

4.9. Розумюк В.М. Балканський досвід інтеграції окупованих територій і проблема державного будівництва

Анексія Криму, створення маріонеткових ЛНР-ДНР та масштабна «гібридна війна» Росії проти України стала черговим і, потенційно, найбільш небезпечним міжнародним конфліктом на території колишнього Радянського Союзу. Відповідно, загрози суверенітету та виклики територіальній цілісності нашої країни актуалізують дослідження міжнародного досвіду інтеграції окупованих територій та державного будівництва.

Особливо цікавою в цьому сенсі видається історія становлення національних держав на Балканах і, передусім, Республіки Хорватія, адже на зорі своєї незалежності ця невелика балканська країна була змушена вирішувати такі ж складні питання екзистенційного характеру, як і наша держава сьогодні, причому різноманітні аспекти проголошення незалежності цієї країни та її «вітчизняної війни» проти сербів подекуди аж до дрібних деталей нагадують так звану «українську кризу» 2014–20?? років. Іншою причиною прискіпливої уваги до хорватського досвіду інтеграції окупованих територій може служити той приголомшливий факт, що з понад 130 місій ООН, мирна реінтеграція Подунав'я (регіон на північному сході Хорватії) вважається не просто найбільш успішним зразком подібної діяльності в історії Організації Об'єднаних Націй, але й, власне, єдиним успішним прикладом, оскільки 99% усіх миротворчих операцій завершувалися консервацією існуючої ситуації, а не відновленням довоєнного status quo.

В чому ж полягає специфіка хорватського досвіду реінтеграції окупованих територій і які уроки з нього може винести Україна?

Якщо $\frac{3}{4}$ окупованих територій Хорватії були повернені за допомогою військових кампаній весни-літа 1995 року (операції «Буря», «Блискавка» тощо), то Східна Славонія була реінтегрована мирним шляхом за міжнародного посередництва. За погодженням з міжнародною спільнотою хорватський уряд відмовився від про-

ведення в Подунав'ї військової операції та віддав перевагу мирному плану переходу території під контроль Загребу. 12 листопада 1995 року в селі Ердут представники Хорватії та місцевої влади Сербської Країни (за погодженням із С. Мілошевичем) підписали компромісну угоду про завершення війни в Хорватії та перехідний період для інтеграції до складу Хорватії. Таким чином Республіка Хорватія змогла відновити свій суверенітет і територіальну цілісність у межах своїх кордонів.

Унікальність хорватського сценарію полягає також у тому, що на чолі миротворчої операції була перехідна адміністрація ООН, яка взяла владу в свої руки і потім передала її хорватам, підготувавши територію до реінтеграції в конституційно-правове поле. Резолюцією Ради Безпеки ООН №1037 від 15 січня 1996 року було започатковано місію UNTAES, яка опікувалася реінтеграцією Подунав'я та організовано Тимчасову адміністрацію Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Баранії та Західного Срему на чолі з американським генералом Жак-Пол Клайном.

Місія розпочалася 15 січня 1996 р. і мала тривати один рік, протягом якого її представники повинні були стежити за демілітаризацією цих районів та забезпеченням мирної реінтеграції території до складу Хорватії. Військова і цивільна місія нараховували трохи більше 4800 солдатів, понад 400 поліцейських і 99 військових спостерігачів. За рік мандат місії було продовжено ще на один рік і завершено її роботу 15 січня 1998 р. Але і після цього Група підтримки зі 180 співробітників цивільної поліції ООН залишилася стежити за діями хорватської поліції та контролювати повернення біженців. Діяльність місії UNTAES коштувала ООН 1,5 млрд. дол.

В цілому «хорватський шлях» мирної реінтеграції передбачав послідовну реалізацію визначених і формалізованих на рівні ООН кроків Тимчасової адміністрації та національного уряду. Слід особливо підкреслити, що жодного особливого політичного або юридичного статусу (федералізація) окупованим територіям не надавалося і лише під час роботи Тимчасової адміністрації ООН регіон перебував на особливому положенні. Окрім того, з огляду на викликану війною злиденність, ці території отримали спеціальний економічний статус – звільнення від певних податків, заохочення інвестицій, гарантії державної підтримки розвитку бізнесу, освіти, культури. Через 15 років, коли місцева економіка підтягнулась до середньохорватських показників, пільги скасували.

