

Трансформация конфликтов посредством государственной реформы

Гюнтер Бэхлер

www.berghof-handbook.net

Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •
Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict
Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention • Development Cooperation •
Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding
• Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation
• Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •

Трансформация конфликтов посредством государственной реформы

Гюнтер Бехлер

1. Введение. Реформа – это не просто смена администрации

Существует тесная взаимосвязь между реформой государственного строя и проблемой конфликта. С одной стороны, государственная реформа совершенно необходима для трансформации конфликта и установления прочного мира, но, с другой стороны, она же легко может спровоцировать конфликт.

Успех самой реформы напрямую зависит от того, удастся ли создать в обществе структуры, ввести такие ценности и установки, которые позволили бы разным группам общества мирно разрешать свои споры.

В любом случае государственная реформа не сводится к простой реорганизации административной системы или принципам распределения ресурсов. Скорее, ее задача – установить правовые рамки, в которых на законной основе и с участием всего населения будет протекать процесс строительства государства. Развивая демократию, вовлекая народ в политический процесс, утверждая верховенство закона, реформы вместе с тем создают структуры, позволяющие мирным путем разрешать даже застарелые конфликты. По мере того, как демократия укрепляется, она сама по себе становится фактором мира, ибо основывается на таких ценностях, как плюрализм, толерантность, многообразие, дух компромисса, и способствует утверждению переговоров, компромиссов и сотрудничества как норм политической жизни.

Тем не менее, реформа государства может повлечь за собой и отрицательные последствия. В ситуации резких перемен, импульс к которым приходит из-за рубежа, реформа может стать источником острых конфликтов и спровоцировать со стороны правящего режима реакцию, сопряженную с насилием. Плохо продуманные государственные реформы могут привести даже к эскалации конфликта. В случае Анголы, например, срыв мирного соглашения в Бисесе и возобновление войны стали прискорбным последствием введенной ранее политической системы, основанной на принципе “победитель получает все”. Поэтому реформирование государства можно уподобить хождению по натянутой проволоке, символизирующей тонкую грань между смягчением конфликта и эскалацией кризиса.

Бокс 1: Долгий путь государственной реформы

В ходе истории успешная борьба за демократию всегда сопровождалась государственными реформами. В эпоху королевы Виктории (1837–1901) Великобританией попеременно управляли консерваторы (тори) и либералы, борьба между которыми стимулировала ряд серьезных политических реформ, в том числе парламентскую реформу, утвердившую принцип “один человек – один голос”.

В конце XIX в. политические реформы стали противопоставлять революционному и насильственному преобразованию общества. Так, в промышленно развитых странах в конце XIX – первой половине XX в. реформистские и особенно социал-демократические и рабочие движения широко развернули борьбу за политические реформы, добиваясь демократизации авторитарных политических режимов.

За последнюю четверть XX в. в ряде стран были проведены неолиберальные реформы, сосредоточенные в основном на двух задачах: отказе от социал-демократической модели (приватизация), и ответе на вызовы глобализации. В то же время, либеральная модель способствовала возникновению ряда институтов, которые в настоящее время называются общим термином “гражданское общество” (общественная демократия).

Тема настоящей статьи – возможности, которые открывают государственные реформы для предотвращения внутренних вооруженных конфликтов, их мирного разрешения и преодоления их последствий.

2. Проблемы кризисных регионов

За последние годы число военных столкновений между государствами заметно упало. Вместе с тем возрастает число стран, втянутых во внутренние вооруженные конфликты. Эта тенденция связана с одним из новых феноменов, появившихся после окончания холодной войны, – несостоятельностью национальных государств, характеризующейся развалом системы управления, экономическими трудностями, раздорами и целым морем человеческих страданий (*Helman, Ratner, 1993*).

Причиной этого банкротства государств может быть назван недостаток их легитимности, как *вертикальной*, так и *горизонтальной* (*Holsti, 1991; Heinrich, 2000*). Когда не хватает вертикальной легитимности, то разрывается связь между государством и обществом. Понимание и принятие обществом права элиты управлять страной на основе некоего набора норм, правил и ценностей оказываются хотя бы в какой-то степени подорванными. С другой стороны, горизонтальная легитимность относится к самоопределению граждан в качестве членов политического сообщества. Недостаток такой легитимности часто наблюдается в пострадавших от войн странах, раздираемых межэтническими столкновениями. В этом случае разные этнические группы не признают себя членами единого общенационального целого и не считают себя обязанными хранить ему верность (*Soerensen, 1998; Heinrich, 2000*).

Для того, чтобы помочь таким государствам преодолеть раздоры, встать на путь экономического развития и облегчить страдания населения, необходимо приступить к преобразованию государства. Традиционные подходы к оказанию помощи через программы развития в такой ситуации оказываются удручающе недостаточными – очевидно, что решать эту задачу необходимо в комплексе. Нужна радикальная перестройка общества и полное обновление всех политических, экономических и социальных отношений.

Одним из самых ходовых выражений в этом плане сейчас стало словосочетание “оптимальное управление”, предложенное Комитетом помощи развитию при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР/КПР). Оно состоит из четырех ключевых элементов: главенство закона; грамотное управление государственным сектором; борьба с коррупцией; сокращение чрезмерных военных расходов, а также еще трех связанных с этим элементов: участие граждан в политике; демократизация; соблюдение прав человека.

Оптимальное управление само по себе, разумеется, не может гарантировать прочного мира и развития, оно обеспечивает лишь вертикальную легитимность, позволяющую многонациональному обществу функционировать на основе общепризнанных фундаментальных ценностей. При нем в стороне от общего пути развития могут все-таки оставаться целые группы, не объединенные общим самосознанием, которое сплотило бы разнородные группы и объединило бы из них нацию.

Организации, действующие на международном уровне, – равно правительственные и неправительственные – обычно основное внимание уделяют следующим аспектам государственной реформы: политике участия и демократизации, федерализации и децентрализации, конституционной и правовой реформе, реформе сферы безопасности и созданию институтов для посредничества и налаживания диалога. Все многообразие этих задач можно свести к трем главным подходам или направлениям, отражающим наиболее существенные стороны государственной реформы:

- повышению политической и социальной стабильности посредством проведения политики вовлечения в политический процесс широких слоев населения и демократизации;
- упрочению общественного строя посредством институционных реформ;
- всесторонней реформе служб, занимающихся обеспечением безопасности.

3. Политика участия и демократизация

В обществах, подорванных конфликтами, обычно существует глубокая пропасть между теми, кто управляет, и теми, кем управляют. Когда в таком обществе приходят к власти повстанцы, они обычно следуют в целом тем же стандартам “плохого управления”, что и их предшественники. Часто оказывается неприменимым даже главное средство дипломатии первого уровня – прямые переговоры между лидерами, поскольку одна или обе стороны отказываются признать за другой стороной статус законного партнера по переговорам. Поэтому вовлечение граждан в политику и демократизация в настоящее время повсеместно признаны неременной предпосылкой любых серьезных усилий по трансформации конфликта. При этом важнейшую роль играет решение нескольких ключевых проблем.

3.1. Активизация сельского населения

Чтобы придать устойчивость процессу перехода к мирному развитию, необходимо заручиться поддержкой всего населения, а не только политической элиты. В частности, в обществах, где 60 или более процентов населения занято в сельском хозяйстве, чрезвычайно важно поднять активность людей в сельских районах, предоставив им возможность самим решать свои проблемы на самом низовом уровне (по принципу взаимодополняемости). Права сельских жителей должны быть расширены, чтобы они могли успешно справляться со стоящими перед ними экономическими, экологическими и общинными проблемами во избежание маргинализации и социального упадка, которые часто приводят к взрыву преступности (как, например, в Кении, где были распространены угоны скота) или создают атмосферу, благоприятствующую мятежам (так было, например, в Демократической Республике Конго). Задача “социальной мобилизации” – развить способность к самопомощи среди уязвимых групп населения (повысить их *самостоятельность*), передать им ответственность за процесс мирного и самоподдерживающегося развития (для достижения его *устойчивости*) и заложить основы для успешного примирения и разрешения конфликтов на уровне сельских общин (создать подобие института *посредничества*) (SLE. 1999).

