

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

С.А. Тишков

**ИНСТИТУТ ПОЛИЦЕЙСКОГО МИРОТВОРЧЕСТВА ООН
КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПООЩРЕНИЯ
И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГАРМОНИЗАЦИИ
МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
И ПОСТРОЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО МИРА**

Практические рекомендации

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2019**

УДК 341
ББК 67.91
Т47

Рецензенты:

Д.В. Шикунов, кандидат политических наук, доцент
(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Е.В. Трухин (Центр подготовки сотрудников
органов внутренних дел для участия
в миротворческих миссиях ВИПК МВД России)

Тишков, С.А.

Т47 **Институт полицейского миротворчества ООН как фактор обеспечения поощрения и защиты прав человека, гармонизации межэтнических отношений и построения устойчивого мира : практические рекомендации / С.А. Тишков. – Орёл : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2019. – 30, [1] с. – 24 экз. – Текст : непосредственный.**

Практические рекомендации посвящены проблемам привлечения полицейского компонента в качестве одного из центральных элементов миротворческой деятельности ООН, направленной на обеспечение поощрения и защиты прав человека, гармонизации межэтнических отношений и построения устойчивого мира.

В настоящих практических рекомендациях приведены результаты анализа правовых, институциональных и организационных аспектов деятельности полицейского компонента ООН.

Для преподавателей и обучающихся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, кандидатов в миротворческие миссии ООН.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 341
ББК 67.91

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2019

Оглавление

Введение	4
§ 1. Нормативно-правовая основа участия полицейского компонента в миротворческой деятельности ООН	6
§ 2. Система и организационная структура полицейского компонента ООН	12
§ 3. Превентивное развертывание, правоприменительная деятельность в условиях временных администраций ООН и оперативная поддержка	20
§ 4. Содействие реформированию, реорганизации и восстановлению полиции принимающего государства	26
Заключение	30

Введение

Международное сообщество во главе с ООН активно участвует в урегулировании текущих внутренних конфликтов, применяя превентивные меры по отношению к назревающим конфликтам или длительные миростроительные усилия по восстановлению постконфликтных государств. Выполнение данных задач осложнено тем, что после прекращения конфликта основные политические, законодательные и правоохранные институты находятся в процессе формирования или парализованы действиями нелегальных структур, де-факто присваивающих полномочия полиции и влияющих на политическую элиту и экономическую ситуацию в регионе¹.

Внутренние конфликты современности усугубляются угрозами, обусловленными межэтническими противоречиями, организованной преступностью, включая торговлю людьми, терроризм и финансовое мошенничество, а также неконтролируемой миграцией, которые порождают для международного и регионального мира и безопасности угрозу, сравнимую с межгосударственными конфликтами в прошлом.

Характерной особенностью стран, в которых происходят межэтнические конфликты, и стран, находящихся на постконфликтном этапе, зачастую являются развал государственной системы охраны правопорядка и серьезные проблемы в области обеспечения безопасности и защиты прав человека, что ведёт к подрыву доверия населения к национальным правоохранительным органам.

Важным фактором укрепления сектора безопасности являются профессиональные действия полиции принимающего государства², ведущие к осязаемому улучшению положения в данной сфере, и на достижение именно этой цели направлены связанные с деятельностью полиции усилия миротворческих миссий ООН. Присутствие Полиции ООН позволяет не только обеспечить безопасность и законный порядок, но и способствует восстановлению доверия населения к структурам принимающего государства, обеспечивающим верховенство права. Поощряя ориентированную на оказание услуг населению культуру службы, взаимодействие с общинами и участие граждан, полицейские ООН способствуют повышению авторитета местной полиции.

Полиция ООН участвует в миротворческой деятельности с 1960 года, когда в состав сил ООН в Конго была направлена первая группа полицейских. Во время миротворческой операции ООН на Кипре в 1964 году в документы ООН был введен термин «гражданская полиция ООН», который подчеркивал невоенную сущность форм и методов работы полицейских миротворцев ООН. Изменения в доктринальных подходах к участию полицейских сил ООН, связанные с публикацией доклада Брахими, привели к вводу в оборот термина «Полиция ООН», который в настоящее время используется в документах ООН и научно-публицистической литературе наряду с термином «международные полицейские силы».

На современном этапе в составе полицейских компонентов миротворческих миссий ООН проходят службу более 10 тысяч сотрудников правоохранительных органов стран, представляющих полицейский персонал³.

¹ Карась Р.А. Миротворческие операции с участием российских полицейских сил как средство поддержания международной безопасности: дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 122.

² С учетом того, что в ряде государств-членов ООН отсутствует единая национальная полицейская служба, термины «полиция принимающего государства»/«местная полиция» будут использоваться в данных практических рекомендациях для обозначения столичной полиции, полиции провинций/штатов и федеральной/национальной полиции, а также других правоохранительных органов (прим. автора).

³ Ежемесячные данные о представлении военного и полицейского персонала для миротворческих операций [Электронный ресурс]. URL: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/0_front_page.pdf (дата обращения: 01.02.2018).

Проводимый ООН курс на поиск и апробацию новых компонентов, форм и методов миротворческой деятельности, организационного построения и ресурсного обеспечения миротворческих миссий, распространение передового опыта деятельности миротворческих миссий послужило основанием для переосмысления и научного анализа роли и значения Полиции ООН в качестве одного из центральных элементов деятельности, направленной на обеспечение поощрения и защиты прав человека, гармонизации межэтнических отношений и построения устойчивого мира и безопасности.

В настоящих практических рекомендациях приведены результаты анализа актуальных правовых, институциональных и организационных аспектов деятельности полицейского компонента ООН.

§ 1. Нормативно-правовая основа участия полицейского компонента в миротворческой деятельности ООН

Формирование нормативно-правовой базы международного полицейского миротворчества происходило под влиянием операционных подходов и практического опыта миротворческой деятельности полицейских компонентов полевых миссий ООН.

При этом на протяжении достаточно длительного периода не предпринималось практических шагов в направлении развития общих стандартов для импровизированных команд сотрудников полиции, командированных в миротворческие миссии из десятков стран, и, соответственно, обладавших разной полицейской культурой и уровнем подготовки¹.

На первоначальном этапе полицейские ООН привлекались к миротворческой деятельности, выполняя в большей степени мониторинговые функции на основании мандатов миротворческих операций, в которых закреплялись полномочия, цели, методы реализации поставленных задач, временные и пространственные рамки, а также численность и качественный состав миротворческого персонала.

В ряде исключительных случаев мандаты Полиции ООН предусматривали выполнение функций не отвечающего требованиям или отсутствующего в принимающем государстве полицейского контроля и иных функций по поддержанию правопорядка, включая принятие на себя обязанностей по поддержанию законности и обеспечению общественного порядка одновременно с формированием полиции государств, пострадавших в результате конфликта.

Со временем на смену полицейской деятельности *post factum* пришло осознание роли полиции как «недостающего звена» между военным компонентом, осуществляющим первоначальную стабилизацию ситуации в зоне конфликта, и гражданским компонентом, ответственным за государственное строительство.

Приоритетом данной деятельности стали мероприятия по расширению верховенства права, реформированию сектора безопасности и реструктуризации местных правоохранительных институтов, не исключая подготовки полицейского персонала и наблюдения за правоприменительной деятельностью в принимающей стране. При этом значительное расширение задач и должностных обязанностей полицейских ООН оказало негативное влияние на процесс подбора кадров для миротворческих миссий².

Наряду с расширением участия в полицейских сил деятельности по поддержанию мира, советнические функции по обеспечению поощрения и защите прав человека, национальному примирению и осуществлению судебно-правовой реформы в целях укрепления правопорядка начали реализовываться в рамках специальных политических миссий ООН³. Полицейские наравне с военнослужащими сил ООН стали вносить свой вклад в проведение программ демобилизации, разоружения и реинтеграции эксконтантов в гражданскую жизнь, возвращения беженцев и перемещенных внутри страны лиц.

В 2012 году Департаментом операций по поддержанию мира (далее – ДОПМ) и Программой развития ООН (далее – ПРООН) введен в действие механизм Глобального координационного центра по вопросам деятельности полиции, судебных органов и ис-

¹ Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета. МВД России. 2014. № 1(35). С. 72.

² Rotmann P. First Steps towards a Police Doctrine for UN Peace Operations (2001–2006) // IPES Working Paper no 18, October 2009. P. 5.

³ Резолюция Совета Безопасности ООН 1546 [Электронный ресурс]. 8 июня 2004 г. Документ ООН S/RES/1546 (2004). URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/1194585.85977554.html> (дата обращения: 15.06.2018).

правительственных учреждений как неотъемлемых элементов процесса восстановления в странах, где проводятся миротворческие операции. Полиция ООН также является частью соглашений в данной сфере, что позволяет использовать её опыт в тесном сотрудничестве с другими агентствами и учреждениями ООН для эффективного предотвращения конфликтов, обеспечения стабильности во время переходного периода и после завершения миротворческой операции¹.

Однако накопленный опыт не только значительно обогатил полицейские компоненты миротворческих операций ООН, но и выявил ряд проблемных моментов в организации деятельности Полиции ООН. Реалии современного миротворчества потребовали от ООН обеспечения единства, преемственности и унификации норм, стандартных операционных процедур/типовых программ полицейской деятельности, а также практических рекомендаций по их дальнейшей реализации в согласованные действия на оперативно-тактическом уровне.

Длительное время в сфере миротворческой деятельности ООН не было единого документа, отражающего стратегические подходы и концептуальные основы полицейской работы как части комплексных действий по предотвращению конфликтов или постконфликтному построению устойчивого мира.

