



УДК 355.357

**ВНУТРЕННИЕ ВЫЗОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И
НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО
МИРОТВОРЧЕСТВА ООН****INTERNAL CHALLENGES OF NATIONAL SECURITY AND THE NEED TO
IMPROVE UN POLICE PEACEKEEPING****П.Г. Зверев
P.G. Zverev**

*Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД РФ, Россия, 236006, г. Калининград, ул.
Генерала Галицкого, 30
Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the MIA of Russia, 30 general Galitsky St, Kaliningrad, 236006,
Russia*

E-mail: drpete@yandex.ru

Ключевые слова: ООН, операции в пользу мира, полицейское миротворчество, национальная безопасность.

Key words: UN, peace operations, police peacekeeping, national security.

Аннотация. Статья посвящена анализу деятельности полицейского компонента современных операций ООН в пользу мира в условиях сложных вызовов международной и национальной безопасности. По итогам анализа автор делает рекомендации по разрешению вызовов полицейскому миротворчеству ООН.

Resume. The article is devoted to the analysis of the activities of the police component of modern UN peace operations in the light of the complex challenges of international and national security. According to the results of the analysis, the author makes recommendations for the resolution of these challenges of UN police peacekeeping.

Устойчивый мир требует создания или восстановления таких условий, как уважение прав человека, справедливость, социальная гармония и экономическое благополучие, но достижение всех этих целей, очевидно, является долгим и трудным процессом. Обеспечение более высоких динамических аспектов мира, прежде чем будут гарантированы законность и правопорядок, представляется непростой задачей.

В разрушенных государствах система управления фактически не функционирует, а верховенство закона отсутствует. Возникает размытость между понятиями «преступность» и «война», появляется состояние «не войны и не преступности», которое и характеризует большинство современных чрезвычайных ситуаций. Маловероятно, что международные силы столкнутся с регулярными национальными армиями, равно как и с типичными преступными группировками, противодействие которым оказывает полиция. Скорее всего, им придется иметь дело с вооруженными группами, представляющими негосударственные сообщества, такие как кланы, местные ополчения, силы наемников, частные армии, партизанские движения, корпорации, нарко- и иные картели. Конфликты последних десятилетий во всем мире показали, что довольно часто бывшие полевые командиры становятся магнатами и политическими деятелями. В то время как войны, блокады и чрезвычайные ситуации оказывают разрушительное воздействие на большую часть населения, эти субъекты готовят почву для определенных видов экономической деятельности, оказывающихся особенно эффективными в условиях отсутствия порядка. Люди, получающие пользу от такой деятельности, разумеется, не видят выгоды в оказании помощи по восстановлению эффективного общественного контроля. По этой причине полевые командиры зачастую становятся помехой для процессов мирного урегулирования.

В некоторых ситуациях государства-члены по разным причинам не могут или не хотят направлять свои контингенты для того, чтобы ООН имела возможность дислоцировать надежные миротворческие силы в нестабильном регионе. Тогда Организация вправе санкционировать для противодействия военным преступлениям против гражданского

населения и геноциду региональную организацию или соглашение, а также добровольную коалицию государств под руководством ведущей державы.

Выступавшие на семинаре в Нью-Дели отмечали, что согласие, как правило, требуемое для проведения миротворческой операции, в случаях геноцида или преступлений против человечности может и не достигаться и не соблюдаться на практике как абсолютный критерий для развертывания международной операции. Участники Стокгольмского семинара, развивая эту идею, высказались в том плане, что вопрос о согласии должен разрешаться в каждой конкретной ситуации (*ad hoc*). К примеру, если военная угроза, возникшая вследствие нежелания сторон сотрудничать, ограничена масштабами локального сопротивления, бандитизма и мародерства, а основные стороны конфликта по-прежнему привержены положениям соглашения, миротворческие силы вполне могут быть уполномочены на противостояние такой военной угрозе. Речь идет об определенном типе «полицейских функций», которые следует четко отграничивать от принудительных действий и которые на стратегическом уровне не оставляют места согласию основных сторон конфликта, включая в себя военные операции, нацеленные на силовое решение проблемы. Если же согласия более не существует как независимой переменной или определяющей отличительной черты многоаспектных операций в пользу мира, преобладающий в настоящее время доктринальный подход к принуждению к миру, очевидно, несовершенен и нуждается в срочном пересмотре. Понятие «полицейских функций» предполагает в качестве отправной точки для концептуализации операций в пользу мира фокусировку на подходе, основанном на законе [Berdal, 1993].

Операции в пользу мира требуют «всеобъемлющих и долгосрочных решений», основанных на сложной и многоуровневой доктрине. Задача выработки такого всеобъемлющего документа является сложной не только для одной страны, но и для группы государств. Но если доктрина фокусируется на нескольких базовых принципах, консенсус может быть достигнут и на его основе будет выработано руководство для миротворческой деятельности.