Першим кроком до реінтеграції стала повна і реальна демілітаризація: з регіону виводилися або розформовувалися усі військові

формування (офіційна армія та парамілітарні структури), у населення вилучалася (викупувалася та конфісковувалася) зброя. Важливою особливістю ситуації стала відмова С. Милошевича від будь-якої підтримки сербських сепаратистів. Югославія вивела свої війська з території Сербської Країни, відкликала «радників» і кураторів, припинила фінансування та постачання військової техніки.

Розпочалося розмінування території, яке спочатку планувалося завершити в 2019 році, але через серйозні труднощі (передусім, відсутність карт мінних полів) було відтерміноване до 2026 року. Розмінуванням займається близько 40 приватних компаній, частина яких фінансується хорватським урядом, частина – міжнародними організаціями.

Тимчасова адміністрація організувала роботу так званої перехідної поліції, до якої залучалися як хорвати, так і серби. Керівників та рядовий склад цих правоохоронних органів було рекрутовано з діючих співробітників МВС Хорватії, колишніх бійців хорватської армії та воєнізованих формувань, а також місцевих сербів, переважна більшість яких служила в сепаратистських структурах. Як правило поліцейський патруль складався з одного представника міжнародної місії, хорвата і серба, маючи на озброєнні лише пістолети. Так само в кожному райвідділі було два спів-керівника – серб і хорват. Розмови на політичну тематику у службовий час були прямо заборонені, а щоб сформувати спільний «командний дух» у колишніх ворогів довелося проводити спеціальні тренінги на території Угорщини. За місяць до закінчення особливого періоду весь особовий склад було автоматично зараховано до системи хорватського МВС.

Відновлення порядку та стабільний поступ мирного процесу створили умови для повернення біженців. Для розуміння глибини цієї проблеми, варто навести наступні цифри: якщо в 1991 році на територіях, що увійшли в Республіку Сербська Країна, серби склали 52% населення (245800 осіб), хорвати 35% (168026 осіб), інші національності 11% (55895 осіб), то вже в 1993 році сербів було понад 92% (398900 осіб), хорватів лише 7% (30300 осіб), а інших – 1% (4395 осіб). Після блискавичної військової кампанії весни-літа 1995 року понад 200 тис. країнських сербів втекли до Югославії, натомість до своїх домівок повернулися десятки тисяч хорватів. В деяких населених пунктах показники руйнування житлових будинків та інфраструктури становили 80–100%, не було ані світла, ані води, не працювала жодна комунальна служба і процвітала антисанітарія стихійних звалищ.

Уряд Хорватії виділив допомогу кожному постраждалому з розрахунку 35 кв. м. на господаря будинку і 10 кв. м. на члена сім'ї і централізовано почав відновлювати всі системи життєзабезпечення. Організацією процесу займалися місцеві органи влади, які під час окупації були обрані біженцями на території Хорватії, коли не лише виборці, але й усі кандидати були тимчасово переміщеними особами. Саме ці «команди» першими з цивільних повертались на колишні окуповані території і брали на себе оперативне управління. Як згадували учасники тих подій, інколи в населеному пункті не було жодного будинку, придатного для проведення першого робочого засідання, оскільки всі хати стояли без дахів, а більшість – і без стін. Активно діяло державне агентство, яке частково за рахунок міжнародних фондів, частково за рахунок хорватського бюджету скуповувало нерухомість у тих сербів, від яких можна було очікувати проблем, пропонуючи їм ціни вище ринкових, щоб вони могли без проблем купити собі будинок десь у Сербії.

