

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 323.2

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-87-164

I. О. КРЕСІНА
О. В. КРЕСІН
О. М. СТОЙКО

ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПОСТКОНФЛІКТНОЇ ВІДБУДОВИ

Проаналізовано ключові етапи еволюції наукових підходів до постконфліктної відбудови держав, зумовлені змінами на міжнародній арені (завершення «холодної» війни) та ідеологічної парадигми (перехід до неолібералізму). Виділено та розглянуто основні причини невдач із реалізацією проєктів відродження зруйнованих збройним протистоянням регіонів.

Ключові слова: *постконфліктна відбудова, лібералізація, міжнародні організації, інтервенція, громадянське суспільство, неолібералізм.*

Kresina Iryna, Kresin Oleksij, Stoyko Olena. Evolution of approaches to post-conflict reconstruction

The key stages the development of post-conflict reconstruction of states approaches due to changes in the international arena (end of the Cold War) and ideological paradigm (transition to neoliberalism) are analyzed. The main reasons

© **КРЕСІНА Ірина Олександрівна** – доктор політичних наук, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-0771-9707; e-mail: i.kresina@icloud.com

© **КРЕСІН Олександр Веніамінович** – доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-4016-6596; e-mail: okresin@gmail.com

© **СТОЙКО Олена Михайлівна** – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

for failures with the implementation of projects for the revival of regions destroyed by the armed conflict are identified and considered.

Key words: *post-conflict reconstruction, liberalization, international organizations, intervention, civil society, neoliberalism.*

Протягом останніх десятиліть у світі спостерігається зростання збройних конфліктів, після завершення яких держави та міжнародна спільнота стикаються з не менш важливим завданням, ніж припинення насильства: створення передумов для тривалого і стабільного миру. Від успішності постконфліктної відбудови значною мірою залежить ймовірність відродження протистояння та використання силових методів вирішення проблем. З огляду на окупацію Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей Україні доведеться вирішувати проблему відновлення цих територій, що буде досить важко зробити без міжнародної допомоги. Тому аналіз досвіду постконфліктної відбудови із залученням міжнародних організацій дасть змогу відстежити еволюцію наукових підходів та оцінити позитивні й негативні наслідки такого співробітництва між державою та організаціями-донорами. Метою статті є аналіз досвіду залучення міжнародних організацій до відбудови територій, постраждалих у ході збройного конфлікту.

Проблематика конфліктів досить добре досліджена: низка праць з проблем досліджень громадянських воєн аналізують причини, наслідки та перебіг кожного конфлікту, пропонуючи заходи щодо їх запобігання [1]. Вони засвідчили, що політики, практики, дослідники і неурядові організації усвідомили: процес миробудівництва є складним і багатовимірним завданням, що не може початися без наявності мінімальних передумов для миру [2]. Крім того, уже тривалий час дослідники питань мирної відбудови доводять необхідність вийти за рамки поточних парадигм і розробити стратегії, довгострокові процеси для досягнення стабільного миру, впровадження належного урядування та сприяння сталому розвитку через участь місцевої громади у постконфліктних державах [3]. Так, Д. Рондінеллі і Дж. Монтгомері вважають, що отримання гарних результатів у повоєнних умовах вимагає прийняття інформованих рішень, сприяння належному урядуванню та кращому використанню

дефіцитних ресурсів [4]. Ці завдання включають чітке визначення цілей, розуміння процесів планування та реалізації проектів постконфліктної відбудови. Майже не піддається сумніву теза, що міжнародна спільнота має робити акцент насамперед на економічному відродженні та соціальних реформах, щоб запобігти виникненню насильства у майбутньому [5].

У науковій літературі визнається, що постконфліктним країнам бракує інституційної спроможності для відбудови, відповідно вони значною мірою залежать від значної кількості гравців і міжнародних агентств для розробки та реалізації проектів, програм, політики [6]. Реалізація інфраструктурних проектів у постконфліктному суспільстві починається після припинення збройного протистояння, що у більшості випадків триває три-чотири роки, але іноді навіть довше. Тобто навіть у відносно безпечному середовищі проекти відновлення стикаються із значними труднощами [7].