Вовлечение в политическую жизнь сельского населения – задача, ориентированная на процесс, и потому она представляет собой естественное дополнение таких ориентированных на преобразование структур власти реформ, как децентрализация и деволуция (делегирование полномочий). Повысить участие сельского населения в самоуправлении могут специальные программы правительства и/или международных доноров. Особенно многообещающим представляется подход, заключающийся в инвентаризации с помощью местного населения всех пригодных к исполь-

зованию человеческих и природных ресурсов. На основе такого исследования ресурсов впоследствии можно будет, в целях достижения устойчивого развития, разрабатывать и осуществлять проекты, направленные на усовершенствование сельскохозяйственных технологий, на изменение отношения к использованию и распределению ресурсов, на возрождение местных традиций разрешения конфликтов, на модернизацию местной инфраструктуры и на предоставление молодежи возможности получить профессию, связанную не только с сельскохозяйственным трудом (*Gherbru, Kohler, 1999*).

3.2. Усиление гражданского общества

Пассивность гражданского общества или его полное отсутствие есть верный признак того, что в данной стране царит деспотический режим, при котором никто не чувствует себя в безопасности и общественная атмосфера отравлена недоверием и подозрительностью, порожденными усиленной игрой на этнических и культурных различиях. Напротив, сильное гражданское общество – это гарантия здорового общественного строя, приветствующего мирные способы разрешения конфликтов. “Гражданское общество” охватывает собой все объединения общественно активных граждан снизу доверху: от советов старейшин на местном уровне, НПО и интеллигенции (средний уровень) до правительственных чиновников высшего уровня. В нем представлены самые разнообразные сектора общества: бизнес и профсоюзы, женские организации и церкви различных конфессий, правозащитники и защитники мира, журналисты и ученые.

В рамках многоканальной дипломатии (*Diamond, Mc Donald, 1991*) гражданское общество может играть важную роль, устанавливая контакты между враждующими лагерями, налаживая диалог и способствуя примирению разных слоев общества, а также отстаивая перед властями принципы “оптимального управления”. Непосредственное общение, круглые столы, миротворческие инициативы на местах, межатраслевое сотрудничество (например, бизнес-форум под эгидой принца Уэльского, о котором рассказано в *Tennyson, 1998*) – это лишь некоторые из методов, доказавших свою эффективность. В слабых государствах или в регионах, находящихся вне государственного контроля, гражданское общество может содействовать смягчению недовольства и взаимных обид, снижению накала межэтнической ненависти, налаживанию добрососедских отношений между группами разной культурной принадлежности и таким образом создать контингент убежденных защитников мира.

Хорошим примером могут служить миротворческие инициативы церковей Анголы (СОЖЕРА), которые в конце 1990-х годов приложили немало усилий для создания гражданского общества и преодоления тупика в переговорах между президентом Душ Сантушем и лидером повстанцев Савимби.

Если международные НПО и доноры, предоставляющие помощь этим странам, хотят внести вклад в стабильное и долгосрочное построение мира “снизу”, они должны внимательно относиться к трудностям, с которыми сталкивается гражданское общество, деятельность которого может скрепить или даже создать заново духовную связь между разными этносами, населяющими государство. Тем самым оно вносит свой вклад в создание государства в моральном и социальном аспекте, что дополняет усилия по установлению его правовых основ.

Однако, если реформаторы не проявят достаточно такта или покажутся слишком напористыми, то их попытки поддержать или даже искусственно насадить элементы гражданского общества будут восприняты как их “проталкивание” и могут сами по себе спровоцировать кризис, особенно там и тогда, где эти попытки исхо-

дят от зарубежных организаций. В условиях деспотического режима или неустоявшейся демократии слабо развитое гражданское общество может навлечь на себя репрессивные меры властей, в результате гражданские движения будут расколоты или потеряют самостоятельность, что, в конечном счете, приведет к общей дестабилизации общества.

3.3. Демократизация как процесс соучастия (партиципация)

К настоящему времени в большинстве развивающихся стран уже состоялись как президентские, так и парламентские выборы, тем не менее, демократический процесс там по-прежнему слаб, а результаты его неустойчивы. Для стран, руководители которых оказались у власти в результате государственного переворота, или гражданской войны, как правило, характерны неграмотное управление и плохая работа государственного механизма. Сегодня все согласны, что демократия представляет собой необходимую предпосылку прочного мира (*Muravchik*, 1996. Р. 573), поэтому содействие демократическим процессам, гласности и широкому участию населения в управлении в интересах государства, так и гражданского общества – это уже ценный вклад в предотвращение кризисов и в трансформацию конфликтов.

Ориентированные на диалог программы сотрудничества в помощи развитию должны интегрировать адаптированные к условиям конкретной страны меры по демократизации во все долгосрочные, комплексные и скоординированные стратегии развития. Демократизация – это сложный и постепенный процесс, адаптирован к местным условиям. Общеизвестно, насколько трудно стимулировать его извне поскольку он требует фундаментальной переоценки ценностей общественного сознания. Тем не менее, коль скоро этот механизм демократизации уже “запущен”, существует множество “точек входа”, с которых можно начать работу: повышение компетентности (эмпауэрмент) отдельных людей и групп, укрепление общин, поддержка организаций, которые способны влиять на общественную жизнь и на финансирование существующих институтов посредничества, доказавших свою способность мирным путем разрешать конфликты между заинтересованными сторонами. Помимо всего прочего, демократический способ принятия решений правительствами поможет привести в действие регуляторы и политические механизмы разделения властей, общественного контроля за принятием решений, приведения в равновесие экономической и политической власти и учреждения или консолидации таких демократических институтов, как политические партии или судебная система. Наконец, легитимные и сильные институты эффективно содействуют внедрению прозрачных и справедливых процедур, законности и гласности, противостоят коррупции и выполняют свои основные функции на благо всех граждан.

Бокс 2: Меры, предлагаемые Международным институтом поддержки демократии и выборности (IDEA)

Хорошим примером профессиональной помощи в развитии демократии служит деятельность Международного института поддержки демократии и выборности (Стокгольм, Швеция). Эта международная организация, включающая в свой состав представителей как развитых северных, так и развивающихся южных стран, была создана после распада Советского Союза на волне демократизации, захлестнувшей в то время Восточную Европу. Назначение этого Института – содействовать продвижению и распространению стабильной демократии во всем мире.

В отличие от многих международных организаций, которые направляют свои усилия исключительно на организацию выборов и наблюдение за их проведением, IDEA разрабатывает долгосрочные стратегии поддержки демократии после проведения первых выборов. Институт ведет работу по следующим направлениям:

- помогает странам заложить основы развития демократических институтов;
- разрабатывает и внедряет нормы, правила и принципы многопартийного плюрализма и демократии;
- повышает гласность, подотчетность, профессионализм и эффективность выборов в условиях демократического развития;
- проводит встречи и организует общение демократических активистов всего мира;
- распространяет знания о том, как следует проводить выборы и наблюдать за их проведением.

Источник: IDEA Handbook (дополнительную информацию можно найти на веб-сайте <http://www.idea.int>)

3.4. Структуры общества, ориентированные на диалог, и институты посредничества

Политические реформы в странах, пострадавших от войны, затрагивают все сферы жизни и охватывают широкий спектр проблем: от децентрализации прежних, сильно централизованных и даже авторитарных режимов и до фундаментальной перестройки несостоятельных или обанкротившихся государств со слабой или вообще отсутствующей центральной властью. Объединяет все эти ситуации слабость многих из существующих институтов и вследствие этого – необходимость для гражданского общества полагаться только на свои силы.

