

Гражданская полиция ООН

Актуальные аспекты миротворческой деятельности

Сергей Тишков

Опыт миротворческой деятельности ООН показал, что применение вооруженных миротворческих сил является достаточно эффективным лишь для прекращения широкомасштабных военных действий. В современном динамично изменяющемся мире ООН не только участвует в урегулировании текущих конфликтов, но и активно вовлечена в восстановление постконфликтных обществ. Для повышения эффективности миротворчества ООН изменила сам дух и смысл миротворческих операций, превратив их из военных в комплексные миростроительные и гуманитарные акции. Поэтому задача современных миротворческих операций ООН не только развести конфликтующие стороны, но и обеспечить безопасность, помочь в восстановлении законного порядка, гражданского и хозяйственного управления.

Выполнение такой задачи осложнено тем, что после прекращения конфликта основные политические и государственные институты постконфликтного общества находятся в состоянии упадка или в процессе формирования. Государственные полицейские силы, если они вообще существуют, могут быть парализованы действиями нелегальных структур, «де-факто» присваивающих полномочия полиции и влияющих на политическую и экономическую ситуацию в регионе.

В этих условиях выполнение принятых решений и утвержденных Советом Безопасности ООН мандатов напрямую зависит от согласованных действий представителей гражданского, военного и полицейского компонентов современных многокомпонентных (*multidimensional*) миротворческих миссий ООН.

ТИШКОВ Сергей Александрович – УВД по Орловской области, заместитель начальника ЭКЦ, полковник милиции. E-mail: stishkov@list.ru

Ключевые слова: ООН, миротворчество, миростроительство, гражданская полиция.

Роль гражданской полиции ООН в современном миротворчестве

Доктрина и функции гражданской полиции ООН (*civilian police* – ГП ООН)* существенно изменились в ходе эволюции миротворчества в соответствии с предложениями, изложенными в «докладе Брахими», и решениями, закрепленными в Итоговом документе Всемирного саммита-2005. В текущих многокомпонентных операциях ООН сотрудники гражданской полиции работают в тесном контакте с представителями военного компонента и сотрудниками сегментов гражданского компонента, занимающимися вопросами соблюдения прав человека, защиты уязвимых групп населения, ресоциализации бывших комбатантов. При этом в зависимости от мандата и условий проведения миссии приоритет взаимодействия может быть направлен на решение военно-полицейских или гражданских задач.

Роль гражданской полиции ООН модифицировалась от простого мониторинга и консультирования местной полиции к реформированию и реструктуризации местных правоохранительных институтов, не исключая традиционных задач по подготовке и обучению полицейского персонала. ГП ООН участвует в развитии правового потенциала местной полиции в соответствии с международными стандартами и принципами демократической полицейской деятельности, разработке стандартов поведения и прохождения службы местными полицейскими, закрепляемых в формах наставлений и уставов. Сотрудники полиции ООН вырабатывают требования к кандида-

там на службу в полиции, участвуют в их регистрации и всесторонней проверке. Полицейские ООН наравне с военнослужащими участвуют в проведении программ разоружения, демилитаризации и реинтеграции бывших комбатантов в гражданскую жизнь, возвращения беженцев и перемещенных лиц.

При этом привлечение полицейских ООН к охране пунктов демобилизации или лагерей перемещенных лиц, контролю распределения гуманитарной помощи или сопровождению конвоев беженцев в большей степени создает у населения ощущение возвращения к мирной жизни, чем применение военных подразделений. ГП ООН вносит существенный вклад в проведение программ по защите уязвимых групп населения, теснейшим образом связанных с обеспечением соблюдения прав человека. Сотрудники полиции ООН контролируют соблюдение прав женщин, детей, инвалидов при расследовании и рассмотрении уголовных дел судом, а также в условиях пенитенциарной системы.

Продолжает развиваться тенденция более активного использования регулярных полицейских подразделений (*formed police units*) стран-участниц для решения задач обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в постконфликтный период, когда применение военной силы может быть слишком грубым и дорогостоящим инструментом.

Расширение решаемых задач привело к увеличению численности полицейского персонала ООН.

* Термин «гражданская полиция ООН» введен в оборот во время операции ООН на Кипре в 1964 г. В официальных документах и публицистической литературе так же используются термины «полиция ООН» или «международные полицейские силы».