Постконфліктна відбудова привернула увагу українських дослідників лише після окупації частини територій країни, і насамперед економістів – В. Михальську, А. Полчанова. Однак політологічні аспекти відновлення державної влади на звільнених територіях залишаються малодослідженими.

Аналіз еволюції підходів міжнародної спільноти до ліквідації наслідків збройних конфліктів свідчить про тенденцію до дедалі більшої диференціації стратегій у кожному конкретному випадку та значного впливу неолібералізму.

С. Баракат та С. Зик, взявши за основу чотири критерії (основні сектори діяльності; ключові актори; цілі та кінцеві бенефіціарії; роль інститутів країн-реципієнтів та їх відносини з міжнародними акторами), виділили чотири основних етапи еволюції підходів до постконфліктної відбудови [8].

Перший етап – економічна лібералізація – тривав з 1970-х по 1980-і роки. Після завершення Другої світової війни провідними акторами у постконфліктній відбудові були два ідеологічних суперники: США та СРСР. Якщо Москва активно допомагала встановленню соціалістичного ладу з командною економікою, то з боку Вашингтона допомога спрямовувалася на проведення економічної лібералізації, а основні міжнародні фінансові організації – Світовий банк та Міжнародний валютний фонд –

висували жорсткі вимоги щодо надання допомоги, вимагаючи: а) підтримання макроекономічної стабільності шляхом контролю інфляції та зменшення бюджетного дефіциту; б) відкриття економіки решті світу через лібералізацію торгівлі й руху капіталів; в) проведення приватизації та дерегуляції для лібералізації внутрішнього виробництва. В основі такого підходу – переконання, що найкращим фундаментом миру як всередині, так і між державами, є ринкова демократія: ліберально-демократична спільнота з ринково орієнтованою економікою.

Однак макроекономічна лібералізація та демократизація часто не могли забезпечити обіцяну стабільність та економічне зростання. Оскільки ініційована ними структурна перебудова зміцнювала позиції еліти у постконфліктних державах та ще більше маргіналізувала найбільш вразливі верстви населення, то міжнародні гуманітарні організації змушені були втручатися для зменшення негативних наслідків втрати благ, що фінансувалися плановою економікою. Як наслідок була сформульована парадигма сталого людського розвитку, в якій результатом політики розвитку мало стати покращення життя громадян, за реалізацію якої взялися різноманітні соціальні фонди, які розподіляли кошти донорів серед чітко визначених груп населення через квазідержавні органи.

Другий етап ознаменувався завершенням «холодної» війни, результатом чого став розпад великих держав і поява нових, а постконфліктне втручання зросло кількісно і за обсягом сфер (наприклад, запровадження перехідної адміністрації у випадку Косово). Постконфліктна діяльність ставала дедалі ширшою і глибшою. Уже згадані міжнародні адміністрації разом із миротворчими силами здійснювали роззброєння, демобілізацію, реінтеграцію колишніх комбатантів та проводили реформи у ключовому для підтримання миру безпековому секторі.

Кількість багатосекторальних неурядових організацій (НУО) у цей період різко зросла, і вони почали втручатися у соціальну динаміку післякризової держави, зокрема у взаємовідносини між групами, етносами, бралися за розв'язання гендерних питань заради побудови миру та соціальної рівності. Дедалі частіше ставилися вимоги щодо проведення судової реформи, включаючи перехідне правосуддя, створення комісій прими-

рення, оскільки вважалося, що коріння конфлікту слід шукати в історії взаємовідносин та допущеній несправедливості щодо певної групи. Економічне втручання і надалі зосереджувалося на лібералізації та приватизації, але також включало забезпечення життєдіяльності та контроль за основними експортними продуктами (насамперед природними ресурсами). Хоча програми цього етапу часто реалізовувалися заради миру, економічного розвитку та справедливості, проте зростання кількості НУО, розширення їх мандату та їх фінансування міжнародними багатосторонніми організаціями означало, що країнам-реципієнтам і надалі відводилася роль спостерігача.