В подобном контексте для разрешения конфликтов нужно в первую очередь адекватно реагировать на структурные перемены, которые иногда называют “процесс-структурами”. Теория трансформации призывает не рассматривать конфликты как отдельные события, с которыми можно справиться с помощью навыков менеджмента. Скорее конфликты – это неотъемлемая и необходимая часть переустройства всех социальных отношений. Именно поэтому трансформация “процесс-структур” рассматривается как наиболее адекватный метод вмешательства. Коротко говоря, необходим диалоговый подход. Один из плодотворных методов осуществления такого подхода представляет “Интерактивные семинары по решению проблем” (ИСРП) – особый метод посредничества с участием третьей стороны, особенно подходящий для межгрупповых конфликтов.

ИСРП – неофициальный метод, разработанный в научных кругах и применяющийся для анализа и разрешения как международных, так и внутренних (межгрупповых) конфликтов при участии посредников. В его основу положены принципы социальной психологии, причем используется модель “от теории к практике”, с особым акцентом на взаимодействие между конфликтующими сторонами. Представители враждующих сторон, пользующиеся политическим влиянием, собираются вместе и неформально общаются в конфиденциальной обстановке. Общение это – неофициальное и не влечет за собой никаких обязательств. По словам Герберта Келмана, “Семинары задуманы для того, чтобы позволить сторонам лучше узнать взгляды друг друга и в процессе совместного творческого сотрудничества искать новые идеи, которые позволили бы прийти к приемлемому для обеих сторон ре-

шению конфликта. В конечном счете идеи, зародившиеся в этих беседах, должны стать предметом политических дискуссий и приниматься во внимание при подготовке конкретных решений (Kelman, 2002)”.

Применительно к государственной реформе ИСРП могут иметь форму “интерактивного семинара по созданию институтов”. Целью такого семинара, адаптированного к задачам государственной реформы в регионах, где возможны кризисы, станет прежде всего изменение мнений и установок, поиск общих интересов, стоящих за позициями, казалось бы исключаящими друг друга, и генерирование общих идей по успешному разрешению проблем, связанных с государственной реформой и трансформацией властных структур.

Следующий трудный этап работы состоит в том, чтобы перенести новые идеи и подходы в политические дискуссии и в процесс принятия решений каждой из сторон. Таким образом они войдут в модифицированные стратегии, направленные на укрепление как вертикальной, так и горизонтальной легитимности. Конечная цель состоит в институализации “культуры спора” в рамках воспитания общего “гражданского духа”, о чем говорится, например, в следующем отрывке из отчета ОЭСР/КПР (OECD / DAC):

Признанная всеми легитимность государства и доверие к институтам управления – вот ключевые предпосылки формирования в обществе гражданского духа. Когда уважаются права человека, когда в стране главенствует закон, когда простые люди – и мужчины, и женщины – принимают участие в политическом процессе, вероятность применения насилия для осуществления политических перемен снижается. Тесная связь между поддержкой демократизации, поощрением участия населения в политике и стремлением к миру, с одной стороны, и укреплением государственных институтов, с другой, очевидна (OECD / DAC. 1998. Р. 37).

Семинар или серию семинаров, а также консультации с экспертами на местном и национальном уровне можно сочетать с другими подходами, как то: широким обсуждением конституции всеми заинтересованными сторонами, контролем за соблюдением прав человека и освещением нарушений в этой области, дискуссиями о верховенстве закона и реализации этого принципа на всех уровнях власти, предложениями по развитию существующих и созданию новых институтов (организационное развитие), преобразованием государственной администрации и рыночными реформами с целью преодоления бедности и достижения социальной справедливости.

4. Институционные реформы

Восстановление и демократическое развитие обанкротившихся государств невозможны без реформирования институтов. Чтобы решить проблемы, вызванные кризисом государства и последующими социальными раздорами, необходимо создать структуры, которые восстановят легитимность государственной власти и сделают возможным мирное урегулирование конфликтов.

В идеале институционными реформами должны быть охвачены, по меньшей мере, следующие сферы: конституция, механизмы распределения власти, деволюция (делегирование полномочий на места) и децентрализация, защита меньшинств, правопорядка и прав человека. Безусловно, все эти проблемы тесно связаны друг с другом, при этом конституционная реформа имеет ко многим из них самое непосредственное отношение: например, вопрос об учреждении тех или иных федеративных структур прямо зависит от формы государства, установленной конституцией. Однако такие вопросы, как соглашения о разделе власти, распределение полномочий в рамках федеративных или автономных структур и децентрализация, долж-

ны рассматриваться отдельно и тщательно прорабатываться, поскольку от этих механизмов в огромной степени зависит успех или провал любого пост-конфликтного урегулирования.

4.1. Конституционная реформа

Во многих прошедших войну обществах реформа довоенной конституции представляет собой один из важнейших шагов на пути к национальному примирению, восстановлению отношений между враждующими общинами и исправлению прошлых ошибок. Например, в ЮАР после отмены апартеида всенародное обсуждение конституции стало чрезвычайно полезным инструментом установления доверия между разными расовыми группами населения страны. Правопорядок в любой стране начинается с конституции. Она определяет основные принципы сосуществования людей в рамках данного общества, закладывает основы социальной стабильности и интеграции общества, однако она, может и посеять семена будущих раздоров и смуты (см. бокс 3).

Бокс 3: Принципы разработки конституции

Нижеследующие принципы могут помочь зарубежным донорам, которые хотели бы оказать помощь в разработке новой конституции, не подав при этом своим вмешательством повода к новым раздорам. При разработке проекта конституции необходимо соблюдать следующие правила:

бережно относиться к прошлому, к традициям и ценностям местной культуры, а также к чувствам этнической и групповой принадлежности;

следует, однако, *решительно отказаться от того, что в прошлом мешало* национальному примирению и развитию по пути демократии;

конституция должна быть *всенародным делом*. Разработкой проекта должны заниматься комитеты, состоящие из представителей всех основных общественных сил;

принятию конституции должен предшествовать *национальный диалог* и широчайшее обсуждение: например на просветительских семинарах по гражданскому праву, в публичных дискуссиях, на городских и сельских собраниях (как это происходило в Эритрее после 1993 г.);

проект должен *учитывать все болезненные и спорные проблемы*, которые служили и, следовательно, могут снова послужить источником обид, недоразумений и конфликтов.

Однако даже самая лучшая конституция не может решить все проблемы. Этот факт часто недооценивается как международным сообществом, так и национальными властями. Если при разработке конституции групповым обидам и травмам, нанесенным в ходе истории, не придается должного значения, конституционная реформа, начатая даже с самыми благими намерениями, может только еще больше обострить положение (так было в Эфиопии с народностью оромо). Если период между разработкой конституционного проекта и его воплощением в жизнь слишком затягивается, реформа непременно застрянет. Если введение конституции не сопровождается социально-экономическими и институциональными преобразованиями на местном уровне (а на среднем и высшем уровнях – также и политическими реформами), то конституция, вполне возможно, будет стоить не больше, чем бумага, на которой она написана.

При всем том, демократический и гласный процесс разработки конституции может внести большой вклад в воспитание населения, способствовать развитию граж-

данского общества, повышению ответственности граждан и толерантности в отношениях между разными социальными и этническими группами.

Одни из самых острых и щекотливых вопросов, подлежащих подробной и тщательной проработке, – это соглашения о разделе власти, политический контроль над силовыми структурами, интеграция в мирную жизнь бывших комбатантов, демократический контроль над службами безопасности, воздаяние за преступления против человечности, совершенные в прошлом, и дискриминацию отдельных социальных групп, доступ к ресурсам и коррупция. В этот перечень нужно включить и реформу сферы безопасности, которая обсуждается более подробно в разделе 5.