Начиная с 2005 г., ООН направила в миссии по всему миру 6100 полицейских, при этом до 3400 полицейских участвовало в операциях региональных организаций и союзов¹.

В августе 2006 г. СБ ООН утвердил две новые миссии с существенным полицейским компонентом: численность международных полицейских для Тимора-Лешти составила 1608 чел., а лимит полицейского компонента Миссии ООН в Дарфуре составил 3300 сотрудников гражданской полиции и 16 регулярных полицейских подразделений численностью до 140 чел. каждый².

Мандаты данных миссий окончательно утвердили экспансию гражданской полиции ООН от Балкан, где они широко применялись на рубеже столетий, в Африку и регионы Тихого океана.

Мандаты современных многокомпонентных миротворческих миссий ООН имеют двойной фокус на обеспечение безопасности и соблюдение прав человека, что приводит к передаче ведущей роли от военных миротворческих сил к гражданским и полицейским компонентам. Это подтверждается по-

степенным объединением тенденции широкомасштабного использования полиции и других невоенных акторов для обеспечения общественной безопасности с концепцией «ответственности по защите мирного населения» (*responsibility to protect*), предварительно рассматриваемой как реакция на массовые и систематические нарушения прав человека.

Возрастающая роль гражданской полиции в осуществлении мандатов многокомпонентных миротворческих миссий ООН заключается не в количестве* или силе полицейского компонента, а в высоком качественном уровне содействия разрешению конфликтных ситуаций, которое нередко называют «умным» (*smart*) присутствием в зоне конфликта. В качестве дополнительных факторов можно рассматривать и значительный опыт ООН в применении полицейских сил, профессионализм международных полицейских, а также высокий уровень управляемости и мобильности полицейского компонента.

Задачи гражданской полиции ООН

Опыт миротворческих операций ООН показал, что в силу специфики своей деятельности силы ГП ООН наиболее востребованы на этапах предотвращения конфликтов и постконфликтного миростроительства. В зависимости от мандата операции задачи полиции ООН можно разделить на три категории: наблюдательные, правоприменительные и содействие в выполнении всеобъемлющих мирных соглашений.

Рассмотрим задачи и относительные преимущества применения ГП ООН в зависимости от политических

целей, этапа и условий проведения миротворческих операций.

Наблюдательные миссии являлись наиболее распространенной формой миротворческих операций второй половины XX в.

В ходе операций данного типа полицейские ООН осуществляли мониторинг исполнения правовых норм в борьбе с преступностью местными правоохранительными органами, консультировали и обучали местную полицию современным методам работы в соответствии с мировыми стандартами.

* По состоянию на 30 апреля 2010 г., общая численность полицейских ООН в текущих операциях по поддержанию мира составила 13221 чел.³.

При выполнении задач Сил превентивного развертывания ООН в Бывшей Югославской Республике Македония (БЮРМ) мандат полицейского контингента предусматривал мониторинг и информирование Совета Безопасности ООН о событиях на границе с Социалистической Республикой Югославия и Албанией, могущих подорвать режим доверия и стабильности или угрожать территории БЮРМ. Задачей полицейских ООН было докладывать о фактах контрабанды оружия, наркотиков и различных товаров, нелегальной миграции. Выполнению данных задач способствовали мобильность полицейских патрулей, их постоянные контакты с населением, обусловленные спецификой работы и условиями проживания. Вывод миссии ООН с территории БЮРМ, свернутой по инициативе Китая (февраль 1999 г.), не привел к разрешению имеющегося конфликта, а способствовал большему углублению противоречий. Несмотря на присутствие расквартированных сил НАТО в 2004 г. на территории БЮРМ, прилегающей к Албании и Косово (Тетово, Куманово), вновь активизировалась деятельность незаконных формирований, приведшая к этническим столкновениям.

Превентивный потенциал ГП ООН *по мониторингу соблюдения законности и обеспечения прав человека* на предконфликтной стадии заслуживает особого внимания.

Это связано с тем, что в условиях назревающего конфликта местные полицейские силы широко вовлечены в борьбу с незаконными формированиями, антитеррористические и контрпартизанские операции. Часто они являются основными ударными подразделениями, как это было, например, в Сербской Краине в 1992–1995 гг. и в Косово в 1998–1999 гг. В таких операциях имеется реальная опасность нарушений прав человека и законов, которые могут привести к серьезным осложнениям политической обстановки и послужить причиной активизации конфликта или поводом для интервенции.