Третій етап почався в середині 1990-х і тривав до початку 2000-х років і сприяв формуванню розуміння, що зовнішнє втручання має здійснюватися обережно, без нав'язування західних стандартів, що можуть бути надто радикальними для постконфліктних країн (гендерна і соціальна рівність тощо). Можливість значних соціальних, економічних чи політичних змін у ході реконструкції повністю не відкидалася, але зазначалося, що цей процес може тривати кілька десятиліть.

Особливістю цього етапу є акцентування уваги на співробітництві не лише між міжнародними донорами й державою, а й представниками громадянського суспільства та місцевих громад. На перше місце виходить підтримка локальних процесів, розвиток спроможності громад, наслідком чого є зростання кількості трастових фондів з постконфліктної відбудови, завдяки яким країна-реципієнт отримує можливість управляти наданою фінансовою допомогою і використовувати їх насамперед для задоволення власних інтересів без огляду на вимоги донорів. Однак на практиці фінансовані трастовими фондами проекти були короткостроковими, що робило їх значною мірою залежними від внесків великих донорів, а не потреб постконфліктної відбудови. Яскравим прикладом став Афганістан, в якому перші швидкі позитивні результати з часом стикнулися зі спротивом з боку суспільства, що відстоювало традиційні цінності.

Ще однією важливою особливістю цього етапу стала ініціація постконфліктної відбудови ще до завершення конфлікту. Хоча вважалося, що гуманітарне втручання на ранніх етапах конфлікту демонструє ворогуючим сторонам переваги мирних

способів вирішення суперечок, проте на практиці з'ясувалося, що заради отримання допомоги насильство наростало не лише у зонах конфлікту, а й мирні регіони почали вдаватися до збройних методів, намагаючись привернути увагу та отримати доступ до фінансових ресурсів.

На четвертому, поточному етапі постконфліктної відбудови дедалі більш помітним стає вплив приватного сектора, що не в останню чергу зумовлений браком ресурсів у міжнародних організацій, зокрема ООН. Після 2001 року переважно західні компанії дедалі частіше стають лідерами повоєнної відбудови. Приватні охоронні компанії та приватні військові компанії доповнюють міжнародні сили в Іраку та Афганістані, а в низці інших постконфліктних країн навчають новостворену поліцію та армію. Найбільше проблем у цьому контексті виникає із відповідальністю приватних солдатів, які мають імунітет від судового переслідування у випадку скоєння воєнних злочинів та порушення прав людини.

Інші приватні компанії залучаються до традиційних видів діяльності із відбудови, зокрема у сфері інфраструктури, телекомунікаційних мереж, водопостачання та енергозабезпечення. Найбільше питань виникає щодо прозорості процедур закупок і доцільності зведення відносин виключно до контрактної форми. Залучення іноземних компаній до відбудови надалі дає їм переваги в ході приватизації відповідних підприємств країни-реципієнта, яка не завжди відбувається прозоро і на засадах чесної конкуренції, що може мати негативний вплив на подальші процеси державного будівництва та економічного розвитку. Нарешті, консультаційні фірми з розвитку відіграють провідну роль у наданні технічної допомоги і в управлінні наданням базових послуг. Додаткові видатки на залучені такі фірми часто критикуються, хоча досліджень ефективності їх роботи та спроможності сприяти розвитку місцевої здатності майже немає.

Іншими словами, має місце «приватизація» постконфліктної відбудови цілком у дусі неолібералізму. Не дивно, що у цю сферу дедалі частіше запозичуються методи й підходи приватного сектора, зокрема щодо управління проектами.

Найбільш поширеними причинами невдач у реалізації постконфліктних проектів відбудови є низька якість проектів,

корупція і недостатня підзвітність, слабка залученість місцевих громад та домінування донорів.

