

УДК: 351.741(438)

ТОМАШ ШИШЛЯКкандидат политических наук,
Вроцлавский университет
(Вроцлав, Польша)
tomasz.szyszlak@uwr.edu.pl**ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ В ПРОЦЕССЕ ЗАВЕРШЕНИЯ
ВНУТРЕННИХ ЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ****Аннотация**

В статье описан опыт реформирования полиции в процессе завершения внутренних этнических конфликтов в Боснии и Герцеговине, Косове и Северной Ирландии. Конфликт в Боснии и Герцеговине был разрешен на основе Дейтонского соглашения, выполнение которого обеспечивалось принятием новой Конституции, устанавливающей для этнитетов гарантии безопасности, а также созданием новой полиции, в которой пропорционально представлены боснийцы, сербы и хорваты. На основе Бельфастского соглашения удалось урегулировать многолетний конфликт между католиками и протестантами в Северной Ирландии. Важнейшей составной процесса урегулирования конфликта было нахождение компромисса по созданию новой полиции, в которой обеспечено равное представительство католиков и протестантов. Конфликт в Косове решался на основе Охридского соглашения, достигнутого при участии ЕС и США. Согласно соглашению, утвердился новый статус албанцев в Косове, албанский язык стал государственным, а в формировании местной полиции значительная роль отводилась местному самоуправлению, что позволило обеспечить пропорциональное представительство этнических групп в ней. Европейский опыт мирного урегулирования этнических конфликтов, в частности опыт создания в конфликтном регионе новой полиции, может быть использован в процессе мирного урегулирования конфликта в Донбассе.

Ключевые слова: конфликт, этнический конфликт, Донбас, Косово, полиция.

Предисловие.

Закат биполярности в Европе знаменовал настоящее извержение этносов в многонациональных странах, независимо от того, находятся ли они в западной или восточной части Старого континента. Возродились загнанные коммунизмом в подполье национализмы и представляющие их политические силы. Они стали лучшими альтернативными идеологиями для построения связей между представителями каждого народа, притом основанные на ссылаках на общее происхождение и родство. В ситуации политической и социально-экономической трансформации началась пауперизация общества. Поиск виновных в этом ведется «вне собственной семьи», вне собственного народа.

Конфликт на Донбассе идеально вписывается в общие тенденции, с одним важным отличием. Вместе с распадом Советского Союза Киев взял курс на медленную украинизацию общественного пространства, как главный подход к строительству национального единства. Однако в восточной части Украины в этом вопросе местным жителям дано больше свободы. Живущие там русскоязычные украинцы не испытывали каких-либо законодательных ограничений, имели равные со всеми гражданами права, в том числе право служить на государственной службе в милиции и других органах, ответственных за безопасность государства. Поэтому исключительно трудно представить доказательства нарушений государственного законодательства, а также международных обязательств Украины по защите прав национальных меньшинств.

Темой сегодняшнего анализа является проблема существования полицейских формаций в новом мире, после этнических конфликтов, которые терзали Боснию и Герцеговину, Македонию, Великобританию и Северную Ирландию. В каждом из названных конфликтов имела место проблема этничности, а полиция использовалась в роли инструмента силовой регуляции конфликта. Поэтому реорганизация структуры полиции обрела столь большое значение, особенно после окончания конфликта.

Скорее всего, такая же ситуация ожидает нас после окончания конфликта на Донбассе. Международный опыт показывает, что только эффективные структуры безопасности в состоянии обеспечить стабилизацию в постконфликтной реальности. Целью статьи является также презентация выводов и рекомендаций для данной проблемы с точки зрения польского научного сотрудника, не вовлечённого в конфликт.

Дейтонское соглашение (1995 г.)

В конце 1995 года удалось закончить один из самых кровавых эпизодов войны в бывшей Югославии. Военные действия в Боснии и Герцеговине длились больше 3,5 лет. Они принесли смерть по крайней мере 100 тысяч человек. Два миллиона покинуло свои дома. Эти события удалось прекратить благодаря мирным переговорам, которые велись в американском городе Дейтон. Их участниками были: президент Сербии, входящей в состав Югославии, – Слободан Милошевич, президент Республики Хорватии – Фрэнко Туджман, а также возглавляющий власти Боснии, Алия Изетбегович. Кроме того, в переговорах участвовали американские посредники: Ричард Холбрук и генерал Уесли Кларк. Благодаря длительным трактациям, 14 декабря 1995 года был подписан мирный договор между Боснией и Герцеговиной, Хорватией, а также Федеральной Республикой Югославией.

Причины вооруженного конфликта в Боснии коренятся в запутанной этнической и религиозной структуре страны. За результатами национальной переписи населения с 1991 года в стране проживало 4,4 миллиона человек, из них 43,5% – мусульмане, 31,2% – православные сербы, 17,4% – католические хорваты, а остальные 5% – религиозно индифферентные представители югославского народа [1, с. 79–142, 215–223]. В начале марта 1992 года власти страны провели референдум о независимости Боснии от Белграда. "За" проголосовало 99,4% лиц, принявших участие в референдуме. В этом месте нужно добавить, что плебисцит бойкотировали боснийские сербы, требовавшие вмешательства югославской армии. В мае 1992 года эта армия отступила с Боснии и Герцеговины, оставляя на этой территории своё вооружение, которое досталось сербам. Среди демобилизованных было много лиц, которые поступали в ряды военных сил созданной месяцем раньше Сербской Республики. Им противостояли военные подразделения, сформированные властями Сараево. В их состав входили полицейские, добровольцы, и даже бандиты. Третьей, самой слабой стороной битвы были боснийские хорваты.