Конституционные комитеты должны ясно определить, какое именно государство будет построено. Будет ли это федерация, где часть властных полномочий делегируется регионам? Или в ряде районов страны некоторым этническим группам будет предоставлена определенная степень автономии (см. раздел 4.3)? Будет ли установлена унитарная (президентская) форма правления или парламентская многопартийная система? Во всяком случае, бывшие колониальные державы (часто выступающие как эксперты в конституционных дискуссиях), должны остерегаться навязывать свое мнение по этим вопросам или, по крайней мере, четко осознать, что их собственную конституцию не всегда можно адаптировать к условиям послевоенной ситуации в развивающейся стране. Установки типа “Победитель получает все” или “L'état c'est moi: государство – это я” способствуют скорее затягиванию насилия, нежели его прекращению, что убедительно показали события в Руанде и Демократической Республике Конго. Относительные преимущества системы раздела власти по сравнению с мажоритарной демократией обсуждаются ниже в разделе 4.2.

Разработчики проекта конституции, при выборе той или иной системы исполнительной власти должны считаться с рядом факторов. Как президентская, так и парламентская система имеют свои достоинства и недостатки, и вопрос не в том, какая из них лучше, а скорее в том, какая лучше соответствует данному обществу, его структуре, политической культуре и истории.

Основное различие между президентской и парламентской системами заключается в степени независимости исполнительной власти от законодательной. Для президентской системы характерно четкое разграничение законодательной и исполнительной власти, причем последняя достаточно независима. Напротив, при парламентской системе законодательная и исполнительная ветви власти взаимосвязаны и взаимозависимы.

Однако для проблемы трансформации конфликтов, вероятно, более существенно другое различие. В президентской системе правления власть олицетворяет один человек – президент, тогда как при парламентской системе в структурах исполнительной власти представлено множество партий и точек зрения. Это значит, что парламентская система позволяет привлечь к участию как в законодательной, так и в исполнительной власти все общественные силы. При этом, однако, не стоит забывать, что наличие множества группировок и широкого разброса мнений заметно повышает риск возникновения тупиковых ситуаций, поскольку разным группам по многим вопросам будет труднее прийти к согласию.

Президентская система может оказаться весьма благоприятным фактором для разрешения конфликта, по крайней мере в том случае, если на посту президента будет фигура, объединяющая нацию, человек, который пользуется всеобщей поддержкой и в силу этого является символом «умеренности, находясь на “нейтральной полосе” между соперничающими политическими группировками» (Harris, Reilly, 1998. P. 184). Подобной общенациональной фигурой вполне может быть и монарх. С другой стороны, должность президента предполагает сосредоточение в одних руках большой власти, а это может сыграть негативную роль, особенно в тех случаях,

когда пост президента оказывается закреплен за одной из политических или этнических группировок, что гарантирует им практически неограниченную политическую власть, – при том, что при голосовании они получают лишь небольшой процент голосов избирателей. В таких случаях президент становится символом доминирования определенной этнической группы, и это усугубляет раскол в обществе (Ibid. P. 179–190).

4.2. Интеграция меньшинств методом разделения власти

Многие аналитики убеждены, что чисто мажоритарная демократия, при которой для избрания кандидата не нужно большинства, а достаточно небольшого перевеса голосов, плохо подходит странам, глубоко расколотым этническими противоречиями. Они считают, что специфические для каждой страны механизмы разделения власти – это более перспективный путь урегулирования конфликтов (Sisk, 1996). Основанием для такого мнения служит вполне реальная опасность “диктатуры большинства”, которой чревата мажоритарная демократия (Lijphart, 1985. P. 102). При таком государственном устройстве меньшинства начинают бояться, что их навсегда отстранят от власти, и они будут считать демократию “не свободой и не участием в управлении, а институционально оформленным господством враждебного большинства” (Sisk, 1996. P. 31). С другой стороны, раздел власти в идеале подразумевает участие в правительстве всех основных этнических групп и гарантирует им возможность влияния на выработку политического курса по вопросам, представляющим для них особую важность, например, по проблемам языка или образования.

Практики говорят о двух основных подходах к разделу власти при демократии: а) предполагающий группообразование и б) интегративный (Harris, Reilly, 1998. P. 140–146; Sisk, 1996. P. 34–45). Группообразующий подход (который также называют “консоциализмом”) рассматривает национальные общины (базовые представленные этнические однородными политическими партиями) как обычные элементы общества и, следовательно, стремится обеспечить в первую очередь сотрудничество лидеров этнических групп. После выборов элиты формируют межэтнические коалиции, внутри которых сохраняется самостоятельность отдельных этносов и гарантируются права меньшинств. Характерные черты этого варианта раздела власти представляют также федерализм и деволюция (делегирование власти) этносам на подконтрольных им территориях; право вето для меньшинств по вопросам, представляющим для них особую важность, и принцип пропорционального представительства во всех сферах общественной жизни.

Такой вариант, однако, по ряду причин уязвим для критики. Во-первых, предположение, что элиты могут успешно регулировать конфликты в этнически раздробленном обществе, связано с определенным риском; во-вторых, существует опасность, что политическая система законсервирует и укрепит этнический фактор; наконец, в-третьих, такая система по своей сути противоречит демократии (хотя бы, например, в том, что у правящей большой коалиции не предполагается оппозиции).

Интегративный подход имеет целью преодолеть этническую рознь, сплавливая разные группы в единое общество. Поэтому при нем поощряется, в частности, создание многопартийных предвыборных коалиций, включающих разные этнические группы. Другими чертами этого подхода являются не-этнический федерализм, способствующий рассредоточению власти, конкуренции внутри этнических групп и сотрудничеству между группами, и стратегии, направленные на формирование общественных объединений, которые основывались бы на принципах, альтернативных

этническим. Но у него есть и потенциальные слабости: сомнительным представляется, что политические деятели охотно примут такие стратегии и что граждане захотят голосовать за партии, не представляющие их этническую группу.

В конце концов, не существует одной-единственной модели демократии, основанной на разделе власти, которая гарантировала бы мир и стабильность. Разным обществам требуются различные подходы к институциональной реформе. Помимо двух “чистых” моделей раздела власти, проанализированных выше (группообразующей и интегративной), на практике нужно использовать весь набор вариантов раздела власти, сочетая их элементы так, чтобы они наилучшим образом отвечали условиям конкретного конфликта.

К сожалению, даже самая лучшая институциональная реформа может потерпеть неудачу, если в обществе отсутствуют необходимые предпосылки:

“Чтобы демократия, основанная на разделе власти, могла успешно функционировать, и в политической элите, и в гражданском обществе в целом должно существовать достаточно влиятельное ядро, настроенное умеренно и прагматически и готовое сосуществовать со всеми в многонациональном обществе” (Harris, Reilly, 1998. P. 143).

4.3. Территориальное распределение власти: федерализм, деволюция и автономия

Поскольку причина многих конфликтов кроется в борьбе за контроль над государством, их накал можно снизить, упорядочив государственную структуру. Особенно это касается усовершенствования распределения властных полномочий. Способы такого распределения – это федерализм, деволюция (делегирование полномочий на места) и расширение местной и региональной автономии (см. бокс 4). Как федерализм, так и автономия предоставляют меньшинствам какую-то долю государственной власти, и тем самым увеличивают их возможности сохранить свою культуру. Поэтому эти схемы хорошо подходят для снижения напряженности конфликтов, связанных с положением меньшинств (Harris, Reilly, 1998. P. 161).

Бокс 4: Территориальные методы деволюции

Федерализм – это государственное устройство, при котором власть равномерно распределена между регионами, и каждый регион находится в равных отношениях с центральным правительством. Один из его вариантов – это *асимметричный федерализм*, при котором одному или нескольким субъектам федерации предоставляются особые права, которых другие не имеют, с тем, чтобы сохранить местный язык и культуру. Автономия представляет собой самоуправляющуюся территориальную региональную единицу с собственной администрацией, до некоторой степени независимую от центрального правительства в тех сферах, которые не затрагивают статус государства как такового (Harris, Reilly, 1998. P. 156; Elazar, 1994).