Поэтому в ходе превентивных миротворческих операций в зонах конфликтов целесообразно проводить мониторинг деятельности национальных полицейских сил с помощью полиции ООН.

Нельзя не учитывать возможность использования ГП ООН *при прогнозировании этнических конфликтов*.

Специфика деятельности позволяет полиции ООН отслеживать чрезвычайно важные процессы, протекающие в предконфликтном обществе, такие как динамика соотношения этнических групп в целом по стране и в местах компактного проживания национальных меньшинств, демографические тенденции и миграционные потоки этнических групп, динамика, структура и локализация преступлений на этнической почве. Комплексный анализ данной информации может выявить косвенные показатели ожидаемого обострения и подготовить рекомендации о мерах по предотвращению активной стадии конфликта.

При выполнении миротворческих и миростроительных задач на постконфликтной стадии возникает необходимость в обеспечении общественной безопасности, что является бесспорной прерогативой полицейских сил.

Это обусловлено тем, что разделенное конфликтом общество подвергается атакам преступных элементов и организованной преступности, приводящим к массовым нарушениям прав человека и жертвам среди мирного населения. В условиях «вакуума власти» деятельность криминальных элементов подрывает процесс установления согласия в обществе, а организованная преступность и коррупция тормозят, а иногда и останавливают процесс восстановления экономики, увеличивая социальную напряженность.

При отсутствии местной полиции их функции могут быть переданы полностью или частично силам полиции ООН,

наделенным правоприменительным мандатом, как это было в Косово и Тиморе-Лешти. Опыт Миссии ООН в Косово (МООНК) показал, что именно полицейские методы наиболее востребованы после активной фазы конфликта ввиду большей эффективности и минимального применения силы по сравнению с использованием вооруженных сил, так как полиция ООН обладает подготовленным персоналом и средствами для установления и поддержания режима общественной безопасности.

При проведении миссий по содействию в выполнении всеобъемлющих мирных соглашений полицейские ООН участвуют в восстановлении порядка и реформировании сектора безопасности, регистрации избирателей и наблюдении за проведением выборов и референдумов, репатриации и обмене беженцами, реформировании правоохранительных органов и предоставлении технической помощи в целях их развития в соответствии с демократическими принципами работы полиции.

При этом полицейский компонент может играть важную роль в установлении доверия местного населения к миротворцам ООН. В ходе многокомпонентных миссий ООН основную работу по организации взаимодействия с местными общинами, как правило, осуществляют сотрудники политического и информационного департаментов. Но при этом, решая задачи построения демократических полицейских сил, полицейские ООН активно работают с населением при проведении специальных программ, направленных на решение проблем местных общин (*community policing*).

Такие программы нацелены на пропаганду и обеспечение основных принципов демократического функционирования полиции, предусматривающих неукоснительное соблюдение законов для обеспечения защиты населения,

беспристрастность полицейских сил, их подотчетность парламентским, финансовым и демократическим институтам общества. В современных операциях сотрудники полиции ООН участвуют в проведении «дней открытых дверей», посещениях школ совместно с местными полицейскими, организации общественных советов и групп по взаимодействию полиции и местной общины, спортивных и культурных мероприятий. В этих целях в структуре полиции ООН введены должности координаторов программ и офицеров по взаимодействию с местными общинами, которые планируют взаимодействие между гражданской полицией и населением, оказывают помощь местным муниципалитетам.

В ходе Миссии ООН в Судане существенный положительный эффект и общественный резонанс имела инициатива полиции ООН по созданию Комитетов по взаимодействию полиции и местной общины (*Police Community Relations Committee*) в округах г. Джуба (Южный Судан).

К работе в данных комитетах привлекались главы местного самоуправления, представители партий, лидеры женских и молодежных организаций, старейшины и сотрудники полиции правительства Судана. На заседаниях Комитетов обсуждались криминогенная ситуация и полицейско-гражданские мероприятия по поддержанию правопорядка, а также проводилось информирование населения о результатах совместных акций по профилактике преступлений, комплектовании местной полиции представителями этнических меньшинств и женщинами.