Интегральной частью Дейтонского соглашения стала Конституция Боснии и Герцеговины, которая в главе 3, статье 2, пункт с, установила обязанность для этнитетов установления гарантий безопасности, а также жизни без всяких угроз для всех людей, находящихся под их юрисдикцией, с помощью гражданских структур юридической охраны, работающих в согласии с международными стандартами, правами человека и базовыми свободами [2]. Понятие «энтитеты» используется для обозначения двух субъектов, из которых состоит Босния и Герцеговина, то есть мусульманско-хорватской Федерации Боснии и Герцеговины, которой по соглашению в Дейтоне ассигновано 51% территории страны, а также Сербской Республики на остальной части государства. Отсюда этнитеты получили исключительные компетенции по организации полицейских групп. Вначале центральные власти не использовали никаких полномочий в этом вопросе. Таким образом, появились две совершенно разные модели полиции, из которых сербскую можно назвать очень централизованной, а мусульманско-хорватскую – децентрализованной.

Сербские власти в Бания-Луке решили создать одну, центрально управляемую группу, подвластную местному министру внутренних дел. Правлению главного коменданта подлежит сеть из девяти региональных комендатур. Службу в полиции несут около 8,5 тысяч полицейских, из которых около четырехсот являются лицами не сербского происхождения. В Дейтоне принято положение о доступе к должностям в администрации, основанное на паритетах этнической структуры Боснии и Герцеговины с довоенных времен (1992-1995 гг). В соответствии с этим, мусульмане должны занять 1,2 тысячи должностей в полиции в Сербской Республике, а хорваты – почти 800 [3, 50–51].

В мусульманско-хорватском государстве было принято правило существования отдельных полицейских групп в каждом из десяти кантонов (хорватских, мусульманских и смешанных), а также одной полицейской службы для всей Федерации. Федеральная полиция, подчиняющаяся федеральному министру внутренних дел, обладает прерогативами, связанными с борьбой с терроризмом, организованной преступностью и торговлей наркотическими средствами, другими видами преступности, плюс охраной государственных лиц. Кроме того, она занимается подготовкой криминальных экспертиз, организацией и обеспечением безопасности граждан Федерации, охраной материальной инфраструктуры, находящейся на её территории, раскрытием преступлений, совершённых в кантонах, сотрудничеством с соответствующими прокуратурами по криминальным делам. Остальные компетенции по обеспечению безопасности и общественного порядка перенесены на уровень кантонов, а это означает, что эффективность полицейских федеральных структур является производной отношений федеральных властей с кантонами. Эти отношения были намного сложнее, чем между этнитетами [4, с. 270].

Это означает, что два десятилетия назад, создавая новые юридические правила существования Боснии и Герцеговины, основано 12 новых полицейских групп, которые только незначительно сотрудничали между собой. Дейтонское соглашение предусматривало обязательную помощь для

боснийских властей со стороны Международных Полицейских Сил ООН. После 2002 года вместо них была создана Европейская Миссия Полиции, которая своё существование прекратила в 2011 году. На первом этапе, благодаря Международным Полицейским Силам ООН, удалось провести проверку боснийских сотрудников, их регистрацию и авторизацию, что привело к редукции их численности с почти 45 тысяч в 1995 году до 23 тысяч в 2002 году. Несмотря на сокращения, Босния и Герцеговина считалась одним из самых полицейских государств в мире, и, несомненно, в Европе, так как один полицейский приходится на 200 человек. Этот результат выше только в Монако.

В результате международной помощи начался системный процесс реорганизации структур общественной безопасности, связанный с усилением сотрудничества между 13 полицейскими группами в Боснии и Герцеговине. К вышеупомянутым службам присоединилась полиция округа Брчко, созданная в 1999 г. (вместе с административным округом). Ещё одним испытанием была организация группы на уровне центральных властей. Итак, на первом этапе образовалась Граничная Полиция (2000 год), а также Следственная и Охранная Государственная Агенция (2002). Обе были эманацией конституционных полномочий Сараево, связанных с миграционной политикой и борьбой с международной и государственной преступностью, в том числе сотрудничеством с Интерполом. Обе полицейские группы подчинены департаменту безопасности, основанному в 2002 году на уровне центральной власти.

Среди полномочий Агенции можно выделить ведение предупредительной деятельности, ведение следственных действий, расследование криминальных преступлений, остающихся в юрисдикции центральных судов, в которые входит организованная преступность, терроризм, военные преступления. Кроме того, Агенция занимается созданием баз данных, которые способствуют борьбе с организованной преступностью и помощи в раскрытии криминальных преступлений на территории Боснии и Герцеговины. Более того, Агенция является компетентной по охране публичных людей, дипломатических миссий и консульств, а также государственных учреждений, охраны свидетелей и создания экспертиз по криминальным делам. Следственная и Охранная Государственная Агенция является первой административной структурой в стране, в которой административные границы территориальных единиц не соответствуют разделению на этнитеты, а их центры находятся в Банья Луке, Мостаре, Сараево и Тузли [5, *Ibidem*, с. 278].