Федерализм может служить как целям консолидации, так и целям интеграции. Главный вопрос здесь: совпадают ли границы территориальных единиц с этническими (см. раздел IV.2). Асимметричный федерализм и автономия в некоторых случаях могут оказаться предпочтительнее “чистого” федерализма, особенно когда последний не в состоянии адекватно обеспечить культурные и прочие потребности национального меньшинства.

Хотя и федерация, и автономия обладают несомненными преимуществами, их не всегда охотно вводят в государствах, где существуют этнические конфликты. Это объясняется в первую очередь проблемами, связанными с перераспределением ресур-

сов. Лидеры этнического большинства боятся, что потеряют власть и поддержку избирателей из своей собственной общины. Они опасаются также, что автономия станет первым шагом к отделению или что автономия одной территории подаст пример другим, и те тоже потребуют самоуправления (см. *Harris, Reilly*, 1998. Р. 163).

Как и любой политический или социальный институт, федерализм может принять извращенную форму, наглядным примером чему может послужить Нигерия. Идею федерализма правящие круги часто представляют себе в виде порядка, установленного “сверху” – т.е. из центра, – которому обязаны подчиняться все до единого граждане, на всех уровнях и во всех районах страны. Поэтому у многих федерализм стал вызывать крайне негативные ассоциации: для них он означает лишь борьбу за власть, неравномерное распределение полномочий и усиление роли этнических различий.

Поэтому, чтобы установить федерализм надлежащим образом, при его введении необходимо соблюдать определенные нормы. “Базельская Хартия” – итоговый документ международной конференции “Федерализм против этничности”, проведенной в 1995 г. (по случаю 50-летия ООН), выдвигает, среди прочего, два руководящих принципа:

- Федерация должна обеспечивать сотрудничество и независимое самоопределение территориальных групп в рамках плюралистической структуры, действующей “снизу вверх”, в соответствии с принципом взаимодополняемости (параграф 14).
- Членам федерации должна быть предоставлена максимальная самостоятельность по возможности в большем числе областей. Федеральные же структуры должны отличаться “идеологической широтой” чтобы способствовать “мирному сосуществованию” всего многообразия социальных ценностей (параграф 15; *Baechler*, 1997. Р. 319).

4.4. Децентрализация и подконтрольность власти

Децентрализация не представляет собой панацеи в деле трансформации конфликтов и сама по себе не служит гарантией защиты прав меньшинства. Если консервативные элиты воспринимают ее как угрозу центральной власти (и особенно своему праву распоряжаться ресурсами), то велик риск, что децентрализация активизирует партию сторонников войны и вызовет рост сепаратистских движений. В таком случае она может породить новые столкновения на местах, ухудшение системы социальных услуг и работы государственного механизма в целом, а также масштабную коррупцию среди местных властей.

Чтобы этого не произошло, децентрализация должна опираться на сбалансированную, ориентированную на процесс стратегию, которая принимала бы во внимание проблемы власти и считалась бы с реальными условиями данной страны – и в центре и на местах. Эта стратегия должна в первую очередь обеспечить поддержку децентрализации со стороны всех влиятельных общественных сил, стимулируя тем самым подключение к политическому процессу новых участников. Власть станет более легитимной и подконтрольной, и возможности органов местного самоуправления расширятся в той степени, в какой децентрализация приведет к улучшению работы центральной администрации и установлению принципа взаимодополняемости.

Организация экономического сотрудничества и развития, комитет по поддержке развития (OECD/DAC) перечисляет четыре возможных направления для зарубежной финансовой поддержки процессов децентрализации. Донорские организации могут:

- предоставлять специализированную помощь в таких сферах, как планирование, администрирование, распределение ресурсов и т.д.;
- помогать разграничить полномочия и ответственность центральных и местных властей (в том числе в вопросах доходов бюджета и налогообложения);
- усиливать организационные возможности представительных органов, которые могут выполнять функции посредников (региональные парламенты, местные советы и т.д.);
- содействовать более широкому участию маргинальных групп населения в государственной службе на всех уровнях управления (в том числе и специальными мерами поддержки для дискриминируемых групп) (OECD/DAC, 1998. P. 58).

В сфере укрепления мира децентрализация имеет значение только в контексте всеобъемлющих структурных и институциональных преобразований. Во многих развивающихся и переходных странах значение имеет не столько децентрализации сама по себе (как свидетельствует, по крайней мере, частично, пример Франции последнего десятилетия), сколько перестройка всей работы государственного механизма “снизу”, призванная предотвратить новую, угрожающую деспотизмом концентрацию власти в центре.

4.5. Защита меньшинств

Со времени окончания холодной войны мы все чаще стали подвергать сомнению общепринятый прежде принцип неприкосновенности, по крайней мере формальной, государственных границ, и поэтому во многих местах мы видим возрождение иных основ идентичности, помимо государственной принадлежности. Например, проект “Меньшинства в опасности” выявил 273 политически организованные группы, объединенные не на основе государственной принадлежности, которые страдают от дискриминации со стороны других (господствующих) групп или влиятельных кругов, либо проявляют политическую активность, отстаивая свою целостность и возможность бороться за свои интересы как группы (*Gurr*, 1997. P. 5). Бесспорно, для предотвращения вооруженных конфликтов, проистекающих из сепаратистских движений, первостепенное значение имеет защита меньшинств как на национальном, так и на международном уровне.

Международное право, к сожалению, не имеет полного и адекватного набора средств, которые позволили бы ему надлежащим образом заниматься нарушениями прав меньшинств. Поскольку в Устав ООН не вошли правила обращения с меньшинствами, разработанные Лигой Наций, ему остается лишь опираться на перечень индивидуальных прав человека, к которым могут апеллировать представители меньшинства, подвергающегося насилию или притеснению (*Heintze*, 1997. P. 444). В то же время, ОБСЕ удалось добиться большего прогресса по этому вопросу. Эта региональная организация разработала более детальные нормы, чем предложенные ООН, хотя и они охватывают только индивидуальные права и, кроме того, не обладают обязательной юридической силой. В частности, Копенгагенский документ Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе 1990 г. по “Человеческому измерению” подчеркивает необходимость защиты этнических, культурных и религиозных меньшинств и отстаивает широкий диапазон таких прав, начиная от права свободно пользоваться родным языком до права учреждать свои культурные организации и строить их работу по собственному усмотрению (*Dicke*, 1995. P. 246).

Еще одной вехой в борьбе за права меньшинств был “Московский документ” 1991 г. Подписавшие его страны подтверждают, что соблюдение взятых ими на се-

бя обязательств, перечисленных под рубрикой “Человеческое измерение ОБСЕ”, является предметом прямого и законного интереса всех стран-участниц и потому не может считаться исключительно внутренним делом отдельных стран (веб-сайт ОБСЕ: www.osce.org).

ОБСЕ создала также механизмы для проверки выполнения этих обязательств и предприняла некоторые практические шаги, позволяющие улучшить положение меньшинств. В частности, учрежденный этой организацией пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), стал гибким и эффективным инструментом для заблаговременного предупреждения и превентивных действий в ситуациях, когда конфликт, связанный с положением меньшинств, представляет угрозу региональной безопасности. Макс ван дер Стулу, занимавшему этот пост в 1992–2001 гг., в ряде случаев удалось позитивно повлиять на ситуацию, угрожавшую срывом в насилии, налаживая диалог между представителями конфликтующих сторон и консультируя их по вопросам, касающимся меньшинств (например по вопросам поддержки родного языка). Долгосрочные миссии представляют собой еще один рабочий инструмент ОБСЕ. Они ориентированы, помимо прочего, на защиту меньшинств и часто вносят свой вклад в смягчение этнополитических конфликтов.