Существовавшие пробелы в нормативном регулировании деятельности Полиции ООН компенсировались изданием детализированных стандартных операционных процедур, директив и рекомендаций.

На рубеже XXI века нормативная база деятельности Полиции ООН состояла из ряда документов, включая «Принципы и руководящие указания гражданской полиции Организации Объединенных Наций» 2000 года², «Развитие возможностей полицейского потенциала в постконфликтной обстановке» 2005 года³ и «Стандарты Организации Объединенных Наций в области уголовного правосудия для полицейских сил Организации Объединенных Наций», выпущенные в 2009 году⁴.

Указанные документы ООН как фрагментарные части возможной официальной полицейской доктрины не получили широкого практического применения. Слишком децентрализованный характер бюрократического аппарата миротворческих операций ООН, сжатые сроки развертывания и низкий уровень идентификации компонента «Полиция ООН» как самостоятельной организации, безусловно, затрудняли реализацию положений данных документов⁵.

Происшедшие кардинальные изменения в структуре и функциях полицейского компонента, связанные с существенным расширением полицейских задач в области миротворчества, во многом оказали положительное влияние на организацию его деятельности под эгидой ООН.

¹ Тишков С.А. Использование потенциала полицейского компонента ООН. Стратегические аспекты // Обозреватель-Observer. 2016. № 7 (318). С. 95.

² United Nations Civilian Police Principles and Guidelines [Электронный ресурс] // UN DPKO/Training and Evaluation Service. NY, 2000. URL: http://www.navedu.navy.mi.th/stg/databasesstory/data/laukniyom/workjob/bigcountry-workjob/UN-Publications/066-un_ciiwpol_principles_and_guidelines%20.pdf (дата обращения: 31.05.2018).

³ Building Institutional Police Capacity in Post-Conflict Environments. UN Police Handbook (UN/223/TH/CIPO95) [Электронный ресурс] // UN DPKO. Turin: International Training Center of ILO, 2005. URL: http://saint-claire.org/wp-content/uploads/2016/01/UN_Police_Handbook-1.pdf (дата обращения: 31.05.2018).

⁴ United Nations Criminal Justice Standards for United Nations Police (V.08-58900) [Электронный ресурс] // UNODC/UN DPKO. Vienna/NY, 2009. URL: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_criminal_justice_standards_for_UN_police.pdf (дата обращения: 31.05.2018).

⁵ Зверев П.Г. О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций. С. 75.

В 2011 году Генеральный секретарь ООН издал первый Доклад о деятельности Полиции ООН, признавая центральную роль полицейского компонента ООН в достижении устойчивого мира.

В докладе были систематизированы мандаты в сфере полицейской деятельности под эгидой ООН, которые были сгруппированы в три достаточно широкие категории:

- содействие реформированию, реорганизации и восстановлению национальной полиции и других правоохранительных органов принимающего государства;
- оказание полиции и другим правоохранительным органам оперативной поддержки, в том числе на основе развертывания сформированных полицейских подразделений (далее – СПП);
- несение полицейской службы и выполнение других связанных с обеспечением правопорядка функций на временной основе.

Кроме этого, в докладе отмечалось, что во многих мандатах последних лет в качестве конкретных задач упоминались функции по поощрению и защите прав человека и защите гражданских лиц, что даёт представление о той неотъемлемой роли, которую Полиция ООН приобрела в контексте выполнения общих задач миссий по обеспечению верховенства права в постконфликтных государствах¹.

Три года спустя, в ноябре 2014 года, Совет Безопасности ООН (далее – СБ ООН) принял первую тематическую резолюцию по вопросам полицейской деятельности в рамках ООН.

В данном документе СБ ООН обратился к Генеральному секретарю с просьбой продолжить содействие обеспечению профессионализма, эффективности и общесистемной согласованности полицейской работы ООН, в том числе в тесной консультации с государствами-членами и Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира.

В качестве наиболее актуальных были рекомендованы следующие меры:

- разработка и проведение в жизнь стандартов и руководящих принципов полицейской работы ООН в соответствии со стратегическими руководящими принципами миротворческой деятельности с использованием международных полицейских сил;
- разработка всеобъемлющего стандартного учебного курса для полицейских компонентов ООН, включающего обучение до командирования, в начальный период службы и в ходе службы;
- подготовка старшего начальствующего состава Полиции ООН, в том числе в рамках учебного курса для старших руководителей миссий;
- разработка эффективных программ для оценки результативности полицейской работы ООН;
- рационализация и совершенствование процедур набора и командирования полицейских ООН и гражданских экспертов в области полицейской деятельности с учетом соответствующих административных и бюджетных процедур;
- координация работы в рамках системы ООН в целях реформирования полицейских и других правоохранительных органов².

В 2014 году ДОПМ совместно с Департаментом полевой поддержки (далее – ДПП) была разработана стратегия «Полиция Организации Объединенных Наций в составе операций по поддержанию мира и специальных политических миссий» (далее –

¹ Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011 г. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

² Резолюция Совета Безопасности ООН 2185 [Электронный ресурс]. 20 ноября 2014 г. Документ ООН S/RES/2185 (2014). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/640/94/PDF/N1464094.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

Стратегия), – основополагающий документ, адекватный вызовам современности и региональным аспектам миротворческой деятельности. В Стратегии были детально определены основные функции Полиции ООН в деле поддержания мира и базовые принципы, на которых строится её деятельность¹.

Стратегия закрепила, что Полиция ООН может привлекаться для выполнения двух основных функций:

- оперативной поддержки и, при наличии соответствующего правопримени- тельного мандата, обеспечения эффективного предотвращения, выявления и расследо- вания преступлений, защиты жизни и имущества и поддержания общественного поряд- ка;
- оказания поддержки в целях создания в принимающем государстве эффек- тивного потенциала по охране правопорядка для обеспечения репрезентативной, опера- тивной и подотчетной полицейской службы, отвечающей высочайшим профессиональ- ным стандартам.

Наряду с этим полицейские компоненты могут быть привлечены к участию в выполнении сопутствующих задач, обусловленных мандатом конкретной миссии, включая обеспечение поощрения и защиты прав человека; поощрение верховенства права и содействие обеспечению должного управления, транспарентности и подотчет- ности; защиту гражданских лиц в зоне конфликта.

Следующим стратегическим документом в сфере полицейской деятельности можно считать Доклад Генерального секретаря о Полиции Организации Объединенных Наций², в котором особое внимание было уделено проблемам, с которыми сталкиваются полицейские компоненты миротворческих операций и специальных политических миссий ООН, и предложены возможные пути повышения их вклада в выполнение ми- ротворческих мандатов.

Генеральным секретарём также дана оценка достигнутого прогресса и оператив- ных успехов на фоне меняющейся динамики конфликтов, таких как возложение всех обязанностей на полицию принимающих государств (Тимор-Лешти и Сьерра-Леоне); планирование мероприятий переходного периода (Либерия, Кот-д’Ивуар и Гаити); вы- полнение функций полиции с учетом гендерного фактора и усилий по обеспечению гендерного баланса (Кот-д’Ивуар, Дарфур и Гаити) и разработка комплексных подхо- дов в сфере верховенства права (Мали и Сомали).

В докладе отмечено растущее значение Полиции ООН в контексте междунаро- дного мира и безопасности, которое подчеркивалось государствами-членами на первом совещании начальников полиции под эгидой ООН в июне 2016 года и на состоявшихся до и после него саммитах по поддержанию мира. Особый акцент в докладе сделан на последних глобальных изменениях, включая успехи, достигнутые в части Стратегиче- ских руководящих принципов миротворческой деятельности с использованием между- народных полицейских сил, призванные обеспечить согласованность усилий и уточне- ния стратегических платформ комплектования полиции.

Важность деятельности Полиции ООН в рамках миротворческих и специальных политических миссий на протяжении всего цикла конфликтов в контексте более широ-

¹ DPKO-DFS Policy on United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2014.01) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Policy.pdf> (дата обращения: 15.05.2018).

² Доклад Генерального секретаря о полиции Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. 10 ноября 2016 г. Документ ООН S/2016/952. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/353/54/PDF/N1635354.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

кой реформы, касающейся усилий Организации в области мира и безопасности, была отмечена в резолюции СБ ООН № 2382¹.

СБ ООН постановил на индивидуальной основе включать деятельность полиции в качестве неотъемлемой части мандатов и структур принятия решений миротворческих операций и специальных политических миссий ООН, принимая во внимание необходимость последовательного учёта специальных полицейских знаний при планировании таких миссий, и выдавать чёткие, пользующиеся доверием, выполнимые и обеспеченные надлежащими ресурсами мандаты на проведение мероприятий, связанных с деятельностью полиции.

Для обеспечения своевременного завершения осуществления миротворческих мандатов и повышения качества работы было предложено рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- укреплять в рамках деятельности Полиции ООН сотрудничество с Группой по стратегической мобилизации сил и планированию потенциала для обеспечения скоординированного учёта потребностей полицейских и военных контингентов, согласованного формирования сил и централизованного сбора данных о качестве работы,
- разрабатывать дополнительные руководящие указания для соответствующих должностных лиц, включая Специальных представителей Генерального секретаря и Специальных посланников, и оказывать соответствующим старшим руководителям ООН помощь для понимания способов выполнения предусмотренных мандатами задач, связанных с деятельностью полиции,
- подчеркивать в регулярных докладах Генерального секретаря СБ ООН о конкретных миротворческих операциях и специальных политических миссиях ООН, санкционированных СБ ООН, обновленную информацию об успехах в деле учёта гендерных аспектов при осуществлении мероприятий по реформированию полиции и обеспечению полицейской защиты.