1. Неефективне планування та підготовка проєктів відбудови. У постконфліктному багатогранному суспільстві структури управління, планування та звітності часто поєднані одна з іншою довільно. Досвід Іраку та Афганістану свідчить, що програми відбудови часто зазнають невдачі через відсутність адекватного планування, нестачу ресурсів, недофінансування та брак стратегії виходу [9]. Більше того, міжнародні організації зазвичай мають власні розроблені керівництва щодо планування, проєктної реалізації та робочих процедур [10], що не завжди враховують особливості кожної країни. Тому важливо, щоб місцеве населення залучалося до планування, реалізації, моніторингу та оцінки проєктів відродження. Через насильство, що триває, і відсутність безпеки протягом тривалого часу етнічні спільноти можуть не погодитися на реалізацію певних проєктів розвитку з різних причин. Відповідно подальше залучення у складне та нестабільне середовище вимагає від організацій забезпечити гнучкість у проєктному проєктуванні та реалізації [11].

2. Слабка підзвітність і корупція. Корупція є повсюдною і поширеною в більшості постконфліктних країнах; як результат – підрядчикам та міжнародним організаціям, що прагнуть до встановлення миру, важко конструктивно реалізувати основні інфраструктурні проєкти [12]. Тому одним із перших завдань міжнародних організацій та урядів є створення системи антикорупційного моніторингу для гарантування прозорості, що є досить складним завданням.

3. Недостатня участь місцевого населення (споживачів). Члени постконфліктного громадянського суспільства рідко включаються у процеси прийняття рішень, хоча вони часто є партнерами в реалізації проєктів розвитку. Для забезпечення сталого розвитку і зростання бенефеціарії повинні систематично залучатися до планування та прийняття рішень на всьому циклі життя проєкту [13]. Часто проєкти реалізуються без врахування контексту ситуації, потреб місцевого населення. Багато проєктів зазнають невдачі до завершення через ігнорування зацікавлених акторів, тому навіть у випадку їх реалізації вони неспроможні адекватно задовольнити потреби громади. Участь грома-

дян на перших етапах планування та розробки проєкту зазвичай мінімальна, що робить результати проєкту менш відповідними до намірів бенефеціаріїв. Вибір належного процесу є критичним для успіху, якщо бенефеціарії зможуть ефективно користуватися результатами проєкту.

4. *Домінування донорів.* Зазвичай постконфліктні держави не спроможні самотужки відновити зруйновані об'єкти інфраструктури, налагодити функціонування систем життєзабезпечення, що робить їх залежними від зовнішніх донорів. Останні неохоче доручають управління фінансовими ресурсами органам державної влади, які можуть не володіти відповідною компетенцією або бути надто корумпованими. До того ж за таких умов проєкти здійснюються відповідно до пріоритетів донорів, а не потреб місцевої громади [14]. Крім того, в окремих випадках донори користаються недосконалими процедурами закупівлі товарів і послуг для реалізації проєктів із відбудови, тому віддають перевагу певним організаціям, які не можуть виконати контракт відповідно до потреб конкретної ситуації [15].

Отже, після закінчення Другої світової війни парадигма постконфліктної відбудови пройшла через чотири основних етапи: економічної лібералізації (1970-1980), експансії постконфліктного втручання (1990-1995), диверсифікації підходів (1995-2000) та зростання впливу приватного сектора. На сучасному етапі велика увага приділяється показникам, запозиченим із проєктного менеджменту: чіткість формулювань, поетапність реалізації, врахування думки користувачів (місцевих громад та громадянського суспільства), вимірюваність показників. Особливості конфлікту на сході України вимагає більш детального аналізу можливостей залучення міжнародних організацій до відродження території у випадку їх деокупації.

1. Ackermann A. The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 2003. Vol. 40. № 3. P. 339–347; Blattman C., Miguel E. Civil war. *Journal of Economic Literature*. 2010. Vol. 48. № 1. P. 3–57; Kang S., Meernik J. Civil war destruction and the prospects for economic growth. *The Journal of Politics*. 2005. Vol. 67. № 1. P. 88–109. 2. Knight W. A. Evaluating recent trends in peacebuilding research. *International Relations of the Asia-Pacific*. 2003. Vol. 3. № 2. P. 241–264. 3. Chopra J., Hohe T. Participation intervention. *Global Governance*. 2004. Vol. 10. № 3. P. 289–305.