О ситуации с меньшинствами на национальном уровне следует судить по трем сферам юрисдикции: это, во-первых, правовой статус меньшинств, во-вторых, наличие специальных институтов по их защите (существуют ли учреждения, занимающиеся проблемами меньшинств, или обладают ли меньшинства особыми правами на участие в управлении), и в-третьих, объем государственного финансирования деятельности по поддержке меньшинств (в основном это касается сферы образования и культуры) (Dicke, 1995. P. 243).

4.6. Верховенство закона

Неэффективная правовая система вынуждает людей, как это ни прискорбно, осуществлять правосудие собственными силами. Чтобы этого не случилось, должна существовать система правосудия, доступная для всех и охраняющая, защищающая и поддерживающая права личности в обществе. Такая система должна быть беспристрастной и независимой от политики.

Однако установление главенства закона, к сожалению, слишком редко становится национальным приоритетом, и правительства, как правило, отказываются обсуждать эту проблему с зарубежными организациями. В процессе социально-экономического развития стран преимущества главенства права должны становиться все более очевидными, по крайней мере, для либеральной и ориентированной на открытость миру политической и деловой элиты, которая развивается в обществе в результате преобразований. Правовая система – краеугольный камень государства, и от надлежащего ее функционирования во многом зависит сам суверенитет страны.

В последнее время был разработан ряд международных норм, позволяющих более точно определить концепцию “верховенства закона” (см. бокс 5). Эти стандарты предлагают четкие ориентиры для тех, кто занимается трансформацией конфликтов. Кроме того, растет число конвенций и докладов ООН, в которых развиваются и уточняются нормы, касающиеся, прежде всего, уголовного судопроизводства, свободных выборов, независимости судей и юристов и возмещения ущерба жертвам противоправных действий.

Бокс 5: Перечень политических норм ОБСЕ

ОБСЕ разработала самый исчерпывающий на сегодняшний день перечень политических стандартов, который может служить практическим руководством для всех 53 стран-членов этой организации. Эти критерии применимы также и к другим регионам. Ниже приводим выдержки из этого перечня:

- представительное правительство, при котором исполнительная власть полностью подотчетна выборным законодательным органам либо избирателям;
- обязанность правительства действовать в соответствии с конституцией и законом;
- четкое отделение государства от политических партий;
- подотчетность армии, полиции и других силовых структур политическим властям;
- гласная процедура обсуждения и принятия законопроектов;
- публикация административных актов, как условие их вступления в силу;
- эффективные методы компенсации ущерба, нанесенного административными решениями, и доступность соответствующей информации всем заинтересованным лицам;
- независимость и доступность суда;
- обеспечение независимости юристов, практикующих в судебной системе.

Извлечение из документов Конференции по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (КБСЕ. 1990): вторая конференция по человеческому измерению (КБСЕ) – документ по Копенгагенской встрече конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 г.

Сотрудничество в рамках проектов по развитию может эффективно содействовать созданию правовых механизмов защиты прав человека, обеспечению равного для всех доступа к правовым и судебным системам и продвижению идеи мирного разрешения конфликтов. Во многих развивающихся странах слабая правовая система отчасти компенсируется традиционно строгими нормами поведения, которые регулируются обычаям и находятся под контролем сельских судов или советов старейшин.

Международную помощь, направленную на обеспечение правопорядка, ОЭСР/КПР рекомендует распределять по четырем основным направлениям:

- Официальные правовые учреждения (суды, омбудсмены, комиссии по правовой реформе, тюремная система);
- Общинные и традиционные институты обеспечения правопорядка и разрешения споров;
- Прочие организации, действующие в районе общинного конфликта (особенно те, кто занимается распределением ресурсов);
- Обеспечение доступности системы правопорядка для отдельных людей и групп (OECD/DAC, 1998. P. 61).

Планирование и осуществление преобразований в правовой системе государства требует гибкости и такта. Проектные разработки, мониторинг и профессиональное обучение должны быть увязаны между собой таким образом, чтобы они соответствовали контексту данной страны.

4.7. Права человека

“Сердцевиной” как государственной реформы, так и правопорядка должны быть защита и дальнейшее развитие прав человека. Опыт показал, что в периоды войны и острого внутрисоциального конфликта права человека страдают больше все-

го и оказываются наименее защищенными. Именно нарушения прав человека во многих странах подтолкнули к проведению в Вене в 1993 г. Всемирной конференции по правам человека. Ее участники подчеркивали, что ключевую роль в соблюдении и защите прав человека могут и должны сыграть именно правозащитные институты на национальном уровне. При этом в понятие “права человека” включались и права меньшинств (права лиц, принадлежащих к этим меньшинствам).

Основная обязанность этих институтов – представлять рекомендации, предложения и отчеты по вопросам, касающимся прав человека (и их нарушения), правительству, парламенту и прочим компетентным органам (включая и НПО). Они должны всемерно содействовать тому, чтобы принимаемые в стране законы и практика соответствовали международным стандартам по правам человека. Они могут также агитировать парламент за ратификацию международных соглашений в сфере прав человека и введение их в действие. Эти институты должны помогать в реализации процедур отчетности, предусмотренных международным законодательством, содействовать разработке и осуществлению образовательных и исследовательских программ по правам человека, следить за тем, чтобы СМИ и система образования шире знакомили общественность с этими правами. Наконец, они должны сотрудничать с ООН, региональными организациями (типа Африканского Союза) и государственными учреждениями своей собственной страны (Center for Human Rights. 1995).

Эффективность этих принципов зависит от того, насколько полно они будут применяться. Поэтому Венская конференция выработала также ряд конкретных правил и процедур, которые должна знать и применять каждая национальная система защиты прав человека. Необходимо:

- стремиться к восстановлению нарушенных прав путем полюбовного соглашения и примирения, принятия на себя обязательств и тому подобных мер;
- информировать истцов об их правах и о законных средствах для их восстановления, а также облегчать для них доступ к этим средствам;
- принимать жалобы и передавать их правомочным органам;
- давать рекомендации компетентным органам, в том числе предлагать поправки к законам и инструкциям, препятствующим соблюдению прав человека.

Бокс 6: Рекомендации для отдельных стран и международные механизмы защиты прав человека

Рекомендации для отдельных стран (выборка):

- высокие стандарты для национального законодательства и практики в области прав человека (в том числе, прав меньшинств);
- публичный двусторонний политический диалог (о действующих стандартах и об их оценке);
- особый диалог с “трудными” странами (в кулуарах);
- политическое давление (выдвижение условий, санкции, публичные заявления, доклады и отчеты);
- особые мандаты (например, “человеческое измерение” в ближневосточном мирном процессе);
- привлечение экспертов для наблюдения, сбора фактов и установления истины;
- укрепление гражданского общества и поддержка активистов-правозащитников.

Международное законодательство (выборка):

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;

- Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах;
- Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни;
- Декларация о правах и обязанностях лиц, групп и структур общества в укреплении и защите всемирно признанных прав человека и основных свобод;
- Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов;
- Конвенция против пыток и других жестоких или унижающих достоинство человека видов обращения и наказания;
- Конвенция по предупреждению и наказанию геноцида;
- Женевская конвенция о гражданских лицах в военное время (дополнительные протоколы I и II).

Принципы и предложения, выдвинутые Венской конференцией, включают также детально разработанные указания о структуре национальных институтов, гарантиях их независимости и методов работы, в том числе совместно с омбудсменом и НПО. Организации содействия развитию и доноры могут черпать идеи из этого обширного перечня, разумеется, с учетом конкретных условий и местных культурных традиций (это особенно важно при преодолении серьезных препятствий в работе и, наоборот, при использовании благоприятных возможностей).

5. Реформа сферы безопасности

Службы безопасности играют особенно важную роль в послевоенном развитии стран, пострадавших от конфликта. Без активной поддержки полиции и армии невозможно, в частности, добиться прекращения огня и реализации мирных соглашений, а следовательно, и укрепления мира.