Необходимо отметить, что для оценки стратегической готовности ООН и её специализированных учреждений к деятельности по реформированию сектора безопасности, предупреждению и пресечению массовых нарушений прав и свобод человека, создающих угрозу миру и международной безопасности, Организация регулярно проводит внешний аудит и анализ, результаты которого также востребованы для обеспечения преемственности и совершенствования форм и методов полицейской работы.

Например, члены Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (далее – Независимая группа), созданной для проведения тщательного обзора текущих миротворческих операций ООН провели широкие консультации, проанализировали более 80 письменных предложений от государств-членов, гражданского общества, аналитических центров и подразделений ООН. Доклад Независимой группы содержит широкий спектр предложений по всем аспектам проведения миротворческих операций ООН, включая общий призыв к существенным переменам в подходах к деятельности Полиции ООН².

Поэтому для скоординированных действий всех акторов, вовлеченных в сферу деятельности Полиции ООН или обеспечивающих её функционирование, необходима разработка на основании полученных предложений директив и стратегических указа-

¹ Резолюция Совета Безопасности ООН 2382. 6 ноября 2017 г. Документ ООН S/RES/2382 (2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2382\(2017\)&referer=/english/&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2382(2017)&referer=/english/&Lang=R) (дата обращения: 14.07.2018).

² Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Comprehensive review of special political missions. Strengthening of the United Nations system. 17 June 2015. UN Doc. A/70/95-S/2015/446 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/181/45/PDF/N1518145.pdf?OpenElement> (дата обращения: 14.07.2018).

ний, а также тематических рекомендаций и стандартных операционных процедур/типовых программ действий.

Анализ нормативно-правовых источников в области полицейской деятельности ООН показывает, что пакет основных стратегических рамочных документов практически сформирован. Наряду с указанной Стратегией данный стратегический пакет включает документы, регламентирующие политики в таких основных областях как администрирование¹, развитие потенциала², полицейское руководство³, планирование и организация полицейских операций⁴, а также детальные руководства по различным направлениям полицейской работы и основные учебные материалы для подготовки полицейского персонала.

Завершение процесса формирования стратегического пакета позволяет сбалансировать потребность полицейского компонента ООН как в документах стратегического уровня, так и в более прикладных (детализированных) указаниях и стандартных операционных процедурах/типовых программах действий.

¹ DPKO-DFS Police Administration in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2016.26) [Электронный ресурс]. URL: https://police.un.org/sites/default/files/sgf-guidelines_police_administration-2016.pdf (дата обращения: 13.07.2018).

² DPKO-DFS Guidelines on Police Capacity-Building and Development (Ref. 2015.08) [Электронный ресурс]. URL: <https://police.un.org/en/guidelines-police-capacity-building-and-development-2015> (дата обращения: 13.07.2018).

³ DPKO-DFS Guidelines on Police Command in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2015.14) [Электронный ресурс]. URL: https://police.un.org/sites/default/files/sgf-guidelines_police_command-2015.pdf (дата обращения: 13.07.2018).

⁴ DPKO-DFS Police Operations in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2015.15) [Электронный ресурс]. URL: https://police.un.org/sites/default/files/sgf-guidelines_police_operations-2015.pdf (дата обращения: 13.07.2018).

§ 2. Современная система и организационная структура полицейского компонента ООН

За более чем полувековой период полицейского миротворчества под эгидой ООН существенной трансформации подверглись не только функции и задачи, но и операционно-структурные аспекты деятельности Полиции ООН.

На протяжении последних двух десятилетий управленческие структуры в Центральных учреждениях, призванные обеспечивать поддержку работы полицейских контингентов на местах, несколько раз подвергались институциональной перестройке, которая отражала увеличение числа и повышение степени сложности функций Полиции ООН.

На современном этапе в структурном построении Полиции ООН возможно выделить два уровня – руководящий (штабной) в виде Отдела полиции (далее – Отдел полиции) ДОПМ и оперативный (полевой), представленный полицейскими компонентами, входящими в состав миротворческих операций, проводимых в различных регионах мира¹.

Значительные изменения в структуре руководящих (штабных) подразделений полицейского компонента ООН связаны с учреждением в структуре ДОПМ в 2007 году Управления по делам органов обеспечения законности и безопасности (далее – УДООЗБ) для укрепления связей и координации реформирования сектора безопасности, включая деятельность органов полиции, юстиции и исправительных учреждений, а также действий в сфере контроля за оборотом оружия и демобилизации, разоружения и реинтеграции экс-комбатантов.

В состав Управления был включен созданный в 2000 году Отдел полиции, который в настоящее время является главным координирующим органом в сфере полицейского миротворчества ООН.

Руководство Отделом полиции возложено на Директора, также выполняющего функции Полицейского советника – члена Группы старших руководителей ДОПМ и ДПП, подотчетного помощнику Генерального секретаря по вопросам верховенства закона и учреждениям безопасности.

Основной задачей Полицейского советника является предоставление консультаций и поддержки по всем вопросам полицейской деятельности ДОПМ и ДПП, а также стратегическое руководство деятельностью полицейских компонентов полевых миссий, проводимых под эгидой данных департаментов.

В состав Отдела полиции входят Канцелярия Полицейского советника, Секция стратегической политики и развития, Секция отбора и найма персонала, Секция управления и вспомогательного обеспечения миссий и созданный в 2007 году Постоянный полицейский компонент (далее – ППК).

Каждый структурный компонент Отдела полиции выполняет конкретные основные функции.

Секция стратегической политики и развития обеспечивает:

- разработку и пересмотр директив, технических руководящих указаний и стандартных операционных процедур/типовых программ действий для полицейских компонентов миссий;
- стратегическое планирование полицейских операций, разработку концепций операций и планов выполнения мандатов в координации с объединенными оперативными группами, наблюдение за осуществлением планов деятельности полиции, а также

¹ В документах ООН также встречается деление полицейского компонента на два главных элемента: операции, а также управление и развитие (прим. автора).

анализ и оценку достигнутых результатов и накопленного опыта полицейских компонентов миротворческих операций в координации с другими заинтересованными сторонами;

- поддержку усилий партнеров из системы ООН, связанных с вопросами деятельности полиции и обеспечения правопорядка.

Секция управления и вспомогательного обеспечения миссий отвечает за:

- оказание консультативной помощи технического характера полицейским компонентам миротворческих операций в координации с объединенными оперативными группами в целях содействия выполнению ими своих соответствующих мандатов;

- взаимодействие с полевыми миссиями и другими партнерами по вопросам, касающимся полиции и обеспечения правопорядка, и смежным административным, оперативным и техническим вопросам.

Секция отбора и найма персонала выполняет задачи, связанные с:

- отбором, развертыванием, ротацией и продлением срока службы сотрудников Полиции ООН, включая членов СПП и набранных на конкурсной основе гражданских сотрудников категории специалистов в координации с государствами-членами и миротворческими миссиями;

- планированием и организацией поездок в страны, предоставляющие полицейских, в целях оказания помощи в отборе персонала и в подготовке к развертыванию, сотрудничество с ДПП в связи с процессом переговоров относительно принадлежащего контингентам имущества, а также участие в поездках на места в целях ознакомления с обстановкой¹.

ППК также играет важную роль в деятельности Полиции ООН, т.к. в настоящее время в сфере обеспечения верховенства права всё большее значение уделяется аспекту организационного строительства полицейского компонента и оперативным полицейским мероприятиям. Поэтому в ООН отмечают, что для выполнения этих функций необходимо задействовать широкий круг полицейских специалистов, включая экспертов по вопросам формирования полицейских сил, следователей и инструкторов, располагающих надлежащей квалификацией, или гражданских специалистов².

Функции ППК возможно разделить на два направления:

- выполнение стратегической задачи по формированию передовых групп полицейских для быстрого начала функционирования полицейских компонентов развертываемых миротворческих операций ООН,

- оказание помощи полицейским компонентам текущих миротворческих операций ООН, в том числе посредством эффективной и согласованной экспертной оценки деятельности полиции и иных правоохранительных органов на этапе развертывания или трансформации миссии, а также на этапе частичной передачи полномочий или завершения миротворческой операции.

При необходимости специалисты ППК могут проводить оценку и аудит оперативной деятельности компонентов Полиции ООН, оказывать помощь в вопросах управления и наращивания местного правоохранительного потенциала, а также выполнять другие необходимые задачи по поручению заместителя Генерального секретаря по

¹ Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011 г. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

² Гражданский потенциал в постконфликтный период [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 августа 2012 г. Документ ООН A/67/312-S/2012/645. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 15.06.2018).

операциям по поддержанию мира, на которого возложены полномочия по принятию решения о развертывании ППК¹.

Таким образом, Отдел полиции выполняет, в большей степени, нормативно-управленческие функции и выступает интегративным органом, ответственным за поддержание сформированных институциональных связей как внутри системы ООН, так и с внешними акторами, согласовывая различные организационно-правовые вопросы.

Например, после выхода в 2009 году доклада ДОПМ и ДПП поддержки «Новая программа партнерства – Новые горизонты в области операций ООН по поддержанию мира»² одной из задач Отдела полиции стала гармонизация отношений с государствами-членами для преодоления проблемы рассеивания миротворческих ресурсов, выражающейся в растущем разрыве между потребностями полевых операций и имеющимися для этого глобальными и региональными ресурсами.