Удалось основать новые учреждения, которые подчиняются международной безопасности, например, Директорат по Координации Полиции. Его главная задача – усиление эффективности работы каждой из групп полиции и улучшение коммуникации между государственными субъектами по делам полиции и международным учреждениям [6, с. 109–122, 110–126]. Ко всяким изменениям относятся как к покушению на постдейтонский порядок. Прежде всего, заметить это можно в Банья Луке.

Соглашение Страстной Пятницы (1998 г.)

Конфликт в Ольстере признается одним из самых важных этнорелигиозных споров Западной Европы в XX веке. Его источник находится в многовековой доминации англосаксов на острове – официально Ирландия стала частью Великобритании в 1800 году, хотя первые проникновения были заметны уже с половины XII века. Причиной были также следующие факторы: огромная денационализация Цельтов (в том числе геноцид как следствие большого голода в половине XIX в. и иммиграция ирландцев в США), мысль о соединении целой страны после создания в 1922 году Ирландского Свободного Государства в южной части острова, разторжение государственных узлов с Лондоном в 1949 году и возникновение республики [7].

По результатам переписи населения с 2011 г., среди жителей Ирландии было 40,8% римокатоликов (для сравнения в 2001 г. их было 40,2%), протестантов разного типа – 41,6% (в 2001 г. – 45,6%), пресвитериан – 19,1% (в 2001 г. – 20,7%), верующих англиканской церкви под видом Ирландской Церкви – 13,7% (в 2001 г. – 15,3%) и, наконец, методистов – 3% (в 2001 г. – 3,5%). Это всё при увеличении числа жителей Ольстера в указанном десятилетии с 1,68 миллиона до 1,81 миллиона. Здесь нужно добавить, что увеличение количества католиков обусловлено иммиграцией из новых стран членов Европейского Союза, в которой доминировали поляки (18,6 тысяч), литовцы (6,6 тысяч) и словаки (2,4 тысячи) [8].

Северная Ирландия рассматривается как наиболее религиозный регион на Британских Островах. Подтверждением этому являются результаты соцопросов с 2007 г. 45% респондентов из Ольстера ответило, что регулярно (по крайней мере раз в месяц) посещают святыню. Такой же ответ дало 18% респондентов из Шотландии, 14% из Англии и 12% из Уэльса [9, с.7].

Учреждением, негативным способом замешанным в Ирландский конфликт, стала Королевская Полиция Ольстера (Royal Ulster Constabulary). Доминировали в ней протестанты (католиков было

только 7,5% среди всех сотрудников). Таким образом, Королевская Полиция сыграла иную роль, чем этого можно было ожидать от полиции демократического правового государства. Вместо того чтобы быть посредником в споре, полиция стала его участником. Среди почти 3,5 тысяч смертельных жертв конфликта, который длился на протяжении трёх десятилетий (до 1998 года), больше чем 1,1 тысяча человек принадлежала разным службам, связанным с безопасностью, в том 300 человек было из Королевской Полиции Ольстера [10].

Соглашение Страстной Пятницы, иначе называемое Бельфастским Соглашением, было заключено 10 апреля 1998 г. в столице Ольстера. Соглашение имеет статус международного договора, так как его сторонами были премьер Тони Блэр и министр по делам Северной Ирландии Мо Мовлам от имени правительства Её Королевского Величества, а также премьер Берти Ахерн и Дэйвид Эндрюс, который в то время исполнял обязанности министра иностранных дел (последние репрезентовали правительство Республики Ирландии). Важно, что Соглашение Страстной Пятницы было подписано представителями восьми главных политических групп Северной Ирландии, как юнионистских (Ольстерская юнионистская партия, Альянс, Ольстерская Демократическая Партия), так и республиканских (Социал-демократическая и лейбористская партия, Шинн Фейн и т.д.). Главные авторы договора, католик Джон Хьюм и англиканин Дэйвид Тримбл, стали лауреатами Нобелевской Премии Мира в 1998 году.

Соглашение Страстной Пятницы является самым большим достижением (со времён Саннингдэйл в 1973 году) для сторонников единства целого острова. На основании документа католики могут участвовать в выборах в локальный парламент. Те, которые будут избраны народом, получают возможность заседать в правительстве Северной Ирландии, пропорционально к их репрезентации в Ассамблее Северной Ирландии. Договор стал началом для межведомственного сотрудничества Севера с Югом с помощью: 1) Совета Британских Островов, который должен неформально соединять администрации в Лондоне и Дублине, а также Бельфасте, Эдинбурге и Кардиффе, на Острове Ман, а также Нормандских Островах; 2) Министерства межирландского совета в рамках сотрудничества между Северной Ирландией и Ирландской Республикой, главным заданием которого является сотрудничество по делам всего острова; 3) Британско-Ирландской Межправительственной Конференции для содействия сотрудничеству между Северной Ирландией и Великобританией. Не без усложнений прошла имплементация условий соглашения, относящихся к разоружению ольстерских военизированных группировок, а также освобождения североирландских заключенных из тюрем [11, с. 229–235].