Однако службы безопасности могут представлять и угрозу для мирного процесса, особенно в ситуациях, когда силовые структуры (военные и полумоенные формирования, силы полиции и разведка) не считают себя обязанными подчиняться правопорядку или когда враждующие стороны используют их в своих интересах. Именно органы безопасности часто несут ответственность за самые вопиющие нарушения прав человека, включая пытки, политические преступления и всевозможные притеснения населения.

Столь же опасной для дела мира может стать и неэффективность силовых структур. Если органы, отвечающие за безопасность отдельных граждан и целых сообществ, не справляются со своей задачей, то и те и другие, вероятнее всего, начнут решать эту задачу сами. Результатом станет рост числа преступлений, связанных с насилием, распространение огнестрельного оружия и появление “частных” армий.

Поэтому реформа сферы безопасности часто бывает совершенно необходима. Главная ее задача заключается в утверждении (или восстановлении) монополии государственной власти, поддерживаемой соответствующими механизмами политического и демократического контроля, однако помимо этого следует осуществить еще ряд мер. В целом, реформа сферы безопасности должна происходить на четырех уровнях: политическом, экономическом, социальном и институциональном (GTZ, 2000. P. 30–31).

- Реформы на *политическом уровне* призваны повысить подконтрольность силовых органов. Парламент и правительство должны сообща контролировать вооруженные силы и следить за их деятельностью. Необходимо также укреплять гражданское общество, в частности, поддерживать деятельность НПО и СМИ по расширению сферы гласности.
- *Экономический уровень* реформы служб безопасности подразумевает такие меры, как разоружение и конверсия, а также интеграцию бывших солдат в гражданское общество.
- На *социальном уровне* реформы должны привести к повышению общественной безопасности путем контроля за распространением огнестрельного оружия и борьбы с незаконной торговлей оружием.
- Наконец, на *институциональном уровне* реформа служб безопасности должна стремиться “профессионализировать” эти службы, заново определив их цель и задачи, и воспитывая у работников силовых структур уважение к правопорядку и правам человека.

В странах с неустойчивой демократией и в слабых государствах реформа органов безопасности сталкивается со множеством препятствий. Часто наблюдается тенденция толковать понятие безопасности с авторитарных и милитаристских позиций и нередко реформа встречает сопротивление политических и/или военных кругов. Верхушка армии становится иногда объектом манипуляции иностранных держав и соседних государств. Нередко препятствием служит общая “культура насилия”, развивающаяся в странах, где часто вспыхивают гражданские войны. В государствах, долгое время существовавших в условиях гражданской войны и разгула преступности, где много бывших наемников и демобилизованных солдат без земли и средств к существованию, военная экономика порождает “рынки насилия”.

Есть и другие факторы, которые могут отрицательно сказаться на успехе реформы силовых структур: сама сложность ее осуществления, недостаток знаний и опыта, нехватка ресурсов. Эти факторы взаимно усиливают друг друга: проблема сложности усугубляется недостаточной компетентностью властей в области организации, управления и финансов. В частности, так бывает, когда лица, которые должны принимать решения, не знакомы с международными дискуссиями по проблемам безопасности и обороны и не представляют себе ясно всего спектра возможностей, из которых они могут выбирать. Даже самая лучшая реформа, однако, может потерпеть неудачу, если у государства нет институциональных возможностей провести ее в жизнь (*Nathan, 1999. P. 7*).

Бесспорно, международное вмешательство в реформу сферы безопасности – дело весьма деликатное. Его нужно обязательно совмещать с диалогом по общеполитическим вопросам, мерами по трансформации конфликта на всех уровнях общества и с экономической помощью развитию. Кроме разоружения, демобилизации и реинтеграции экс-комбатантов, реформа сферы безопасности должна предусматривать также профессиональное обучение гражданских аналитиков, которым можно будет впоследствии доверить посты на государственной службе и привлечь к выполнению наблюдательных функций.

Еще один необходимый элемент реформы составляет система подготовки военных и полицейских кадров, при которой подчеркивались бы демократические цели образования и стремление к демократическому общественному устройству. Необходимо также укреплять приверженность к международным стандартам безопасности посредством международных обменов персоналом (обмен опытом, обучающие курсы и стажировки в международных академиях, таких, как Международный Центр проблем безопасности в Женеве). Все это определяется необходимостью прекратить любые

криминальные, в обход закона, методы набора персонала в службу безопасности. И наконец, гласной и доступной общественному контролю должна стать административная и финансовая сторона деятельности служб безопасности.

6. Выводы и перспективы

Наша статья посвящена рассмотрению наиболее важных аспектов государственной реформы. Разумеется, по-прежнему как в научных, так и в политических кругах существует расхождение мнений относительно того, какие типы государственных структур и институтов лучше всего защищают общество от насилия и открытых конфликтов. Этот вопрос требует дальнейших углубленных исследований и сравнительного анализа.

Большинство аналитиков согласны с тем, что демократия – это необходимое условие мира и стабильности. Споры ведутся вокруг вопроса: достаточно ли одного этого условия и какие факторы нужно объединить, чтобы подготовить почву для принятия конституции, которая оградила бы общество от срыва в насилие.

В боксе 7 представлено лишь краткое резюме, не претендующее на последнее слово по данному вопросу. В нем предложения, изложенные выше, сведены в единую таблицу и могут в таком виде послужить общим руководством для тех, кто пытается установить приоритеты при осуществлении международного вмешательства в данной, чрезвычайно важной, сфере.

В завершение укажем на требующие дальнейшей научной и практической разработки три области, где обнаруживается взаимосвязь государственной реформы, демократии и поддержания прочного мира. С нашей точки зрения, теоретические и прикладные исследования должны сосредоточиться на следующих узловых проблемах:

- Базовые исследования по индикаторам “культуры спора”. Здесь необходим критический анализ и сравнительные исследования механизмов и институтов трансформации конфликта в “мирных” обществах, в отличие от воюющих или склонных к войнам стран;
- Партисипаторные (предполагающие привлечение широкого круга участников) стратегии урегулирования споров, специально разработанные с целью компенсировать слабость государственных институтов, дополнить систему правопорядка и содействовать преодолению изъянов общественного строя, способных порождать конфликты.
- Пересмотр концепции “оптимального управления” и дополнение ее элементом “культуры спора”, с последующим возможным использованием ее Организацией экономического сотрудничества и развития/Комиссией помощи развитию (OECD/DAC) или другими (двусторонним или многосторонним) организациями.

В контексте вышеизложенного остается нерешенным немалый ряд вопросов, например:

- Можно ли вообще говорить о “демократическом мире”? Если да, то какие факторы играют здесь важную роль?
- Как можно установить и поддерживать “культуру спора” в периоды радикальной перестройки общества и/или резких социальных сдвигов? Какими мерами можно поддержать “культуру спора” в многонациональном обществе? Какие институты, структуры, каналы должны быть к этому привлечены?
- Как в ходе выработки структуры и динамики мирного диалога в полиэтничных обществах, можно расширить возможности для достижения консенсуса в рамках усовершенствованной концепции “оптимального управления”?
- Каковы пути и способы усилить “упреждающее” управление – в плане предотвращения кризисов или уменьшения насилия?

Бокс 7: Модель государственной реформы и трансформации конфликта

Аспекты переходного процесса, устойчивого к кризису и менее склонного к насилию

В е р т и к а л ь н а я л е г и т и м н о с т ь	И с т и т у т ы з а с л у ж и в а ю щ и е д о в е р и я	Стратегические подходы		
		Политика участия и демократизация	Институциональная реформа и "неприкосновенность" населения	Реформа сферы безопасности
Участие сельского населения	Защита меньшинств на международном уровне и между отдельными государствами	Утверждение или восстановление монополии власти		
Укрепление гражданского общества	Подотчетность посредством децентрализации	Гражданский контроль		
Демократизация как всеобщий процесс	Интеграция меньшинств посредством деволюции и федеральных структур	Минимальное использование ресурсов социальной сферой и ее профессионализация		
Институты-посредники, ориентированные на диалог	Конституционная реформа и реформа системы правосудия (права человека)	Физическая безопасность (для населения)		

Сбалансированное распределение социальных и экономических ресурсов

Принадлежность к сообществу людей и граждан

Горизонтальная легитимность

Anderson M.B., 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers Inc.