Несомненно, что способность, как Отдела полиции, так и полицейских компонентов на местах выполнять порученные мандаты ограничена текущими возможностями стран, предоставляющих полицейский персонал. Как правило, рекрутинг персонала для развертываемых операций осуществляется в жестких временных рамках и предусматривает краткосрочное командирование для выполнения специализированных задач, что не может не влиять на формирование институционального потенциала сил Полиции ООН.

За последние 20 лет мандаты миротворческих миссий в области полицейской деятельности значительно расширились за счёт среднесрочных задач институционального развития полиции принимающего государства для выполнения основных полицейских функций.

Это привело к тому, что в миротворческих миссиях отмечается дефицит квалифицированного персонала в таких специализированных областях, как криминалистическая экспертиза, борьба с различными формами организованной преступности, режим и безопасность границ, деятельность морской и речной полиции, анализ информации об уголовных преступлениях³.

Существующие подходы к организации деятельности полицейского компонента предусматривают краткосрочное командирование большого числа полицейских и сотрудников иных правоохранительных органов из разных стран, как правило, специалистов общего профиля, обладающих разным полицейским опытом и культурой, для выполнения задач по организационному строительству и развитию потенциала в специализированных сферах полицейской деятельности, к которым они не очень подготовлены⁴.

Это порождает парадокс между количеством направляемого в миссии ООН и регулярно заменяемого полицейского персонала, и качеством работы полицейских ООН, ассоциируемым с долгосрочными профессионально-структурными проблемами, для решения которых они направляются.

¹ Итоговый документ Всемирного саммита-2005 [Электронный ресурс]: принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/1. 16 сентября 2005 г. Документ ООН A/RES/60/1. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата обращения: 15.06.2018).

² A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping [Электронный ресурс] // ДPKO/DFS. NY, 2009. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

³ Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011 г. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

⁴ External review of the functions, structure and capacity of the United Nations Police Division [Электронный ресурс]. URL: <https://police.un.org/en/external-police-division-review> (дата обращения: 15.06.2018).

Поэтому, государства-члены, представляющие полицейский персонал, и СБ ООН могут и должны поддержать изменения в существующей операционной модели и процедурах отбора персонала для того, чтобы компоненты полиции могли получать персонал, обладающий должным потенциалом и компетенциями для ответа на вызовы, стоящие перед текущими миротворческими операциями и выполнения адаптированных к локальным условиям мандатов.

Одним из направлений деятельности Отдела полиции является организация сотрудничества с международными правоохранительными органами и региональными полицейскими организациями по широкому кругу вопросов от руководящих принципов международного полицейского миротворчества до установления и укрепления правопорядка.

Необходимость данного взаимодействия в современных условиях трансформации системы международных отношений и мирового порядка обоснована тем, полицейские компоненты временных администраций ООН в рамках миротворческих миссий, наделённые правоприменительным мандатом, зачастую участвуют в международной правоохранительной деятельности в широком значении этого понятия как разновидности международной деятельности, направленной на установление и развитие международного сотрудничества в правовой сфере в целях поддержания мира и укрепления международной безопасности, обеспечения защиты законных прав и интересов государств, народов, наций и человека, борьбы с транснациональной преступностью, содействия эффективному отправлению правосудия¹.

Ведь именно международные полицейские силы в рамках временного протектората ООН выполняли весь комплекс правоохранительных мер по борьбе с преступностью, реализуя функции координации, регулирования, охраны и обеспечения международного правопорядка и применения мер принуждения в борьбе с международными преступлениями в таких конфликтных регионах как Косово и Восточный Тимор.

В дальнейшем в связи с неопределённостью политико-правовой ситуации в Косово даже после передачи всех полномочий местной полиции Отдел по взаимодействию Интерполом полицейского компонента Миссии ООН по вопросам временной администрации в Косово (далее – МООНК) продолжил выполнение функции по взаимодействию с данной организацией от лица местных властей.

Сотрудничество государств-членов в рамках ООН, а также между ООН и Интерполом по вопросам международной полицейской деятельности становится в последние годы всё более актуальным на фоне расширяющегося признания роста транснациональной преступности во многих странах, где развернуты миротворческие операции ООН². В результате тесного сотрудничества Отдела полиции и миротворческих миссий ООН определенные успехи были достигнуты в укреплении потенциала Национальных центральных бюро Интерпола принимающих государств с целью улучшения доступа каждого государства, в котором развернута миротворческая миссия, к базам данных Интерпола³.

Однако данная задача не является основной и единственной в широком спектре задач Полиции ООН, а может рассматриваться в большей степени в качестве вариатив-

¹ Волеводз А.Г. Международная правоохранительная деятельность и международные правоохранительные организации: определение понятий // Евразийский юридический журнал. 2010. № 11 (30). С. 130.

² Зверев П.Г. Сотрудничество Организации Объединенных Наций и Международной организации уголовной полиции (Интерпол) по вопросам международного миротворчества // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): сб. материалов XIV междунар. науч.-теоретич. конф. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. С. 300.

³ Report on the Comprehensive Analysis of the Police Division // UN DPKO/OROLSI. NY, 2008. December 10. P. 21–25.

ной для стадии постконфликтной стабилизации и формирования основ устойчивого мира и стабильности.

Для разрешения возникающих проблем требуются не только разработка и заключение под эгидой ООН широкого круга международных договоров в сфере сотрудничества в борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера, но и целый комплекс практических действий, в том числе с участием миротворческих миссий ООН.

Подтверждением более активного вовлечения полицейских компонентов полевых миссий ООН в борьбу с преступностью является закрепление в нормативных документах обеспечения эффективного предотвращения, выявления и расследования преступлений, защиты жизни и имущества и поддержания общественного порядка при наличии соответствующего правоприменительного мандата в качестве одной из функций Полиции ООН, а также возможности применения превентивных методов полицейской работы; методов криминальной разведки для выявления отдельных лиц и групп, стремящихся к подрыву мирного процесса и достижению незаконных политических и финансовых выгод; постоянного анализа дестабилизирующих факторов и прогнозирования обострения криминогенной обстановки и вспышек насилия и проведения специальных операций¹ как одного из руководящих принципов проведения полицейских операций ООН на оперативно-тактическом (полевом) уровне.

В настоящее время оперативная (полевая) составляющая Полиции ООН представлена двумя основными частями: сформированные полицейские подразделения (СПП) и индивидуальные офицеры полиции², проходящие службу по контракту или командированные в состав миссии ООН, к которым относятся специализированные полицейские группы, а также группы руководящего состава полицейских компонентов миссий.

Каждая составляющая имеет свои чётко определенные цели и задачи. Необходимость такого разделения подтверждена временем и обоснована потребностями выполнения конкретных, зачастую существенно различающихся задач. При планировании новых миротворческих операций выбор используемых сил и средств осуществляется индивидуально на основе мандата миссии, комплексной оценки ситуации на местах и потребностей принимающего государства.

В документах ООН неоднократно отмечалось, что организация компонентов Полиции ООН в миротворческих операциях и специальных политических миссиях должна отражать общий мандат миссии, структуру полицейской службы принимающего государства, политический контекст и ситуацию в сфере безопасности, а также приоритетные области, требующие вмешательства миротворцев³. Поэтому организационно-структурное построение полицейского компонента любой миротворческой операции ООН является уникальным.

Силы Полиции ООН в составе полевых миссий возглавляются Главой полицейского компонента, как правило, Полицейским комиссаром, поддержку которому в миротворческих операциях, проводимых ДОПМ, оказывает один или несколько замести-

¹ DPKO-DFS Policy on United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2014.01) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Policy.pdf>. (дата обращения: 15.05.2018).

² В переводах документов ООН также используется термин «эксперты в области полицейской деятельности», «офицеры полиции, набранные на индивидуальной основе» (прим. автора).

³ Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

телей комиссара, или Главным полицейским советником в специальных политических миссиях¹.

Глава полицейского компонента напрямую подчинён руководителю миссии – Специальному представителю Генерального секретаря или его заместителю по вопросам обеспечения законности. Глава полицейского компонента руководит всеми членами полицейских контингентов стран-участниц операции и подотчетен главе миссии в вопросах контроля деятельности полицейского компонента и поведения его членов, причем он несёт особую ответственность за обеспечение эффективного и действенного выполнения порученных полиции задач и строгое соблюдение политики и процедур ООН. При этом руководитель полицейского компонента также несёт ответственность за обеспечение строгого соблюдения стандартов поведения персонала ООН, включая запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательства.

В соответствии с пересмотренной политикой ДПКО/ДПП об участии СПП в миротворческих операциях (2010)², СПП имеют три основные задачи: поддержание общественного порядка³, защита полицейского и гражданского персонала, объектов, имущества и оборудования ООН и поддержка полицейских операций в условиях повышенного риска для полицейских наблюдателей или советников ООН.

Функция по обеспечению безопасности может предусматривать охрану конвоев, передислокации или эвакуации персонала ООН, а, в необходимых случаях, – и силовые операции по вмешательству, когда это необходимо для выполнения функции по защите и соответствует возможностям полицейских подразделений. СПП могут также оказывать защиту военного персонала, как правило, пунктов дислокации военных наблюдателей или наблюдательных постов, а также воинских подразделений, не обладающих необходимым вооружением, техникой или навыками для отражения возникшей угрозы⁴.

Как мы отмечали ранее, за прошедшие годы роль и задачи индивидуальных офицеров полиции модифицировалась от простого мониторинга и консультирования местной полиции к реформированию и реструктуризации местных правоохранительных институтов, не исключая традиционных задач по подготовке и обучению полицейского персонала⁵.