Проведенный анализ практики использования полиции ООН позволяет сделать вывод о том, что ее потенциал широко используется ООН для обеспечения безопасности, соблюдения прав и свобод граждан во время многокомпонентных миротворческих операций, что привело к расширению решаемых задач и изменению доктрины использования ГП ООН.

Принципы функционирования и критерии эффективности деятельности гражданской полиции ООН

Однако деятельность ООН и ее миротворческих миссий по реформированию сектора безопасности, предупреждению и пресечению массовых нарушений прав и свобод человека, создающих угрозу миру и международной безопасности, требует дальнейшего совершенствования.

В качестве негативных примеров можно привести отказ от беспристрастности и достаточно очевидные проявления симпатий руководства МООНК албанской стороне, значительно затруднившие выполнение Резолюции СБ ООН № 1244 (1999 г.) и вызвавшие трудности с комплектованием текущих многокомпонентных миссий полицейским персоналом, а также факты нарушения законности, дисциплины и стандартов полицейской работы.

Поэтому для повышения роли гражданской полиции в миротворчестве ООН ее деятельность должна строиться в строгом соответствии со следующими основополагающими принципами:

- законности, предусматривающей строгое и точное соблюдение норм международного гуманитарного права всеми международными полицейскими, действие в соответствии с утвержденным мандатом;

- гуманности, предполагающей уважение и защиту людей не зависимо от пола, расы, национальности, а также лиц из состава вооруженных формирований, сложивших оружие;

- профессионализма, беспристрастности и нейтралитета гражданских полицейских ООН;

- признания легитимности власти местного правительства при активном взаимодействии с местными институтами власти и сторонами конфликта;

- конкретности мандата, позволяющего сторонам конфликта полностью осознать цели и задачи миротворче-

ских сил и их полицейской составляющей;

- постоянного анализа дестабилизирующих факторов и прогнозирования обострения криминогенной обстановки и вспышек насилия;

- своевременности реагирования на инциденты и адекватности принимаемых мер возникшей угрозе;

- права выбора любых незапрещенных нормами международного гуманитарного права и нормативными документами ООН способов выполнения поставленной задачи при минимальном применении силы в размерах, необходимых для поддержания общественного порядка;

- открытости деятельности ГП ООН.

При рассмотрении вопросов эффективности миротворческих операций в качестве главных критериев, как правило, выделяют выполнение или невыполнение в полном объеме мандата миротворческой миссии ООН и эффективность расходования финансовых средств.

Анализ миротворческого опыта ООН позволяет уточнить критерии эффективности участия ГП ООН, которые можно разделить на общие и частные.

Общими критериями эффективности являются:

- своевременность развертывания полицейского компонента миротворческой миссии ООН;

- соответствие мандата полицейского компонента военно-политической обстановке в зоне конфликта, строгая дифференциация задач в зависимости от фаз урегулирования конфликта;

- решимость (лидерство, морально-психологическая устойчивость полицейских) и готовность полицейского компонента выполнить мандат (наличие нормативно-правовых оснований деятель-

ности ГП, подготовленных кадров и должного ресурсного обеспечения);

- системность (единоначалие, четкая структура, система управления, отчетности и контроля), организационное построение (соответствие структуры полицейского компонента поставленным задачам и административно-территориальному делению района операции; соотношение персонала, дислоцированного в штабах и полевых станциях) и мобильность (способность адаптироваться к изменению мандата, зоны ответственности, численности персонала);

- гуманитарная ориентация (степень взаимодействия с подразделениями Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международным Комитетом Красного Креста, международными неправительственными организациями).

Частные критерии могут быть определены и классифицированы в зависимости от этапа урегулирования конфликта и задач полицейского компонента.

При развертывании миссий ООН для предотвращения конфликтов или поддержания мира критериями эффективности деятельности полиции ООН могут служить:

- соблюдение прав человека местной полицией;

- степень участия местной полиции в военных действиях;

- этнический состав полиции, включая представительство этнических групп на руководящих постах;

- состояние, динамика и локализация преступлений экстремистского и этнического характера;

- тенденции этнической и нелегальной миграции;

- степень содействия международных полицейских в урегулировании конфликта мирными средствами в ходе встреч и переговоров.