Baechler G. (ed.), 1997. *Federalism against Ethnicity?* Chur; Zürich: Verlag Rüeegger,

Baechler G., 1997. *Non-violent Resolution of Minority Conflicts Through Federalism? The "Charter of Basel"* // *Federalism against Ethnicity?* Chur; Zürich: Verlag Rüeegger. P. 313–321.

Baechler G., 1999. *Violence Through Environmental Discrimination*. Dordrecht: Kluwer.

Baechler G., 1999. *Transformation of Resource Conflicts: Approach and Instruments Basic Documents N 3. Discussion Forum North-South*. Bern: University of Bern, Centre for General Ecology.

Baechler G., Truger A., 1999. *Krisenprävention: Friedensbericht 1999*. Chur; Zürich: Verlag Rüeeger.

- Ball N.*, 1996. The Challenge of Rebuilding War-torn Societies // *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict* / Eds. C.A. Crocker, et al. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press. P. 607–623.
- Bernhardt R.*, 1981. Federalism and Autonomy // *Models of Autonomy* / Ed. Y. Dinstein. New Brunswick, NJ: Transaction Books. P. 23–47.
- Brown M.E., Lynn-Jones S.M., Miller S.E.* (eds.), 1996. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge Ma/London: MIT Press.
- Brzoska M.*, 2000. The Concept of Security Sector Reform // *Security Sector Reform* / Ed. H. Wulf. Bonn: Bonn International Center for Conversion. P. 6–13.
- Center for Human Rights, 1995. *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Geneva: United Nations. Professional Training Series N 4.
- Chabal P.*, 1998. A Few Considerations on Democracy in Africa // *International Affairs*. Vol. 74, № 2. P. 289–303.
- Chalmers M.*, 2000. *Security Sector Reform in Developing Countries: an EU Perspective*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE): Second Conference on the Human Dimension of the CSCE – Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. Copenhagen 5 June–29 July, 1990.
- Crocker C.A., Hampson P.O. with Aall P.* (eds.), 1996. *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Diamond L., Me Donald J.*, 1991. *Multi-track Diplomacy: A Systems Guide and Analysis*. Grinnell: Iowa Peace Institute.
- Dicke K.*, 1995. *KonfliktprKvention durch Minderheitenschutz? Möglichkeiten und Grenzen multilateraler und innerstaatlicher Rechtsgarantien // Ropers N., Debiel T. Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden. P. 233–256.
- Dinstein Y.*, (ed.), 1981. *Models of Autonomy*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Elazar D.J.*, 1994. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Harlow: Longman Group UK.
- Getter D.S., Singer D.J.*, 1998. *Nations at War: A Scientific Study of International Conflict*. Cambridge: Cambridge UP.
- Ghebru B., Kohler T.*, 1999. *Soil and Water Conservation and Management in Eritrea: Current Status and Trends*. Proceedings of the AEAS/University of Bern. Bern: University of Bern, Centre for Development and Environment.
- GTZ, 2000. *Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern: Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die technische Zusammenarbeit*. Eschborn: GTZ.
- Gurr T.R.*, 1997. *Why do Minorities Rebel? The Worldwide Geography of Ethnopolitical Conflicts and Their Challenge to Global Security // Baechler G. Violence Through Environmental Discrimination*. Ijrdrecht: Kluwer. P. 3–14.
- Harris P., Reilly B.* (eds.), 1998. *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm: IDEA.
- Hayner P.B.*, 1995. *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994; A Comprehensive Study // Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes* / Ed. N.J. Kritz. Washington DC: Institute of Peace Press. P. 235–237.
- Heinrich W.*, 2000. *Crisis Prevention in Practice. The Service Package of the GTZ. Module 2: Support For Local And Regional Institutions And Mechanisms For The Non-Violent Management of Conflicts (Draft Paper)*. Eschborn: GTZ.
- Heintze H.-J.*, 1994. *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Heintze H.-J.*, 1997. *Wege zur konstruktiven Konfliktbearbeitung: Autonomie und Föderation // Senghaas D., Frieden Machen, Frankfurt / M.: Edition Suhrkamp*. P. 444–463.
- Helman G.B., Ratner S.R.*, 1993. *Saving Failed States // Foreign Policy*. № 89. P. 3–20.
- Hoisti K.J.*, 1991. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*. New York. NY: Cambridge UP.
- Kelman H.C.*, 2002. *Social-psychological Contributions to Peacemaking and Peacebuilding in the*

- Middle East // Promoting Peace The Role of Civilian Conflict Resolution / Ed. G. Baechler. Bern: Staempfli Publishers. P. 61–82.
- Kritz N.J.* (ed.), 1995. Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes. Washington DC: Institute of Peace Press.
- Kritz N.J.*, 1996. The rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace // Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict / Eds. C.A. Crocker et al. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press. P. 587–605.
- Laubacher-Kubat E.*, 1999. Einmischung für den Frieden: Prävention und Bearbeitung ethno-politischer Konflikte in der Gesellschafts- und Staatenwelt. Chur: Rüegger.
- Leonhardt M.*, 2000. Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries. London: International Alert and Saferworld.
- Lijphart A.*, 1985. Power-sharing in South Africa // Policy Papers in International Affairs. Berkeley, Ca.: University of California, Institute of International Studies. № 24.
- Mansfield E.D., Snyder J.*, 1996. Democratization and the Danger of War // Debating the Democratic Peace / Eds. M.E. Brown, et al. Cambridge Ma/London: MIT Press. P. 301–335.
- Matlosa K.*, 1998. Democracy and Conflict in Post-apartheid Southern Africa: Dilemmas of Social Change in Small States // International Affairs. Vol. 74, № 2. P. 319–337.
- Muravchik J.*, 1996. Promoting Peace Through Democracy // Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict / Eds. C.A. Crocker et al. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press. P. 573–585.
- Nathan L.*, 1999. Security Sector Reform in New Democracies. Paper presented at the International Conference on “The Contribution of Disarmament and Conversion to Conflict Prevention and its Relevance for Development Cooperation”. Bonn, Bonn International Centre for Conversion and United Nations Office for Project Services. 30–31 August 1999.
- OECD Development Assistance Committee, 1998. Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century. Paris: OECD Publications.
- Ropers N., Debiel T.*, 1995. Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Senghaas D.*, 1997. Frieden Machen. Frankfurt/M.: Edition Suhrkamp.
- Sisk T.D.*, 1996. Power-Sharing and International Mediation. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- SLE, 1999. Food Security and Conflict. A Participatory Development Concept for the Integrated Food Security Programme Trincomalee Sri Lanka. Berlin: SLE.
- Soerensen G.*, 1998. Democratization in the Third World: The Role of Western Politics and Research. Paper presented at the Conference “Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences”. Purdue University, West Lafayette, February 25–27.
- Tennyson R.*, 1998. Managing Partnerships: Tools for Mobilizing the Public Sector, Business and Civil Society as Partners in Development. London: The Prince of Wales Business Leaders Forum.
- Trujillo M., Ordonezand A., Hernandez C.*, 2000. Risk-Mapping and Local Capacities: Lessons from Mexico and Central America. Oxfam Working Papers, Oxford: Oxfam Publishing.
- World Bank, 1998. Conflict Prevention & Post-Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects. Paris: The World Bank.
- Wulf H.* (ed.), 2000. Security Sector Reform. Bonn: Bonn International Center for Conversion.