Анализ структуры и функций Полиции ООН показывает, что в последние годы в условиях активизации милитаристских подходов, как в мировой политике, так и при разрешении конфликтов, изменяется качественный состав полицейского компонента и продолжает развиваться тенденция более активного использования СПП стран-участниц для решения задач обеспечения безопасности и соблюдения прав человека в постконфликтный период⁶.

¹ Более мелкие компоненты полиции ООН, выполняющие ограниченные мандаты могут возглавлять Старшие полицейские советники (прим. автора).

² DPKO-DFS Policy (Revised) on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations (Ref. 2016.10) [Электронный ресурс]. URL: https://police.un.org/sites/default/files/fpu_policy_2016.pdf (дата обращения: 14.07.2018).

³ При этом проводимый регулярно внутренний аудит показывает, что проблемным вопросом является поиск унифицированных подходов к привлечению СПП полицейских компонентов полевых миссий для защиты гражданских лиц, что существенно затрудняет выполнение данных мандатов (прим. автора).

⁴ DPKO-DFS Policy on United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2014.01) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Policy.pdf> (дата обращения: 18.06.2018).

⁵ Тишков С.А. Гражданская полиция ООН. Актуальные аспекты миротворческой деятельности // Обозреватель-Observer. 2011. № 2 (253). С. 108.

⁶ По состоянию на 28 февраля 2017 года сотрудники СПП составляли 66,7 % от численности полицейского персонала миротворческих миссий ООН. См.: UN Missions Summary of Military and Police [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 18.06.2018).

Данный процесс может восприниматься многими субъектами международных отношений как милитаризация деятельности СПП и, как следствие, может повлиять на имидж всего полицейского компонента ООН.

По нашему мнению, возможное возрастание фактора силы и милитаризация деятельности Полиции ООН может продемонстрировать неправильные модели деятельности для полицейской службы принимающих государств, которые после конфликта нуждаются в демилитаризации форм и методов работы полиции в своих общинах.

Поэтому существующий или даже предполагаемый процесс милитаризации деятельности полицейского компонента ООН может стать существенной проблемой для ООН, которая демонстрирует минимальное вмешательство в суверенитет принимающего государства и пытается поддерживать приоритет невоенной, ориентированной на общины полицейской деятельности в целях построения устойчивого мира.

Для эффективного решения задач по обеспечению безопасности, прав человека и защите гражданского населения в современных условиях целесообразно обеспечить оптимальное соотношение СПП и экспертов в области полицейской деятельности в составе полицейского компонента миротворческой миссии.

В тех случаях, когда речь идет об угрозах военного характера, Полиция ООН должна передавать ответственность за действия в этой области военным силам ООН по поддержанию мира, руководствуясь заранее определенной концепцией выхода из конфликта.

Несомненно, что приоритетное использование военных методов в условиях внутренних конфликтов обладает угрозой для реализации целей миротворческой операции ООН. Поэтому сотрудничество в данной сфере предполагает наличие важных ограничений, которые, прежде всего, связаны с тем, что полиция должна сохранить статус гражданской структуры в целях поддержания необходимого морального авторитета и доверия общественности. Следовать указанным разграничениям при обеспечении взаимодействия и прочных функциональных связей между сотрудниками полиции и военными миротворцами весьма непросто, однако выполнение данного условия имеет решающее значение для успешной охраны правопорядка в рамках операций по поддержанию мира¹.

Деятельность Полиции ООН должна подлежать постоянному мониторингу и критической оценке в целях выработки новых подходов к использованию полицейского потенциала ООН в миротворческой деятельности, совершенствования организационного построения и обеспечения персоналом полицейских компонентов миротворческих операций ООН.

Аудит, проведенный в январе 2016 года в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладе Генерального секретаря ООН «Будущее операций Организации Объединенных Наций в пользу мира: осуществление рекомендаций Независимой группы высокого уровня по операциям в пользу мира»², группой независимых экспертов показал, что в организации работы Отдела полиции имеется ряд проблем, влияющих на эффективность полицейской деятельности под эгидой ООН.

Существующие проблемы могут быть сгруппированы в следующие блоки:

- политическое руководство, надзор и оценка, включая разработку эффективных программ оценки результативности полицейской работы ООН;
- стратегическое планирование;

¹ Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations // UN DPKO. NY, 2003. P. 92–93.

² Будущее миротворческих операций ООН: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям о рекомендациях [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 2 сентября 2015 г. Документ ООН A/70/357-S/2015/682. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/270/76/PDF/N1527076.pdf?OpenElement> (дата обращения: 18.06.2018).

- координация с партнерами в целях реформирования полицейских и других правоохранительных органов;
- администрирование, управление и лидерство.

В политической сфере Отделу полиции необходимо более активно влиять на дебаты в ООН по полицейским вопросам и планированию полицейских компонентов миротворческих операций, а также обеспечить совместную работу УДООЗБ/ДПКО, ДПП и Департамента по политическим вопросам (далее – ДПВ) для их разрешения¹.

В условиях расширения сферы деятельности Полиции ООН Отдел полиции не всегда способен оказать адекватную помощь специальным политическим миссиям ООН без дополнительного финансирования.

По мнению экспертов, Отдел полиции нуждается в реструктуризации и увеличении численности персонала для сбора, анализа, распространения и применения уроков в миссиях с участием Полиции ООН, а также поддержания связей между миротворческими миссиями для обмена опытом и положительной практикой.

Поэтому для повышения в долгосрочной перспективе эффективности деятельности Отдела полиции и Полиции ООН в целом необходимо продолжить поиск оперативных моделей, наиболее оптимальных для реализации мандатов текущих миротворческих миссий, а также более чётко сформулировать роль и функции Полицейского советника, его возможность влиять и поддерживать Глав полицейских компонентов.

Особую актуальность приобретает анализ действенности программ и прогресса в создании полицейских структур с использованием эффективных систем мониторинга и оценки, включая принятые показатели ООН в области верховенства права. Результаты данных исследований наряду с оценками, основанными на этих показателях, должны составить основу будущих предложений относительно дальнейшего укрепления потенциала Полиции ООН.

¹ External review of the functions, structure and capacity of the United Nations Police Division [Электронный ресурс]. URL: <https://police.un.org/en/external-police-division-review> (дата обращения: 18.06.2018).

§ 3. Превентивное развертывание, правоприменительная деятельность в условиях временных администраций ООН и оперативная поддержка

Выполнение мандатов в рамках «традиционного миротворчества» предусматривало привлечение невооруженных полицейских ООН, как правило, для наблюдения за ситуацией в сфере обеспечения правопорядка и обучения полицейских кадров страны, в которой была развернута миротворческая миссия. Однако различные типы внутренних конфликтов потребовали от ООН применения разных инструментов и методологических подходов.

Анализ опыта миротворческих операций ООН показал, что в силу специфики своей деятельности силы Полиции ООН могут быть наиболее востребованы на этапах предотвращения конфликтов и постконфликтного миростроительства.

При реализации превентивных мандатов применение контингентов международной полиции может иметь относительные преимущества по сравнению с военными подразделениями в зависимости от политических целей и условий проведения операций. Например, в 2004 году даже присутствие на территории Бывшей Югославской Республики Македония (далее – БЮРМ), прилегающей к Албании и Косово, сил НАТО не помешало незаконным формированиям активизировать свою деятельность, что привело к этническим столкновениям¹.

Деятельность Полиции 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 ходе таких силовых акций имеется реальная опасность нарушений прав человека и местных законов вплоть до этнических чисток, которые могут привести к серьезным осложнениям политической обстановки и послужить причиной активизации конфликта или поводом для интервенции. Поэтому в ходе превентивных миротворческих операций целесообразно проводить мониторинг деятельности местной полиции с помощью полицейских ООН.

При отсутствии достаточных сил местной полиции её функции могут быть переданы частично или полностью международным полицейским, являющимся частью гражданского компонента миссии под эгидой ООН (например, в условиях временных администраций ООН)².

На рубеже тысячелетий международное сообщество в лице ООН в сотрудничестве с другими международными организациями и заинтересованными странами взяло на себя временное управление постконфликтными регионами в рамках исполнительного мандата, что нашло практическое выражение в двух резонансных операциях – в Ко-

¹ При выполнении превентивных задач Сил Превентивного Развертывания ООН мандат полицейского компонента предусматривал мониторинг и информирование СБ ООН о событиях на границе с Союзной Республикой Югославией и Албанией, могущих подорвать режим доверия и стабильности или угрожать территории БЮРМ. Задачей полицейских ООН было докладывать о фактах контрабанды оружия, наркотиков и товаров народного потребления, нелегальной миграции. Выполнению данных задач способствовали мобильность полицейских патрулей, их постоянные тесные контакты с населением, обусловленные спецификой работы. См.: подробнее: Тишков С.А. Деятельность многокомпонентных миротворческих миссий ООН: современная парадигма, императивы совершенствования: дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2011. С. 161.

² Карась Р.А. Миротворческие операции с участием российских полицейских сил как средство поддержания международной безопасности. ... С. 53.

сово и Восточном Тиморе¹, которые стали местами массового развертывания полицейских сил. Для Полиции ООН это выразилось в обладании исполнительными полицейскими полномочиями, включая право на осуществление арестов и применение силы и огнестрельного оружия.