Було проведено цілу низку заходів, спрямованих на політичну та економічну інтеграцію. Відбувся доволі швидкий і безболісний перехід на куну (хорватська грошова одиниця), що стало важливим матеріальним свідченням переходу регіону під хорватську юрисдикцію. Важливим етапом стала так звана конвалідація – верифікація документів, отриманих місцевими мешканцями під час окупації та видача хорватських паспортів. І якщо заміна свідоцтв про народження, освіту, шлюб та смерть відбувалась доволі спокійно і буденно, то оформлення хорватських паспортів викликало серйозне суспільне збурення. З одного боку, керівників процесу мирної реінтеграції звинувачували в тому, що вони «розкидають хорватські паспорти з літаків» і надають хорватське громадянство будь-кому (сербським бойовикам), а з іншої сторони – для громадян колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія сербської національності отримання хорватського паспорта було справжнім політичним маніфестом – актом визнання суверенної Республіки Хорватія та відмовою від лояльності СФРЮ, Великій Сербії та Республіці Сербська Країна. Сербські радикали спробували організувати бойкот видачі паспортів, але оскільки без паспорта було неможливо отримувати пенсію, соціальну допомогу, компенсацію за зруйнований будинок та брати участь у місцевих виборах, переважна більшість членів сербської громади на реінтегрованих територіях отримали паспорти і стали громадянами Хорватії, хоча для багатьох сербів цей вчинок означав болючу особисту капітуляцію.

Ще більш чутливим і дискусійним питанням стала загальна амністія. Загалом Хорватія тричі оголошувала амністію впродовж активної фази конфлікту, і ще одну – під час мирної реінтеграції. З одного боку, амністія для тих, хто програв – це усталена світова практика, яка дозволяє залучити усе населення до спільної розбудови країни та нормалізувати міжлюдські відносини. Хорватські чиновники наголошували, що кожна амністія вносить розлад у ряди сепаратистів та демонструє дієвість уряду і його право пробачати. Проте хорватське суспільство, втративши внаслідок сербської агресії кілька десятків тисяч загиблими, понад сто тисяч пораненими та отримавши кількості тисяч біженців, сприймало цю об'єктивну потребу вкрай неоднозначно. Загальний принцип амністування був сформульований політичним координатором мирної реінтеграції Весною Шкаре-Ожболт як «немає прощення за злочини».

Щоб реінтеграція трансформувалась у міцний мир, було розроблено правила амністії задля повернення до нормального життя – амністія застосовувалась до вже скоєних політичних злочинів, таких як зрада Батьківщині та заклик до бунту; натомість військові злочини, злочини проти людяності та кримінальні злочини не підпадали під амністію. На ґрунті цього підходу, був прийнятий «Закон про Загальну амністію Республіки Хорватія», який вступив в силу 3 жовтня 1996 року і забезпечив загальне регулювання амністії. Згідно ст. 1 цього закону амністувалися злочинні дії, вчинені під час або у зв'язку із конфліктом між 17 серпням 1990 року і 23 серпням 1996 року: «За цим законом загальна амністія надається винним у злочинних діях, здійснених під час агресії, збройного повстання або збройних конфліктів в Республіці Хорватія», проте злочини проти людяності, військові злочини та «звичайні» кримінальні злочини не підпадали під амністію через міжнародні зобов'язання Хорватії боротися з цими видами порушень права та внаслідок небажання заохочувати діяльність кримінальних елементів. Також відбулися перемовини між місією ООН та урядом Хорватії, щоб конкретизувати виключення з цієї загальної амністії. В результаті цих переговорів був складений список зі 150 «можливих військових злочинців», затверджений президентом Ф. Туджманом і оприлюднений міністром юстиції 13 березня 1997 року. Всіх лідерів сепаратистів колишньої Югославії було передано публічному міжнародному суду. Слід особливо підкреслити, що Хорватія зобов'язалася об'єктивно розслідувати злочини не лише сербів, але й хорватів.

У результаті кадрові військові Югославської народної армії та добровольці парамілітарних структур не притягались до відпові-

дальності, якщо вони не вчинили вбивств та військових злочинів, а мобілізовані солдати, як правило, вважалися невинними. Особи, які вчинили злочини проти людяності, військові злочини проти цивільного населення та кримінальні злочини притягалися до відповідальності та отримували покарання у залежності від тяжкості скоєного, проте автоматично амністувались винні в державній зраді, антидержавній пропаганді та агітації, участі в насильницьких діях під час заклоту. Таким чином колаборанти – чиновники, журналісти, вчителі, митці – не притягались до відповідальності, якщо прямо не закликали до вбивств та геноциду.