Девятая часть соглашения относилась к полиции и правосудию. В начале стороны признали, что проблема полиции очень важна для каждого общества, а история глубоких разногласий в Северной Ирландии несёт за собой очень много эмоций, боли и страданий жертв и их близких, в том числе сотрудников Королевской Полиции Ольстера. Стороны соглашения были уверены, что этот документ стал новым началом для полиции в Северной Ирландии, службы, открытой к сотрудничеству с обществом, а это, в свою очередь, даёт неповторимый шанс на строительство новой политической системы. Нужно информировать полицейских обо всех изменениях в обществе, которое они должны защищать.

В следующем параграфе стороны выразили уверенность в том, что полицейские структуры и механизмы, которые характерны для этой службы, должны отображать эффективность, справедливость и беспристрастность, а также независимость от политических воздействий, ответственность за действия и общество, которому они служат. Стороны пришли к общему согласию, что использованные решения и схемы должны быть приспособлены к поддержанию закона и порядка, а также эффективному реагированию на угрозы общественному порядку, прежде всего со стороны терроризма. Полиция, которая не в состоянии эффективно действовать, не сможет расположить к себе общество. Кроме выше сказанного, стороны согласны, что хорошо построенные структуры и механизмы полиции должны быть открыты к сотрудничеству с обществом и максимальному делегированию полномочий и ответственности. Такие решения должны опираться на защиту прав человека, профессиональной этики, а также должны быть единогласно приняты всем сообществом.

Анонсировано создание независимой комиссии по разработке рекомендаций, относящихся к механизмам, которые в будущем будут введены в Северной Ирландии, включая средства, которые убедят общество в необходимости перемен в структурах и действиях полиции, в соответствии с вышеописанными изменениями. Авторы документа надеялись, что Комиссия станет собранием международных экспертов, а рапорт о её действиях должен был появиться не позже лета 1999 г. Комиссия обязалась согласовывать все свои идеи с общественными организациями, а выработанные концепции должны в основном рассматривать тему полиции. В случае если бы были подняты

проблемы существования системы правосудия, в консультациях должно участвовать правительство [12].

Указанное приложение к этой части соглашения (Приложение А) относится к Комиссии по делам Полиции в Северной Ирландии. Учитывая правила, относящиеся к полиции, представленные в этом документе, Комиссия была обязана контролировать действия полиции в Ольстере и, базируясь на их результатах, должна представлять предложения на будущее для полицейских структур. Предложения Комиссии о полиции должны быть сконструированы так, чтобы учитывать состав, процесс набора кандидатов, культуру, а также восприятие полиции как части общественности Северной Ирландии. Кроме этого, они должны содержать рекомендации по таким вопросам, как переквалификация, кадровая помощь, повышение уровня образования и профессиональное развитие сотрудников в мирном обществе. Предложения Комиссии должны быть спроектированы таким образом, чтобы гарантировать следующее: 1) полиция является структурой, управляемой так, чтобы эффективно выполнять свои обязанности; 2) полиция должна быть вовлечена в партнёрство с обществом, максимально делегируя свои полномочия и ответственность; 3) законодательная и конституционная база требует беспристрастного выполнения полицейских заданий и стандартов работы, совместимых с международными нормами; 4) полиция действует в четких рамках ответственности перед законом и обществом, которому служит, поэтому: а) её действия ограничиваются ответственностью и действиями в рамках закона; б) её компетенции и процедуры слежения за исполнением постановлений и указов должны быть четкими и доступными; в) она открыта и предоставляет независимые средства с целью проверки жалоб на полицию; г) не существуют чётко обозначенные условия, которые дают возможность жителям и избранным ими политическим представителям выражать своё мнение о полиции, а также обозначать приоритеты работы полиции, гарантировать её беспристрастие и свободу от нелегального политического контроля; д) существуют правила об ответственности за эффективность и экономное использование средств для реализации заданий полиции; е) существуют средства для независимого и профессионального контроля, проверки полиции, поддержания соответствующих стандартов ее работы. 5) скоординированное сотрудничество с Миротворческой Стражей Ирландии, а также другими полицейскими структурами; 6) управление общественным порядком, в котором нужно предвидеть сверхурочное использование полицейских сил [13].

Превращение Королевской Полиции Ольстера в Полицию Северной Ирландии (Police Service of Northern Ireland) произошло в ноябре 2001 года. Решено, что новая структура будет очищена от наиболее заметных британских символов, будет принят новый кодекс этики и разработана будет новая присяга для будущих полицейских. Среди сотрудников полиции протестанты и католики будут представлены в равных количествах. Также запланировано создание вакансии полицейского уполномоченного по правам человека и Трибунала Общественных Жалоб. Указания Комиссии были записаны в Законе о Полиции в Северной Ирландии в 2000 и 2003 годах [14].

Ольстер остаётся единственным регионом британского государства, в котором функционирует общая полицейская структура, подчиненная властям из Бельфаста. Для сравнения, в Англии и Уэльсе существуют 43 такие группы, а в Шотландии – 6. В то время, когда в Северной Ирландии происходили перемены в администрации общественного порядка, произошло увеличение контрольных полномочий локальных правительств Шотландии и Уэльса над полицией [15, с. 68–69].

Охридское соглашение (2001 г.)