Стратегия МООНК в области правопорядка определялась двумя основными задачами: временным выполнением правоохранительных функций и быстрым развертыванием надежных, профессиональных и беспристрастных косовских полицейских сил. Для выполнения этих задач в Косово были размещены международные полицейские силы ООН которые состояли из трех самостоятельных компонентов: гражданской полиции численностью 1800 сотрудников, сил специальной полиции, состоящих из 10 подразделений по 115 человек каждое, и пограничной полиции численностью 205 сотрудников. Подразделения гражданской полиции предназначались для выполнения ежедневной полицейской работы: патрулирования, профилактики, пресечения, раскрытия и расследования преступлений и иных правонарушений. Задачами специальных полицейских подразделений являлись поддержание общественного порядка; борьба с массовыми беспорядками; защита объектов МООНК, сербских святынь и исторических объектов; эскорт VIP-делегаций и поддержка операций гражданской полиции. Силы пограничной полиции ООН выполняли функции по охране границы, обеспечению соблюдения иммиграционных законов и пограничных правил².

В июле–августе 1999 г. малочисленная полиция МООНК только демонстрировала своё присутствие, консультировала военных сил НАТО для Косово (далее – СДК) по вопросам организации полицейской работы и патрулирования, изучала оперативно-тактическую обстановку и обустроивала полицейские станции. При отсутствии в составе миссии спецподразделений полиции все попытки переложить функции характерные для промежуточных (военно-полицейских) задач на Полицию ООН даже в пределах одного города себя не оправдывали – в итоге всё равно приходилось возвращаться к совместному военно-полицейскому патрулированию³.

На первоначальном этапе Полиции ООН пришлось не только создавать полицейские станции, но и формировать систему следственных подразделений в условиях недостатка квалифицированного международного полицейского персонала ввиду отсутствия у части командированных полицейских опыта работы на постконфликтных территориях⁴.

Поэтому передовые отряды миротворцев, формируемые для выполнения правоприменительных мандатов, должны состоять из наиболее подготовленных сотрудников различных полицейских специальностей, включая следственные и экспертно-криминалистические подразделения, а также специальные подразделения полиции.

Особую актуальность для реализации правосудия переходного периода приобретает обеспечение миротворцев временным международным уголовным и временным уголовно-процессуальными кодексами, которые могли бы стать основой формирования элементарной базы для обеспечения законности и правопорядка на первоначальном и

¹ См.: Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. 2014. № 8. С. 670–672.

² Тишков С.А. Из опыта организации противодействия преступности на стадии развертывания миссии ООН в Косово // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: сб. материалов I междунар. науч.-практ. конф. Орел: Изд-во ОРАГС, 2009. С. 255.

³ См.: Степанова Е.А. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа. М.: Права человека. 2001.

⁴ Антонов А.Н. Недостатки в организации расследования похищений и убийств, проведенных полицией Миссии ООН в Косово, как нарушение права на жизнь // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности: материалы междунар. науч.-практ. конф. в 2 т. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2013. Т. 1. С. 263.

промежуточном этапах миротворческой операции¹. Данный вопрос связан с необходимостью обеспечения в постконфликтный период функционирования всей «правовой цепочки», и, следовательно, совместной работы судей, прокуроров и адвокатов.

Необходимо отметить, что развертывание многочисленных контингентов мононациональных сил не обязательно означает высокую эффективность их деятельности. В практике современного многоаспектного миротворчества существуют функциональные противоречия, обусловленные тем, что каждый из компонентов миротворческой деятельности ООН обладает в равной степени важностью по отношению к другим.

В текущих миротворческих миссиях сотрудники Полиции ООН наиболее тесно сотрудничают с представителями военного компонента и сотрудниками сегментов гражданского компонента, занимающимися вопросами соблюдения прав человека, защиты уязвимых групп населения, разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов. При этом в зависимости от мандата и условий проведения миссии приоритет взаимодействия может быть направлен на решение военно-полицейских или гражданских задач².

Современные вызовы международной безопасности настолько сложны, что простое и четкое разграничение обязанностей между военным и полицейским компонентами маловероятно³.

Опыт Косово показывает, что развертывание в условиях отсутствия необходимой безопасности способно выявить различия концептуального характера в соответствующих сферах ответственности, что, в свою очередь, породит координационные и психологические проблемы. Поэтому концепции вводного обучения сотрудников, прибывающих в миротворческие миссии, должны преодолеть национальные различия, что будет способствовать формированию эффективных подразделений из представителей разных национальностей. При этом все задействованные в обеспечении безопасности и правопорядка миротворческие силы должны участвовать в обеспечении защиты прав человека, поэтому всем им необходимо получить необходимую подготовку по основным аспектам положений международного гуманитарного права и права прав человека⁴.

В настоящее время при отсутствии миротворческих миссий ООН, наделенных правоприменительными мандатами, миротворцы всё активнее оказывают оперативную поддержку полиции принимающего государства, в том числе решая задачи защиты гражданского населения. Так в 2011 году мандатами 8 из 18 развернутых миссий было предусмотрено оказание полиции принимающего государства оперативной поддержки, в том числе с помощью СПП, например, в таких областях, как обеспечение безопасно-

¹ Зверев П.Г. Актуальные вопросы функционирования полицейского компонента операций ООН в пользу мира / Law Science. 2014. № 3 (30). С. 14.

² Тишков С.А. Многокомпонентные миротворческие миссии ООН: опыт, проблемы, перспективы: монография. Орел: ОрелГУЭТ, 2017. С. 106–107.

³ Попытка нормативно закрепить разделение обязанностей военного и полицейского компонентов была предпринята в ходе МООНЛ. Для этого были разработаны стандартные оперативные процедуры, с целью обеспечить принятие хорошо синхронизированных, своевременных и совместных оперативных мер реагирования обоими компонентами в интересах оказания поддержки силам безопасности Либерии. См. подробнее: Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

⁴ Зверев П.Г. Защита женщин и детей в миротворческих операциях ООН / Молодой ученый. 2014. № 7. С. 451–453.

сти в период проведения выборов и безопасности лагерей для беженцев и внутренних перемещенных лиц (далее – ВПЛ)¹.

При выполнении миротворческих и миростроительных задач после окончания активной фазы конфликта возникает необходимость в применении силы для обеспечения внутренней безопасности, что является бесспорной прерогативой полицейских сил.

Данная работа обычно включает проведение совместно с национальной полицией тактических операций, связанных с поддержанием общественного порядка, а также патрулирование с целью сделать деятельность полиции более заметной и обеспечить более действенную защиту гражданских лиц и персонала и объектов ООН.

Поэтому в целях обеспечения безопасности в постконфликтном обществе применение силы полицией не только для самозащиты, но и против дестабилизирующих ситуацию криминальных элементов, является совершенно законным, необходимым и часто неизбежным².

Полицейские методы работы соответствуют послевоенной стадии конфликта ввиду большей эффективности и минимального применения силы по сравнению с использованием вооруженных сил, т.к. международные полицейские силы обладают подготовленным персоналом и средствами для установления режима общественной безопасности.

В связи с произошедшими изменениями полицейский компонент ООН стал привлекаться к выполнению относительно новой функции по осуществлению защиты гражданских лиц, подвергающихся непосредственной угрозе физического насилия, которая была включена в мандаты миротворческих операций последних десятилетий.

За это время полицейские ООН получили определённый положительный опыт в данной области. Например, в суданском Дарфуре физическую защиту гражданских лиц осуществляется путем проведения целенаправленных патрулей по обеспечению безопасности наиболее уязвимых категорий гражданского населения, встреч с местными лидерами в целях укрепления доверия среди общин в местах расположения ВПЛ, за счёт демонстрации присутствия ООН в лагерях ВПЛ, а также полицейских мероприятий по борьбе с угрозами криминального характера в местах концентрации ВПЛ.

Помимо расширения присутствия миссии внутри и вокруг лагерей для ВПЛ и деревень, эти патрули позволяют военному, полицейскому и гражданскому персоналу проводить совместную работу по оценке угроз безопасности и сбору информации о первых признаках обострения обстановки.

Привлечение полицейских миротворческой миссии ООН к ряду практических задач, включая охрану пунктов демобилизации или лагерей беженцев и ВПЛ, контроль распределения гуманитарной помощи или сопровождение конвоев беженцев, по нашему мнению, в большей степени создает у населения ощущение возвращения к мирной жизни, чем применение военных подразделений, участие которых целесообразно только при угрозах военного характера³.

С учётом роста финансовых затрат на содержание миротворческих контингентов в миротворческих кругах всё чаще предлагают ДОПМ осуществлять использование

¹ Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

² Например, в Гаити СПП задействовались также в целях оказания поддержки национальной полиции в решении проблемы организованного вооруженного насилия, к которому прибегали преступные элементы в Порт-о-Пренсе. См.: Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

³ Тишков С.А. Гражданская полиция ООН. Актуальные аспекты миротворческой деятельности // Обозреватель-Observer. 2011. № 2 (253). С. 108.

СПП, преимущественно, на начальной фазе миротворческой миссии и исключительно для заполнения пробелов в сфере безопасности в течение первого года её работы. Все развернутые СПП должны быть готовы к активной деятельности, хорошо оснащены, подготовлены к быстрому развертыванию, отлично владеть языком миссии и, в идеале, также знать местные диалекты. При этом поддерживается тезис о том, что миротворческие контингенты должны обладать полномочиями, позволяющими им наносить ответные удары, нацеленные на подавление источника смертоносного огня, направленного против войск ООН или людей, которые находятся под их защитой, а в особо опасных ситуациях, они (*миротворцы ООН – прим. автора*) не должны отдавать инициативу нападающим¹.

Как было отмечено ранее, мандаты современных миротворческих миссий имеют двойной фокус на обеспечении безопасности и соблюдении прав человека. Данная дихотомия приводит к передаче ведущей роли от военных сил и сил быстрого реагирования к гражданским и полицейским компонентам миротворческих миссий.