Опыт прошлого показывает, что если внутренним вызовам безопасности не уделяется достаточное внимание на ранних стадиях, усилия, направленные на постконфликтное урегулирование, могут оказаться напрасными. Любая гражданская война неизбежно порождает организованную преступность, кровную месть, неконтролируемое распространение оружия, грабежи и кражи. Гражданские полицейские ООН, дислоцированные наряду с военными миротворцами для оказания помощи в восстановлении национальных правоохранительных органов, зачастую оказываются неготовыми к решению проблем правоохранительной деятельности в рамках «не войны и не преступности», поэтому единственным эффективным инструментом остается военный компонент. При рассмотрении мира как антитезы войне такая реальность фактически размывается, и военные (рассматриваемые как «поставщики войны») обладают уникальной возможностью для создания стабильности и безопасности посредством «принуждения к миру», вместо правоохранительной деятельности. Подобные представления о положении вещей меняются очень медленно.

На рубеже тысячелетий международное сообщество в лице Организации Объединенных Наций (ООН), в сотрудничестве с другими международными организациями и заинтересованными странами, взяло на себя управление в рамках исполнительного мандата (*executive mandate*), что нашло практическое выражение в двух резонансных операциях – в Косово (МООНК / UNMIK) и Восточном Тиморе (ВАООНВТ / UNTAET) [Зверев, 2014]. Для международной полиции (гражданской полиции ООН) это выразилось в обладании исполнительными полицейскими полномочиями, включая право на осуществление арестов [Зверев, 2014] и применение силы и огнестрельного оружия [Зверев, 2014]. Исполнительный мандат накладывает большую ответственность. Культура и правила применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции разных стран отличается, следовательно, применение силы, в том числе оружия, должно находить четкое отражение в правилах ведения боя (ROE) миротворческой миссии и реализовываться с большой осторожностью. Следует также учитывать то обстоятельство, что вооруженность полицейских может спровоцировать нарушителей на применение оружия первыми.

В Косово и Восточном Тиморе Совет Безопасности ООН признал необходимым принятие именно исполнительных мандатов. Иногда язык силы – это единственный язык, который понимают преступники и прочие противозаконные элементы. В то же время нельзя



забывать об опасном характере миротворческой деятельности, а в ситуациях повышенного риска безопаснее работать плечом к плечу с проверенными коллегами, реакция которых на «острые» ситуации надежна и предсказуема. По этим причинам крайне желательна совместная работа сотрудников полиции, обладающих равным уровнем подготовки и профессиональным опытом [Зверев, 2014].

Сотрудники полиции из одной части света или одного региона могут совместно проходить подготовку к миссиям. Следующим после такой подготовки шагом будет формирование совместных подразделений для участия в операциях в пользу мира. Отчасти такая концепция будет означать отход от нынешней политики ООН, в соответствии с которой представители национальностей с различными культурными корнями вполне свободно работают в одних и тех же миссиях (многонациональные миротворческие силы). Такие возможные изменения коррелируют с тенденциями ЕС, а также с предложениями об учреждении региональных тренировочных центров. С другой стороны, опыт Косово показывает, что развертывание мононациональных сил не обязательно означает высокую эффективность. Такое развертывание способно выявить различия концептуального характера в соответствующих сферах ответственности, что, в свою очередь, породит координационные и психологические проблемы в ситуациях подготовки сотрудников местной полиции. Концепции обучения, разработанные внутри каждой миссии, уже преодолели такого рода национальные различия, в результате чего появились эффективные подразделения, в состав которых вошли представители разных национальностей.

Быгует мнение, что исполнительные мандаты, по типу Косово и Восточного Тимора, представляют собой исключительные случаи, которые не составили обязательного правила для Совета Безопасности ООН в отношении принятия таких мандатов в будущем. Возможно, такое утверждение означает выдавание желаемого за действительное. Традиционное миротворчество осуществляется с помощью невооруженных гражданских полицейских ООН, и важность задач, возлагаемых на последних, по наблюдению и обучению трудно переоценить. Однако различные типы кризисов требуют применения разных инструментов и разных подходов. Во время работы миссии Совет Безопасности ООН может вносить в мандат изменения, связанные с деятельностью гражданской полиции. На первоначальном этапе миссии для гражданской полиции ООН может быть вполне достаточно функций наблюдения и патрулирования, но на поздних стадиях могут потребоваться дополнительные навыки и профессиональные инструкторы. Опыт последних двадцати лет показал, что обязанности полиции в операциях в пользу мира значительно изменились. В XXI веке эта тенденция продолжает сохраняться.