4. Rondinelli D. A., Montgomery J. D. Regime change and nation building: Can donors restore governance in post-conflict states? *Public Administration and Development*. 2005. Vol. 25. № 1. P. 15–23. 5. Baly D. Conflict prevention and peace building. *Conflict, Security & Development*. 2004. Vol. 4. № 3. P. 473–480. 6. Smoljan J. The relationship between peace building and development. *Conflict, Security & Development*. 2003. Vol. 3. №2. P. 233–250. 7. Barakat S., Chard M. Theories, rhetoric and practice: Recovering the capacities of war-torn societies. *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23. № 5. P. 817–835. 8. Barakat S., Zyck S. The Evolution of Post-conflict Recovery. *Third World Quarterly*. 2009. Vol. 30. № 6. P. 1069-1086. 9. Coyne J. C. Reconstructing weak and failed states. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*. 2006. Vol. 31. № 2. P. 143–162. 10. Rathmell A. Planning post-conflict reconstruction in Iraq: What can we learn? *International Affairs*. 2005. Vol. 81. № 5. P. 1013–1038. 11. Natsios A. S. The nine principles of reconstruction and development. *Parameters*. 2005. Vol. 35. № 3. P. 4–20. 12. Grey-Johnson C. Beyond peacekeeping: The challenges of post-conflict reconstruction and peacebuilding in Africa. *UN Chronicle*. 2006. Vol. 43. № 1. P. 8–11. 13. Gennip J. V. Post-conflict reconstruction and development. *Development*. 2005. Vol. 48. № 3. P. 57–62. 14. Evans-Kent B., Bleiker, R. (2003). Peace beyond the state? NGOs in Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*. 2003. Vol. 10. № 1. P. 103–119. 15. Youker R. Managing international development projects: Lessons learned. *Project Management Journal*. 1999. Vol. 30. № 2. P. 6–7.

Kresina Iryna, Kresin Oleksij, Stoyko Olena. Evolution of approaches to post-conflict reconstruction

In recent decades there are increasing of armed conflict, after which states and the international community face an equally important task than ending violence: creating the conditions for a lasting and stable peace. The probability of a resurgence of confrontation and the use of force largely depends on the success of post-conflict reconstruction. Given the occupation of Crimea and some districts of Donetsk and Luhansk regions, Ukraine will have to solve the problem of restoring these territories, which will be quite difficult to do without international assistance. The four main stages in the evolution of approaches to post-conflict reconstruction can be defined. The first stage of economic liberalization lasted from the 1970s to the 1980s. After the end of World War II, the leading actors in post-conflict reconstruction were two ideological rivals: the United States and the Soviet Union. While Moscow actively helped to establish a socialist system with a command economy, Washington's assistance was aimed at economic liberalization, and major international financial organizations (the World Bank, International Monetary Fund) made strict demands for assistance, demanding: a) maintaining macroeconomic stability through inflation control and fiscal deficit; b) the opening of the economy through the liberalization of trade and capital movements; c) privatization and deregulation to liberalize domestic production.

On the second stage after the end of the Cold War post-conflict intervention increased in number and scope (for example, the introduction of a transitional administration in the case of Kosovo). Post-conflict activities became wider and deeper. The interim administrations, along with peacekeepers, have disarmed, demobilized, reintegrated ex-combatants, and reformed security sector. The third stage began in the mid-1990s and lasted until the early 2000s and helped to shape the understanding that external intervention should be carried out cautiously, without imposing Western standards that could be too radical for post-conflict countries (gender and social equality, etc.). The possibility of significant social, economic or political changes during the reconstruction was not completely ruled out, but it was noted that this process could take several decades. In the fourth, current stage of post-conflict reconstruction, the influence of the private sector is becoming more and more noticeable, not least due to the lack of resources in international organizations, in particular the UN.

At the present stage, much attention is paid to indicators borrowed from project management: definition and planning, participation of the stakeholders (local communities and civil society), performance monitoring and cost control. The features of the conflict in eastern Ukraine require a more detailed analysis the involving international organizations to the revival of these territories.

Key words: post-conflict reconstruction, liberalization, international organizations, intervention, civil society, neoliberalism.