Это подтверждается постепенным объединением тенденции широкомасштабного использования Полиции ООН для обеспечения общественной безопасности с концепцией «ответственности защиты мирного населения», предварительно рассматриваемой как реакция на массовые и систематические нарушения прав человека. Таким образом, нормы о защите гражданского населения могут послужить связующим звеном между силовым международным вмешательством и развитием гражданского общества и обеспечения должного управления, являющимися неотъемлемыми задачами постконфликтного миростроительства.

В условиях миростроительных миссий значительно возрастает роль полицейского компонента в установлении доверия к миротворцам со стороны местного населения. Решая задачи построения демократических полицейских сил, полицейские ООН должны активно работать с местным населением посредством проведения специальных программ, направленных на решение проблем местных общин. Такие программы позволяют не только пропагандировать, но и обеспечивать реализацию основных принципов демократического функционирования полиции, предусматривающих неукоснительное соблюдение законов в целях обеспечения защиты населения, беспристрастность полицейских сил.

К сожалению, универсальная модель программ взаимодействия «общество-полиция» отсутствует, поэтому в каждом случае требуется выработать новую модель, отвечающую потребностям и условиям конкретного общества².

Анализ опыта проведения операции международных полицейских сил ООН в Боснии и Герцеговине позволил выделить ряд условий, способствующих успешному взаимодействию полиции и общества:

- создание действенного механизма внешнего контроля за деятельностью полиции, включая финансовую составляющую;
- вовлечение в работу большего количества социальных акторов: правительственных и неправительственных организаций, религиозных деятелей, представителей различных групп населения;

¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://undocs.org/A/55/305-S/2000/809>. Para.62, 63, 49 (дата обращения: 15.02.2019).

² Например, в Демократической Республике Конго и Либерии в ходе современных операций СПП участвовали в проведении мероприятий по укреплению доверия к населением, в частности, на основе организации совместных патрулей с национальной полицией. См.: Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

- обучение представителей местного самоуправления и общественности принципам взаимодействия с полицией;
- обучение местных полицейских принципам демократического функционирования полиции¹.

Сотрудники Полиции ООН также могут участвовать в проведении «дней открытых дверей», посещениях школ совместно с местными полицейскими, организации и работе общественных советов и групп по взаимодействию полиции и местной общины, спортивных и культурных мероприятиях².

¹ См.: Vejnovic D., Lalic V. Community Policing in a Changing World: A Case Study of Bosnia and Herzegovina. *Police Practice and Research*. Vol. 6. № 4, September 2005.

² В ходе Миссии ООН в Судане положительный эффект и общественный резонанс имела инициатива Полиции ООН по созданию Комитетов по взаимодействию полиции и местной общины в округах г. Джуба (Южный Судан). К работе в данных комитетах привлекались главы местного самоуправления, представители партий, лидеры женских и молодежных организаций, старейшины и представители полиции правительства Судана. В структуре Полиции ООН были введены должности координаторов программ и офицеров по взаимодействию с местными общинами, которые осуществляют функции сотрудничества между гражданской полицией и населением, оказывали помощь местным муниципалитетам в оценке ситуации по поддержанию правопорядка и организовывали совместное полицейско-гражданское патрулирование зоны ответственности. Регулярное информирование населения о проведении и результатах совместных акций по профилактике преступлений, а также о комплектовании местной полиции представителями этнических меньшинств и женщинами позволило создать положительный имидж и имело большое значение для установления доверия к миротворцам. См. подробнее: Нефедова И.И., Новикова Л.А., Тишков С.А. Использование (реализация) потенциала миротворческих миссий ООН для обеспечения и защиты прав человека в ходе внутренних вооруженных конфликтов: учеб.-практ. пособие. Орел, 2014. С. 96.

§ 4. Содействие реформированию, реорганизации и восстановлению полиции принимающего государства

Полицейские компоненты миротворческих миссий ООН активно участвуют в реформировании системы безопасности и обеспечении верховенства права в условиях восстановления постконфликтных государств. Значимость формирования атмосферы безопасности и господства права подтверждена многолетним опытом миротворческой деятельности ООН и поэтому вполне обоснованно рассматривается как основа прочного мира. Однако безопасность не должна сводиться лишь к «технической корректировке» деятельности полицейских сил или к экипировке полицейских подразделений, а требует дополнительных мер по развитию потенциала местной полиции.

Постконфликтное реформирование, реструктуризация и совершенствование полицейской службы требуют преодоления пережитков политизации системы безопасности и прежних злоупотреблений со стороны полицейских в предконфликтный период или в ходе конфликта. Поэтому для поддержки процесса становления и реформирования национальной полиции миротворцам ООН необходимо обеспечить комплексный подход к развитию потенциала местных правоохранительных органов в области прав человека и верховенства права. Неоспоримым является факт, что юстиция, верховенство закона и права человека являются взаимодополняющими направлениями работы миротворческих миссий и должны проводиться в комплексе¹.

Реформа полиции является одной из самых важных и сложных задач для любого общества. Полиция является основным инструментом, с помощью которого государство реализует свою принудительную власть, и поэтому наделяет её широким спектром полномочий. При этом для постконфликтных обществ, в которых полицейские силы выступали в качестве репрессивного аппарата и, зачастую, были вовлечены в нарушения прав человека, это особенно сложно. Поэтому мандаты современных миротворческих миссий ООН включают задачи по мониторингу, реструктуризации и (или) реформированию национальной полиции².

Впервые задача обеспечения институционального развития была поставлена перед Полицией ООН в 1990-х гг., а с 2003 года почти во всех миротворческих мандатах предусмотрено выполнение задач, связанных с реформированием, реорганизацией и восстановлением потенциала местной полиции.

Как правило, реализация задач по реформированию местной полиции начинается с оценки, которая может включать в себя изучение организационно-штатного построения полицейских подразделений, определение численности полицейских, другие меры по анализу потенциала национальных полицейских сил.

Развитие потенциала полиции постконфликтного государства может проводиться на индивидуальном, групповом или организационном уровнях в соответствии со стратегическим планом, подготовленным в результате совместной работы офицеров Полиции ООН и руководства местной полиции при участии международных доноров³.

¹ Uniting our Strengths for Peace, Politics, Partnerships and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, 16 June 2015 [Электронный ресурс]. URL: https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

² Тишков С.А., Эшмаков А.Я. Опыт миссии ООН в Либерии по повышению профессионального потенциала сотрудников Национальной полиции Либерии // Российский следователь. 2015. № 10. С. 48–52.

³ Caparini M. Capacity-building and Development of Host State Police: the Role of International Police [Электронный ресурс] // International Forum for the Challenges of Peace Operations. URL: http://www.challengesforum.org/Global/Forum%20Documents/2014_SGF_Oslo/Backgroundpaper_Oslo_Dr_Caparini.pdf (дата обращения: 22.12.2018).

Реформирование местной полиции невозможно без тщательного отбора и проверки кандидатов на службу, а также без должного процесса их профессионального обучения. Поэтому международные усилия в контексте реформы могут включать оказание поддержки в проверке кандидатур, учебной подготовке и сертификации сотрудников полиции и других правоохранительных органов, а также внесение изменений в правила несения полицейской службы и законодательные рамки, административные процедуры и системы управления персоналом¹.

При наборе кандидатов на должности в полиции необходимо обеспечить пропорциональное представительство всех этнических групп.

Программы по развитию потенциала полиции принимающих стран как составляющей реформирования правоохранительных институтов были реализованы Полицией ООН при проведении миротворческих миссий в Либерии, Демократической Республике Конго, Тиморе-Лешти.

Ключевым направлением данной работы является обучение местного полицейского персонала, содержание которого должно соответствовать мировым стандартам в области обеспечения прав человека, применения силы и специальных средств, расследования преступлений.

Своевременно начатый и подготовленный в методическом плане тренинг местной полиции является одним из индикаторов выполнения мандата миссии, а также условием установления доверия руководства местной полиции постконфликтного государства к деятельности миротворческой миссии ООН.

Поэтому Полиции ООН уже на этапе развертывания миротворческой миссии целесообразно уделить должное внимание восстановлению или созданию полицейских академий (школ) и центров подготовки, активно работать над разработкой программ обучения и обновлением или созданием учебных материалов в целях обеспечения стандартизации процесса обучения, расширения базовой и специальной подготовки². Это позволит в дальнейшем ускорить процесс профессионального становления полицейских принимающего государства через реализацию программ первоначального обучения для различных категорий сотрудников местной полиции.

Чёткое определение направлений и программ подготовки, а также категорий обучаемого полицейского персонала также является основополагающим моментом в организации обучения местной полиции.

Подготовке программ обучения, иной учебно-планирующей документации и методических материалов необходимо уделять особое внимание, т.к. они должны полностью соответствовать запросам принимающего государства и фактическому положению дел в местных правоохранительных органах. Поэтому перед началом составления программ обучения необходимо провести тщательный анализ направлений и результатов служебной деятельности местной полиции для установления её потребностей и определения целевых направлений подготовки, требующих улучшения³.

¹ Например, МООНСГ оказывала помощь в осуществлении программ отбора, набора и проверки кандидатов для службы в Гаитянской Национальной Полиции. В Демократической Республике Конго поддержка оказывалась в проведении регистрации и идентификации кандидатов в Конголезскую национальную полицию, а в контексте подготовки к выборам 2011 года проводились специальные учебные занятия. См.: Полиция Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]: доклад Генерального секретаря ООН. 15 декабря 2011. Документ ООН A/66/615. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/641/51/PDF/N1164151.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.06.2018).

² United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (Ref. 2014.01) [Электронный ресурс] // UN DPKO/UN DFS. NY, 2014. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Policy.pdf> (дата обращения: 24.06.2018).