В конце XX – начале XXI в. во входившим в состав Югославии Косове произошли столкновения между албанцами (90% населения края) и сербами. Спор этот перешёл на международный уровень, а в 2001 г. распространился также на соседнюю Македонию. До этого момента Македония была идеальным примером подражания для других балканских народов, как государство, в котором все споры и конфликты решались исключительно мирным путём. Албанцем себя считал каждый четвёртый гражданин страны со столицей в Скопье. В северо-западной части края существовали регионы, в которых албанцы составлял 90% жителей. В Македонии проживают также сербы, цыгане и турки – всё это является типичной для региона мультикультурной мозаикой. Среди причин конфликта албанская сторона чаще всего называла несправедливые общественно-политические отношения между македонцами и албанцами после обретения независимости Македонией. Прежде всего, нужно сказать, что македонский истеблишмент создал этническое государство для македонцев. Албанцам отводилась роль этнического меньшинства, но они хотели быть элементом строящим новое постюгославское государство. Участие албанцев в государственных структурах не соответствовало их удельному весу в структуре населения (2% в правительстве и армии). Ещё одним аргументом стало подписанное в феврале 2001 соглашение об обозначении государственной границы с Югославией. Во-первых, таким образом проигнорированы происходящие в то время процессы в Косове. Во-вторых, этот договор

препятствовал албанцам Косова и Македонии в пересечении границы без контроля так, как происходило это в прошлом.

Македония полагала, что за конфликт в стране ответственными были международные силы, которые не могли решить албанскую проблему в сербском Косове. Проблема эта распространилась на бывшую Югославскую Республику Македонию. Через югославско-македонскую границу (а по сути косовско-македонскую) проникали разведчики Армии Освобождения Косово (Ushtria Çlirimtare e Kosovës), которые в Македонии создали Армию Национального Освобождения (Ushtria Çlirimtare Kombëtare). Ещё в феврале 2001 года правительство в Скопье отвергло аргументы албанской стороны о дискриминации, ссылаясь на записи в Конституции, обучение языкам меньшинств на уровне среднего образования, местных органов власти, а также на официальное использование языка меньшинств в местах, где они являются большинством в обществе. Подчёркнуто, что государственная администрация не жалеет сил для того, чтобы увеличить вовлечение в службу в полиции и армии. Среди солдат Министерства Внутренних Дел уровень партиципации представителей албанского меньшинства должен был быть на уровне 8,7%. В типично албанских городах они занимали только четвертую часть рабочих мест [16, с. 275–283].

Считается, что силовая фаза войны началась 16 февраля 2001 года, когда вооруженная группа албанцев провела атаку на отделение полиции в македонском селе Танушевцы. Это вовсе не значит, что такой инцидент был первым, потому что подобное происходило с начала 2000 года. С разной интенсивностью нападения на полицию, военных, дорожную инфраструктуру, систему водоснабжения, или даже мирное македонское население длились до момента редакции македонской конституции в 2001 г. Эти нападения стали причиной побега македонцев с регионов, в которых доминировали албанцы [17, *Ibidem*, s. 289–311].

Летом 2001 года, благодаря заинтересованности Европейского Союза и Соединённых Штатов Америки, правительство в Скопье начало мирные переговоры со многими группами из албанского меньшинства. Их результатом было заключение Охридского соглашения (13 августа 2001 года), которое признано большой победой албанцев. В ходе переговоров они достигли практически всего, чего ожидали, кроме территориальной автономии и подчинения местных сил полиции самоуправлению, а не Министерству внутренних дел. В рамках соглашения албанский язык приобрёл статус государственного в государственных учреждениях и органах самоуправления в районах, в которых минимум 20% населения было албанским, оно приобрело статус равный македонцам, получения высшего образования на албанском языке обеспечивалось финансовой помощью со стороны Скопье, а люди православного, католического и мусульманского вероисповедания обрели равный статус.

Стороны Охридского соглашения подчеркнули необходимость введения паритетов в администрации, а также в армии и полиции. Паритеты должны отображать этническую структуру страны. «Особое внимание следует обратить на гарантии того, что в самые короткие возможные сроки полиция будет отображать структуру и размещение населения» (ст. 4 п. 2). В дополнении С Соглашения детализировано, что такую структуру македонская полиция обретёт после 2004 года. С целью реализации этого проекта правительство обязалось провести переобучение и к половине 2002 года принять на службу 500 новых полицейских. Столько же должны были быть принятыми на службу в 2003 году (среди жителей регионов, в которых македонцы не являются большинством). Кроме этого, президент Борис Трайковский и премьер Любчо Георгиевский от имени властей Македонии обязались гарантировать больше влияния самоуправления на процесс избрания шефов локальной полиции (ст. 3 п.3). Тем самым, в приложении В власти обязались принять соответствующие законы по правам самоуправлений в избирательном процессе комендантов местных отделений полиции, среди трех кандидатов, указанных Министерством Внутренних Дел. По крайней мере, один из кандидатов должен принадлежать к доминирующей в данном муниципалитете этнической группе [18].