На стадии постконфликтного миростроительства в качестве критериев эффективности деятельности ГП ООН можно рассматривать:

- степень демилитаризации местной полиции;

- соответствие задач и структуры местной полиции демократическим требованиям функционирования правоохранительных органов;

- равное представительство этнических групп и пропорциональное гендерное представительство;

- соответствие программ подготовки международным стандартам;

- результаты обучения местной полиции в части соблюдения прав человека;

- оснащенность местной полиции;

- степень доверия в отношениях «общество-полиция».

Приведенные критерии позволят более детально оценивать эффективность деятельности ГП ООН в зависимости от различных этапов и задач миротворческой миссии, так как на выполнение мандата ООН в полном объеме иногда уходят десятилетия.

В целом, компонент гражданской полиции в значительной степени способствует выполнению мандатов миротворческих операций и является неотъемлемой частью современных многокомпонентных миссий ООН, способной решать широкий спектр задач как на стадии предотвращения конфликта, так и в постконфликтном миростроительстве.

При этом с позиций финансовой эффективности, профессионализма и оперативности именно ГП ООН должна играть ведущую роль в координации и реализации относительно новых для миротворчества ООН задач в сфере реформирования сектора безопасности (*security sector reform*) в части создания и укрепления стабильных судебных институтов, эффективных и открытых правоохранительных органов, обеспечения

верховенства права в деятельности полиции и пенитенциарной системы.

Содержание компонента ГП ООН намного дешевле, чем содержание аналогичного по численности компонента гражданских служащих ООН из-за незначительного количества в штате полиции контрактных должностей ООН (как правило, комиссар полиции, заместитель комиссара, координатор по планированию, координатор по реформированию и реструктуризации местной полиции) и отсутствия дополнительных выплат полицейским за службу в опасных условиях (*hazard payment*). Универсальность подготовки, условия дислокации и прохождения службы полицейскими ООН позволяют уйти от неоправданной узкой специализации и обеспечить широкую взаимозаменяемость в работе.

Однако необходимо помнить, что компонент гражданской полиции ООН является частью миротворческой миссии, представляющей собой сложную комплексную систему. Поэтому приоритетные направления полицейской работы зависят от общих целей, определяемых политическим руководством миссии в лице Специального представителя Генерального секретаря ООН и его заместителя, курирующего полицейский департамент.

Как показывает практика, руководящие посты полицейской составляющей современных многокомпонентных операций распределяются с учетом геополитических особенностей региона проведения операции, политических интересов государств-членов ООН и

стран, представляющих полицейский персонал. Поэтому фактор лидерства может иметь значение при определении принципов полицейской работы, последовательности реализации задач, что может оказать влияние и на конечные результаты.

Несмотря на то, что Миссия ООН по стабилизации на Гаити (МООНСГ) формально является франкоговорящей, ряд ключевых должностей в руководстве миссии и ее полицейского компонента занимают представители США и Канады. Поэтому в Главном штабе полиции ООН постепенно сложилась ситуация, при которой основным рабочим языком является английский, а французский становится языком полицейских станций. При этом количество представителей ГП ООН, владеющих только одним языком, постоянно увеличивается, а некоторые контингенты, например, китайский, нигерийский, непальский, шри-ланкийский, комплектуются только англоговорящими сотрудниками. Данное положение требует дополнительных затрат на перевод служебной документации, снижает оперативность управления, эффективность системы отчета и контроля.

Поэтому для повышения эффективности миротворческой деятельности ООН постоянно совершенствует организационную структуру, систему управления и отбора кадров гражданской полиции как важного элемента динамичной системы современного миротворчества. Более активное использование полицейского компонента миротворческих миссий позволяет ООН адекватно соответствовать вызовам современной международной обстановки, в которой преобладают внутригосударственные конфликты.

Примечания

¹ *Gowan R., Johnstone I.* New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the "War on Terror" // Working Paper Series. – NY: International Peace Academy, 2007. // URL: <http://www.ipacademy.org>. P. 5.

² Резолюции СБ ООН №1704 (2006) от 25 августа 2006 г. и №1706 (2006) от 31 августа 2006 г. // Сайт ООН // URL: <http://www.un.org>.

³ Monthly Summary of Contributions (Police, Military Experts on Mission and Troops) // URL: <http://www.un.org>.