Остаточно хорватську владу на колишніх окупованих територіях ствердили вибори до місцевих органів влади. Всі кандидати пройшли спеціальну перевірку на причетність до злочинів часів війни, а у виборчому процесі брали участь не лише жителі окупованих територій, але й внутрішньо переміщені особи – переселенці. Голосування відбулось без суттєвих порушень та ексцесів, а його результати були визнані міжнародним співтовариством. До органів місцевого самоврядування обрали як етнічних хорватів, так і сербів, але всі вони були громадянами Республіки Хорватія, тож в регіоні було встановлено легітимну владу, обрану на вільних чесних виборах.

Завершальним кроком мирної реінтеграції окупованих територій став початок процесу загальнонаціонального примирення. Для сербів були запроваджені спеціальні квоти в парламенті та низці міністерств – на рівні заступників міністра. Відновили або продовжили свою роботу сербські дитячі садки та школи з сербською мовою викладання. Проводилася широка публічна кампанія в ЗМІ щодо спільності історичної долі, спільних інтересів та необхідності співпраці сербів і хорватів.

Висновки та рекомендації.

1. Слід мати на увазі, що хорватський сценарій неможливо повністю відтворити в сучасних українських умовах, оскільки сербсько-хорватський та україно-російський конфлікти мають як спільні риси, так і суттєві розбіжності. Міжнародне становище і внутрішньополітична ситуація в Хорватії наприкінці ХХ ст. та Україні на початку ХХІ ст. мають більше відмінностей, ніж подібностей: владно-силовий потенціал Югославії часів С. Мілошевича та путінської Росії видаються неспівмірними, та й конфлікт у Хорватії мав очевидні ознаки міжнаціонального (сербі/хорвати) і міжрелігійного (православні/католики) протистояння, тоді як війна на Донбасі – ціннісно-світоглядне зіткнення. Відповідно,

експерти цілком слушно наголошують, що хорватський досвід може слугувати корисним уроком для країни, але не прикладом для бездумного копіювання. Хорватію та Україну також об'єднує той факт, що обидві країни обрали шлях мирного врегулювання стосовно регіонів, прилеглих до кордону з агресором, і мають міжнародну підтримку своєї позиції.

2. Залучення іноземних посередників та використання міжнародного тиску на країну-агресора не мають приховувати того факту, що розраховувати можна виключно на свої сили. Миротворці мають власні цілі і не завжди вони співпадають з українськими національними інтересами. Зокрема, під час війни в Хорватії дипломати США, Росії, ЄС та ООН розробили так званий план врегулювання «Загреб – 4», який передбачав автономію на рівні федерації з демілітаризованим статусом території: під міжнародні гарантії безпеки серби отримували фіксоване представництво в хорватському Саборі, власну політичну систему (президент, уряд, парламент), валюту, податкову систему, поліцію, герб та прапор, право на друге (югославське) громадянство; окрім того, Загребу заборонялось вводити в автономію війська. Хоча хорватський президент Ф. Туджман розцінював ці умови як політичне самогубство і капітуляцію, проте під тиском США та ЄС він був змушений їх прийняти. Його «врятували» лідери країнських сербів, які за наказом президента Югославії С. Мілошевіча відкинули навіть таку щедрю пропозицію.

3. Хорватський досвід реінтеграції окупованих територій переконливо демонструє складність вирішення подібних проблем. Україна потребує розробки, розрахованої на десятиліття загальнонаціональної стратегії реінтеграції Донбасу та Криму, а також їх населення.

4. Хорватський досвід відновлення територіальної цілісності демонструє необхідність комплексного підходу до цієї проблеми, комбінування та поєднання військових і цивільних методів повернення й інтеграції окупованих територій.

5. Хорватський досвід масштабної загальної амністії переконливо свідчить, що безкарність колаборантів і зрадників Батьківщини закладає міну уповільненої дії під цілісність держави та ставить під загрозу її майбутнє.