Поручителями реализации обязанностей по реформам полиции стали ОБСЕ, Европейский Союз и Соединённые Штаты Америки. Первая из перечисленных международных организаций поддержала процесс реформ, проводя курсы в полиции и надзор пропорционального этнического состава в государственной администрации, армии и полиции. Европейский Союз организовал миротворческие операции военных и полицейских, для которых главной целью был мониторинг территорий, на которых проходили жестокие бои. Кроме этого, Евросоюз предпринял обучение сотрудников и кандидатов на службу в органах, связанных с безопасностью, консультации локальной полиции, борьбу с организованной преступностью и реализацию европейских стандартов. С началом 2006 г. вместо миссии «Europol Proxima» появилась Полицейская Консультативная Группа, в которую

входило несколько десятков сотрудников European Union Police Advisory Team. Действия миссии продолжались в рамках проекта сотрудничества Европейской Комиссии и властей из Скопье [19].

В краткие сроки были реализованы поставленные цели и увеличено участие представителей меньшинств в этнической структуре сотрудников македонской полиции. Если в начале 2001 года только 6% всех полицейских составляли албанцы, то 4 года спустя эта цифра выросла втрое. В это время в стране принято на службу 1,6 тысяч полицейских, в том числе 1145 граждан македонских национальностей, 81 – турецкой, 58 – цыганской, 32 – сербской и 50 – немакедонской. Кроме этого, благодаря сотрудничеству с миссией ОБСЕ в Скопье почти каждый четвёртый сотрудник македонской полиции прошёл обучение на 3-месячных курсах адаптации к работе в многонациональной среде. Всё же заметным было слишком низкое количество албанцев среди офицерского состава. Этот факт можно объяснить зависимостью повышения от теоретических аспектов, а не от злой воли македонского большинства [20, с. 279–281]. Согласно рапорту Совета Европейского Союза с 20 октября 2006 года, появились возражения, относящиеся к тому, что слишком мало человек с албанской национальностью находилось среди среднего офицерского состава полиции или пограничных войск.

В принятом 29 января 2002 года законе о местном управлении введено правило избрания местного коменданта полиции советом муниципалитета со списка троих кандидатов, представленных министром внутренних дел. По крайней мере, один кандидат должен принадлежать этнической группе, доминирующей в данном муниципалитете. Если совет не утвердит ни одного кандидата, весь процесс будет проводиться заново. Только после выше перечисленного менялись правила: комендант избирался министром из троих кандидатов, которых предложил совет муниципалитета.

Нужно заметить, что по законодательным актам, принятым в 2004 году введено новое административное деление Македонии. Образовались 84 муниципалитета, из них 10 на территории столичного округа Скопье. Всё это вместо предыдущих 123 административно-территориальных единиц. Во многих случаях территориальные изменения дали возможность объединения 20% албанцев в границах муниципалитета, и даже их албанизацию. Этот процесс можно понимать как захват власти в самоуправлении членами албанского населения. Это условие было выполнено на территории 29 муниципалитетов, в том числе в Скопье и в четырёх районах, входящих в его состав. С целью улучшения работы полиции в регионах, где большинством жителей были албанцы, основано 8 координирующих центров (Скопье, Битола, Гостивар, Куманово, Охрида, Струмица, Штип и Тетово). Для улучшения своего имиджа полиция проводит встречи и обучения с советниками, представителями СМИ, неправительственными организациями, а также с обычными жителями [21, с. 349–354].

Выводы и рекомендации для Украины

Во-первых, в каждой из проанализированных ситуаций присутствовал внутренний конфликт, но в большой мере вышедший на международный уровень. Конфликт на Донбассе не выглядит по-другому, даже если анализировать уровень влияния и дестабилизации. Отсюда вывод, что в миротворческий процесс должны быть увлечены другие государства и международные организации, которые уже участвовали в процессе приготовления предыдущих соглашений или в их осуществлении.

Во-вторых, необходимо осознать огромную роль полиции в обеспечении безопасности на постконфликтной территории. Охраняя хрупкий мир, органы ответственные за безопасность должны находиться вне каких-либо подозрений в сотрудничестве с одной из сторон конфликта. По-этому, обязательным элементом миротворческого процесса должна быть реформа полиции. Новые сотрудники должны принадлежать обеим заинтересованным сторонам или вообще находится вне всяких сторон. Так как сотрудники полиции каждый день работают с оружием, процесс проверки и принятия на службу должен быть исключительно тщательным.

В-третьих, с самого начала нужно стремиться к тому, чтобы полиция имела исключительное право на легальное использование силы. Ключевое значение для миротворческого процесса должна иметь проблема разоружения обеих сторон конфликта. С постконфликтной территории должны исчезнуть другие силовые структуры (в том числе армия). Охраной безопасности и поддержанием общественного порядка должны заниматься специально созданные международные полицейские силы, состоящие из сотрудников полиции стран, не связанных с конфликтом.

На Донбассе в первую очередь нужно ответить на вопрос, касающийся характера связей этого региона с Украиной после окончания военных действий, что будет иметь фундаментальное значение для будущего статуса полиции. Во-вторых, нужно принять во внимание тот факт, что сепаратистские части донецкой и луганской областей не приняли участия в реформе администрации безопасности и общественного порядка, на базе которой в 2015 году основано Национальную полицию Украины. К обоим этим определителям стоит относиться сообща.