³ Например, в 2007 году во время Миссии ООН в для Судане проведения такой оценки привлекались не только сотрудники Полиции ООН, ответственные за обучение, но и офицеры полиции, участвовавшие в

Для разработки программ обучения в условиях конкретной миротворческой миссии в подразделении Полиции ООН по тренингу целесообразно формировать рабочие группы из числа наиболее опытных сотрудников. Доработка программ может быть проведена в рамках совещания-семинара с привлечением персонала учебных подразделений всего полицейского компонента миротворческой миссии ООН. В дальнейшем целесообразно проводить корректировку программ обучения на основании запросов и рекомендаций руководства местной полиции по результатам оценки знаний выпускников. В настоящее время в кругах ООН также рассматривается возможность краткосрочного командирования в состав конкретной миротворческой миссии международных специалистов (например, из числа ППК) для разработки программ обучения местной полиции.

При составлении программ обучения особое внимание необходимо уделять вопросам обеспечения прав человека. При этом данные вопросы не должны быть простым дополнением учебного материала, они должны являться органичной частью любой темы в процессе обучения.

Не менее важным является включение в программы обучения местных полицейских изучения международных стандартов должного исполнения своих обязанностей, уважительного отношения к гражданам, а также стандартов антикоррупционного поведения. Это поможет положительно повлиять на отношение местного населения к полицейским, поскольку в предконфликтный или конфликтный период местные полицейские зачастую являются частью проблемы, формируя негативный опыт общения с гражданами своей страны вымогательствами, угрозами, избиениями.

Всё обучение должно носить практико-ориентированный характер и должно проводиться с применением активных форм и методов обучения, включая изучение конкретных примеров и материалов правоприменительной практики, ролевые игры. Учебные фабулы для проведения занятий должны быть построены на основе реальных событий, а не на материалах учебников¹.

Процесс обучения полицейского персонала постконфликтных государств не должен заканчиваться выпуском кадетов из полицейской академии (школы) или учебного центра. Практика показывает необходимость и целесообразность организации стажировок обучающихся в практических органах, а также продолжения обучения в процессе практической деятельности, когда местные полицейские выполняют ежедневные обязанности совместно с наставниками из числа полицейских ООН².

Полиция постконфликтного государства должна не только обладать потенциалом в области расследования преступлений, но и быть подготовлена к обеспечению общественного порядка как в обычных условиях (например при проведении массовых

реформировании и реструктуризации местной полиции. Анкетирование проводилось как в южных провинциях Судана, так и в северной части страны. В качестве целевых групп были выбраны сотрудники дорожной полиции и сотрудники, осуществляющие патрульные функции. Анализ результатов показал различие в потребностях полицейских севера и юга страны, что в дальнейшем было отражено в программной документации. См.: Тишков С.А. Деятельность многокомпонентных миротворческих миссий ООН по повышению профессионального потенциала полицейского персонала постконфликтных государств // *Международные отношения*. 2017. № 2. С. 110.

¹ Например, во время проведения занятий с местными полицейскими на Гаити, инструкторами анализировался случай, когда женщину ограбили в её собственной машине на автостоянке около крупного супермаркета. Но крупные автостоянки перед торговыми центрами, частные автомобили и дорогие телефоны не столь широко распространены на Гаити и материалы пришлось пересматривать после ряда неловких ситуаций на занятиях. См.: Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Преобразование сектора правосудия (HR/PUB/06/2). Нью-Йорк, Женева, 2006. С. 46.

² Например, в составе полицейского компонента МООНК были введены должности офицеров по организации практического обучения, осуществлявших наставнические функции и оценку выполнения кадетами полицейской школы своих функциональных обязанностей (прим. автора).

мероприятий или в местах массового скопления людей), так и в условиях возникновения массовых беспорядков. В этих целях к процессу обучения могут быть привлечены международные инструкторы или сотрудники из штата СПП миссии ООН, которые могут проводить совместные учения по пресечению массовых беспорядков с местными партнерами.

Особого внимания заслуживает подбор международного полицейского персонала ООН для решения задач по реформированию, реорганизации и восстановлению полиции принимающего государства.

Для успешного обучения местных полицейских необходимо подобрать преподавателей и полицейских инструкторов – профессионалов, которые обладают не только теоретическими знаниями, но и практическим опытом на национальном и международном уровне и способностью вовлекать обучающихся в дискуссию, организовывать анализ и решение конкретных ситуаций, а не просто заучивать теоретический материал.

Сотрудник Полиции ООН, проводящий обучение местных коллег должен знать законодательство, структуру государственных и общественных учреждений страны пребывания, практику и условия полицейской службы, а также исторические, культурные и религиозные особенности её населения. В ряде случаев наилучшие результаты могут быть достигнуты полицейскими инструкторами ООН из стран, расположенных в регионе проведения миротворческой операции, которые зачастую способны быстрее устанавливать контакт с обучающимися, лучше понимать их проблемы и относиться с большим уважением к культурным и иным особенностям страны пребывания¹.

В этих целях необходимо обеспечить должный подбор, обучение и направление персонала в миротворческие миссии ООН для проведения обучения местной полиции.

В данных условиях возрастают требования к странам, представляющим полицейский персонал, в части выполнения унифицированных критериев отбора и предмиссионной подготовки кандидатов, а также к организации и проведению обучения полицейских ООН в ходе проведения миротворческой миссии. Поэтому членам специализированных групп по подбору персонала для миротворческих миссий, проводящим замены персонала стран-участниц, необходимо уделить особое внимание подбору персонала обладающего компетенциями, необходимыми для проведения обучения и тренинга местных полицейских.

Однако достичь значительных положительных результатов в обучении местного полицейского персонала только силами полицейских ООН невозможно. Важную роль в данном процессе должно играть привлечение к проведению занятий местных полицейских, поскольку после выполнения мандата миротворческой миссии ООН полномочия по организации обучения перейдут к сотрудникам полиции постконфликтного государства².

¹ Зверев П.Г. К вопросу о подготовке сотрудников полиции для участия в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2 (36). С. 39.

² Например, значимые результаты в деятельности Школы КПС были достигнуты благодаря тому, что в ее составе работали не только 260 международных полицейских инструкторов, но и 290 местных полицейских. См.: Details. Volume 2. Edition 5. June 2005. OSCE HQ. Prishtinë/Priština, Kosovo [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/kosovo/15614?download=true> (дата обращения: 24.06.2018).

Заключение

Проведенный анализ опыта полицейского миротворчества под эгидой ООН свидетельствует о том, что с учётом изменения динамики конфликтов и смещением их во внутригосударственную плоскость одним из наиболее востребованных и динамично развивающихся институтов современного миротворчества является Полиция ООН.

Полицейские компоненты миротворческих миссий вносят неоценимый вклад в деятельность по поддержанию мира и миростроительству в постконфликтный период, обеспечение безопасности и законности и создание основы для развития.

В соответствии с действующей нормативная правовая базой задачи, возлагаемые в настоящее время на Полицию ООН, могут быть разделены на две категории: поддержка реформирования, реорганизации и восстановления полиции принимающих государств; и оперативная поддержка полиции принимающих государств в целях организации профессиональной службы и достижения в принимающей стране долгосрочных результатов.

Неоспоримым является факт, что зачастую именно сотрудники Полиции ООН наиболее тесно взаимодействуют с жителями конкретной общины, поселения и являются для них ближайшими представителями ООН. Благодаря своей независимости, беспристрастности, приверженности ценностям ООН и соблюдению международных прав человека полицейские ООН помогают формировать положительные ожидания в отношении реформируемой полиции принимающего государства, поддерживать доверие к местной полиции со стороны населения.

Возрастающая роль Полиции ООН в осуществлении миротворческих миссий заключается не в количестве или силе полицейского компонента, а в высоком качественном уровне содействия разрешению конфликтных ситуаций, которое нередко называют «умным» присутствием в зоне конфликта. В качестве дополнительных факторов можно рассматривать и значительный опыт ООН в применении полицейского компонента, наличие ресурсов и профессионализм международных полицейских, а также высокий уровень управляемости и мобильности сил Полиции ООН¹.

В контексте конфликтных и постконфликтных государств возникает проблемы, обусловленные нестабильными политической обстановкой и изменчивым положением дел в области безопасности на фоне неадекватной системы управления секторами безопасности и правосудия.

Все эти факторы влияют на осуществление мероприятий в рамках связанных с деятельностью полиции аспектов мандатов миротворческих миссий ООН.

Поэтому в целях дальнейшей оптимизации миротворчества под эгидой ООН необходимо продолжить совершенствование мировой системы обеспечения общественной безопасности, оперативности реагирования международного сообщества на преступные нарушения основных прав и свобод человека. При этом всё более существенная роль в современном миротворчестве должна принадлежать Полиции ООН, обладающей значительным опытом миротворчества и подготовленными кадрами.

¹ Гридчин А.А. Кадровое обеспечение деятельности международных полицейских сил в условиях экстремальной миграции населения: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Белгород, 2001. С. 13.

Практические рекомендации

кандидат политических наук, доцент
Тишков Сергей Александрович

**ИНСТИТУТ ПОЛИЦЕЙСКОГО МИРОТВОРЧЕСТВА
ООН КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПООЩРЕНИЯ
И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГАРМОНИЗАЦИИ
МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
И ПОСТРОЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО МИРА**

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 2660 от 02.08.17 г.

Подписано в печать 27.12.2019 г. Формат 60x90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 1,88. Тираж 24 экз. Заказ № 46.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.

302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.