В Минских договорённостях украинская сторона обязалась принять законодательные акты относящиеся к специальному статусу для некоторых регионов донецкой и луганской областей. Согласно декларации Киева в рамках договоренности Минск-2 к концу 2015 года Украина должна была провести реформу внутренней политической системы, в том числе ввести поправки в Конституцию, с учетом децентрализации и признания контролируемым сепаратистами зонам права на самоопределение языка, права к созданию собственных сил порядка, права к установления трансграничного сотрудничества с регионами Российской Федерации. Стороны соглашения, а именно главы Украины, России, ОБСЕ, а также Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики пришли к общему мнению, что только выполнение всех требований относящихся к реформе политической системы даст возможность передать властям в Киеве полное руководство над этой частью российско-украинской границы, находящейся под контролем сепаратистов. Стоит подчеркнуть, что закон о специальном статусе местного самоуправления для некоторых регионов донецкой и луганской областей на срок трёх лет украинская Верховная Рада приняла еще в сентябре 2014 года (как выполнение обязанностей по соглашению Минск-1). В силу статьи 9 выше указанного документа, местные советы получили возможность создания структур народной милиции, которая образуется с целью защиты безопасности и общественного порядка, организована на основе добровольных структур, в которых служат исключительно граждане Украины, проживающие на территории этого совета [22].

Принимая во внимание враждебность большинства украинских политических групп к идеи децентрализации и федерализации страны, стоит принять, что в ту же сторону будет идти миротворческий процесс на Донбассе. Поэтому, стоит рассмотреть модели создания мира осуществленные в Северной Ирландии и Македонии. Гарантом продолжительности договоренности должна стать Москва, наравне с Киевом, но при этом сепаратистские республики должны быть вычеркнутыми со списка сторон соглашения. Такой подход позволяет легитимизировать миротворческий процес, подчеркивая, что Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика никогда не были признаны как субъекты международного публичного права, а оказавшиеся под их властью территории составляют интегральную часть Украины.

Не рекомендуется создавать на Донбассе локальные народные милиции, так как это означало бы легализацию вооруженных сил сепаратистов, что препятствовало бы эффективному созданию мира. Здесь могла бы быть создана локальная государственная полиция с собственным комендантом, назначенным властями из Киева. Эта полиция могла бы сотрудничать с Национальной Полицией Украины, особенно в раскрытии тяжелых преступлений. Консультативным органом для коменданта локальной государственной полиции на Донбассе мог бы быть совет, избранный непосредственно или косвенно, и состоящий из лиц, пользующихся уважением местных жителей, например учителей или духовных лиц, а также политиков, отстаивающих мирный процес.

В ситуации, когда создание отдельной местной государственной полиции для Донбасса было бы признано посягательством на территориальную целостность Украины, можно было бы использовать модель, выработанную в итоге Охридского соглашения. Речь идёт об избрании местного коменданта полиции советом административно-территориальной единицы из списка троих кандидатов, представленных министром внутренних дел центрального правительства. Такое решение, с одной стороны, подчеркнуло бы отличие Донбасса от остальной части Украины, с другой – не давало бы оснований для обвинений в уходе от принципа территориальной целостности страны.

Заключение

Отметим, что в каждом из проанализированных мирных соглашений ключевой проблемой была реформа полиции. Вероятно, что так же будет в процессе окончания конфликта на Донбассе. В этом нас убеждают все происходящие до сегодняшнего дня попытки примирения в рамках Минских договоренностей (сентябрь 2014 г. и февраль 2015г.). Форма и характер структур администрации безопасности и общественного порядка на территории Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, скорее всего, будет производной выбора модели осуществления власти, как с участием местных жителей, так и с точки зрения Киева. Будет ли существовать территориальная автономия или же нет? Как демонстрирует британский пример, даже в унитарном государстве может существовать несколько полицейских структур, и, наоборот, в федеральных государствах, как например, в России, будет существовать исключительно сильная, централизованная полиция. По этой причине такое основание несёт возможность ошибки. Уверенно можно сказать, что без реформированных структур, ответственных за безопасность на постконфликтной территории, трудно будет достичь стабилизации.

Список ссылок

1. A. Jagiełło-Szostak, *Idea narodu politycznego kontra etnonacjonalizmu. Od jugoslawizmu do jugonostalgii*, Wrocław 2013.
2. P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011.
3. Z. Zubel, *Policja Bośni i Hercegowiny (cz. I)*, «Przegląd Prewencyjny» 2010, nr 2.
4. P. Sokołowska, *Policja w Bośni i Hercegowinie jako przykład niewydolności systemu bezpieczeństwa narodowego*, «Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego» 2010/2011.
5. Ibidem.
6. M. Kaczorowski, *Reforma policji w Bośni i Hercegowinie. Rola społeczności międzynarodowej*, [w:] *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, M. Gniazdowski (red.), Warszawa 2008; P. Sokołowska, *Bilans działalności misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, «Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego» 2009/2010.
8. W. Gruszka, *Konflikt w Irlandii Północnej*, Warszawa 1977; S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, Wrocław 1977; *Historia Irlandii*, T. W. Moody, F. X. Martin (red.), Poznań 1998; W. Konarski, *Pragmatycy i idealisci. Rodowód, typologia i ewolucja ugrupowań politycznych nacjonalizmu irlandzkiego w XX wieku*, Pułtusk–Warszawa 2001.
9. *Census 2011: Ethnicity, Identity, Language and Religion*, <http://www.ninis2.nisra.gov.uk/public/Theme.aspx?themeNumber=136&themeName=Census+2011> [15 VIII 2015]
10. *Churchgoing in the UK. A research report from Tearfund on church attendance in the UK*, Teddington 2007.
11. R. Weitzer, *Policing Under Fire. Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland*, Albany 1995.
12. A. Piórko, *Historia Irlandii Północnej*, Toruń 2008.
13. *Northern Ireland Peace Agreement (The Good Friday Agreement)*, <http://peacemaker.un.org/uk-ireland-good-friday98> [15 VIII 2015].
14. Ibidem. *The Police (Northern Ireland) Act 2000*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents> [15 VIII 2015]; *The Police (Northern Ireland) Act 2003*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/6/contents> [15 VIII 2015].
15. P. Mickiewicz, *Systemy bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państw*, Wrocław 2012.
16. I. Stawowy-Kawka, *Albańczycy w Macedonii 1944-2001*, Kraków 2014.
17. Ibidem.
18. *Ohrid Framework Agreement*, [http://www.ucd.ie/ibis/filestore/OhridFramework Agreement.pdf](http://www.ucd.ie/ibis/filestore/OhridFramework%20Agreement.pdf) [15 VIII 2015].
19. B. Przybylska-Maszner, *EUPAT – policyjny zespół doradczy w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, <https://repozytorium.amu.edu.pl> [15 VIII 2015].
20. R. Woźnica, *Rola Unii Europejskiej w realizacji postanowień porozumienia ochrydzkiego dotyczących policji*, [w:] *Tożsamość narodowa w społeczeństwie multietnicznym Macedonii*, M. Kawka, I. Stawowy-Kawka (red.), Kraków 2008.
21. I. Stawowy-Kawka, *Albańczycy w Macedonii 1944-2001*, Kraków 2014.
22. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/1680->

ТОМАШ ШИШЛЯКкандидат політичних наук,
Вроцлавський університет
(Вроцлав, Польща)
tomasz.szyszlak@uwr.edu.pl**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ В ПРОЦЕСІ ЗАВЕРШЕННЯ
ЕТНІЧНИХ КОНФЛІКТІВ***Анотація*

У статті описано досвід реформування поліції в процесі завершення внутрішніх етнічних конфліктів у Боснії та Герцеговині, Косово та Північній Ірландії. Конфлікт у Боснії та Герцеговині було вирішено на основі Дейтонської угоди, виконання якої забезпечувалося прийняттям нової Конституції, що встановлює для етнітетів гарантії безпеки, а також створенням нової поліції, в якій пропорційно представлені боснійці, серби, хорвати. На основі Бельфастської угоди вдалося врегулювати багаторічний конфлікт між католиками і протестантами в Північній Ірландії. Важливою складовою процесу врегулювання конфлікту було знаходження компромісу щодо створення нової поліції, в якій забезпечувалося рівне представництво католиків і протестантів. Конфлікт у Косово вирішувався на основі Охридської угоди, досягнутої за участі ЄС і США. Згідно угоди, утвердився новий статус албанців у Косово, албанська мова стала державною, а у формуванні місцевої поліції значна роль відводилася місцевому самоврядуванню, що дозволило забезпечити пропорційне представництво етнічних груп у ній. Європейський досвід мирного врегулювання етнічних конфліктів, зокрема досвід створення в конфліктному регіоні нової поліції, може бути використаний в процесі мирного врегулювання конфлікту в Донбасі.

Ключові слова: конфлікт, етичний конфлікт, Донбас, Косово, поліція.

TOMASZ SZYSZLAKPhD in Political Science
Wroclaw University
(Wroclaw, Poland)
tomasz.szyszlak@uwr.edu.pl**EUROPEAN EXPERIENCE OF POLICY REFORM IN THE PROCESS OF ENDORSEMENT OF
ETHNIC CONFLICTS***Summary*

The end of the bipolarity in Europe became the real explosion of ethnicity in multinational countries. Nationalisms appeared again, especially those frozen by the communism. The conflict in Donbass, lasting from 2014, perfectly is becoming a part of these general trends. The object of analysis in the present text is the issue of functioning of police formations in the new reality, after ethnical conflicts, which troubled Bosnia-Herzegovina, Macedonia or Great Britain and Northern Ireland on the turning point of XX and XXI centuries.

In each of three described coincidences we dealt with conflicts, in which there was strongly present the issue of ethnicity, however the police was being exploited as the tool of one of sides of weight regulating the course of conflict. When it already reached into entering peace agreements, issues associated with the reorganization of police structures and the adaptation to the multiculturalism of the society, became one of crucial problems. Showing conclusions and recommendations which could be applicable in case of the ending is aimed at an above study of conflict in eastern Ukraine.

The author is coming to a conclusion, that one of the most important element of the peace process should be the reform of the police, going in such direction so that in it coming officers are employed of different parties to the dispute, or from none of them. Moreover from the very beginning it is necessary to aspire police to have a monopoly for legal applying power, and therefore for the peace process an issue of disarming both fighting sides should also have a key importance. Other forces should be withdrawn from the postconflict area, and special international police services should deal with supporting the protection of the safety and the public order (especially in the first phase of peacebuilding).

Keywords: conflict, ethical conflict, Donbass, Kosovo, police.