На семинаре в Претории (ЮАР) обсуждалась проблема реформирования «сектора безопасности», которому, по мнению выступавших, должно придаваться более широкое, чем принято, значение. Данный вопрос неоднократно поднимался в ходе разных семинаров, на которых отмечалось, что во время развертывания сил гражданской полиции ООН, особенно в рамках исполнительного мандата, возникает потребность в эффективном функционировании всей правовой цепочки (*legal chain*). Буквально это означает потребность в более широком спектре профессиональных знаний и навыков, что, в свою очередь, требует участия в операциях большего количества судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников пенитенциарных учреждений, которые смогут взять на себя соответствующие обязанности. Участники семинаров пришли к выводу о том, что для таких лиц будет намного труднее, чем для сотрудников полиции, отсутствовать на месте постоянной работы (уезжая в командировку) даже короткий период времени. И все же их знания и опыт крайне необходимы в полевых условиях, поскольку если эти важные национальные элементы «сектора безопасности» отсутствуют или дали сбой, формирование эффективного правопорядка будет сложным, долгим и, вероятно, даже невозможным процессом. Довольно часто полиция арестовывает или задерживает лицо, но при этом нет квалифицированного прокурора или слаженной системы правосудия, которая предпримет дальнейшие действия, либо просто отсутствует тюремная камера, в которой должен содержаться задержанный (арестованный). В этих условиях, когда правовая цепочка обрывается, работа полиции может оказаться бессмысленной и бесперспективной.

Иногда национальное законодательство в государстве проведения операции в пользу мира устаревает либо вообще отсутствует. Юристы из ряда стран интенсивно разрабатывали законодательство Косово и Восточного Тимора, поскольку прежнее югославское и индонезийское законодательства уже не удовлетворяли потребностей государственных



органов и граждан. Когда общество подвергается абсолютной реструктуризации, существует настоятельная необходимость в скорейшем принятии уголовных и процессуальных законов. Обычно в таких случаях создаются временные законы, которые действуют до тех пор, пока не появляется новое национальное законодательство. Впрочем, это весьма деликатный вопрос, который затрагивает интересы людей и их социальную природу, то есть требует квалифицированной юридической экспертизы. В ходе начальной фазы операции в пользу мира военные и полицейские миротворцы неизбежно сталкиваются с определенными категориями серьезных преступлений. К их числу относятся убийства, покушения на убийства, нападения при отягчающих обстоятельствах, изнасилования, похищения людей, поджоги, разбои и др. Вне связи с той или иной национальной правовой системой, такие преступления было бы проще всего квалифицировать с помощью временного международного уголовного кодекса. Кроме того, необходимо принять временный уголовно-процессуальный кодекс, который бы устанавливал механизм преследования за такие серьезные преступления. На промежуточном этапе операции в пользу мира это способствовало бы формированию элементарной законности и правопорядка и в значительной степени служило бы целям подготовки миротворцев, в том числе международных прокуроров и судей.

Представляется, что все рассмотренные вопросы заслуживают дальнейшего обсуждения. Гражданская полиция ООН должна быть в состоянии сотрудничать не только с юридическим персоналом Организации, но также с местными коллегами и сотрудниками иных правоохранительных органов, которые несут ответственность за создание или совершенствование национальной правовой системы либо правовой системы территории, на которой проводится операция в пользу мира [Report of the Panel on ..., 2000].

Для развития гражданской полиции ООН очень важна перспектива. Недопустимо, чтобы международное сообщество сначала оказало помощь обществу, пораженному войной, а затем бросило его на произвол судьбы. Чтобы инвестиционные затраты и усилия операции по поддержанию мира имели длительный эффект, международное сообщество должно быть готово оказывать помощь в рамках постконфликтного миростроительства на протяжении длительного времени посредством укрепления безопасности, стабильности и уважения верховенства закона. Многие бывшие гражданские полицейские ООН достаточно квалифицированы, чтобы впоследствии вернуться работать в тот же регион в качестве руководителей или участников проектов по сотрудничеству в области развития полицейской деятельности. Полицейские реформы должны привести к созданию такой демократической полиции, работа которой будет основываться на верховенстве закона, а сотрудники будут в состоянии бороться с послевоенной преступностью. Чтобы помочь им в развитии своих навыков, международные полицейские инструкторы должны быть профессионалами, с педагогическим стажем работы в полицейских школах, институтах и академиях в государстве своей национальной принадлежности. Свою работу они должны строить на основе долгосрочных планов развития полицейского сотрудничества, а не на специальной (ad hoc) основе, как это часто происходило в практике гражданской полиции ООН, и в слишком короткие для достижения значимого результата сроки. Необходимо установить, что именно может быть достигнуто в период непосредственного миротворчества и в период после завершения миссии. Следует развивать более тесное сотрудничество с компонентами, вовлеченными в процесс долгосрочного строительства институтов в ходе операции в пользу мира. Развитие такого сотрудничества должно происходить по согласию правительства заинтересованной страны и по его запросу. Существуют разные способы достижения этой цели: через ПРООН, посредством других международных организаций или в двустороннем порядке, – но в любом случае речь идет о долгосрочной перспективе содействия продвижению устойчивого мира, которому на сегодняшний день еще не уделено достаточное внимание и не оказана поддержка.

На основе вышеизложенных положений можно сформулировать ряд рекомендаций по разрешению сложных вызовов полицейскому миротворчеству.

1. Для улучшения количественных и качественных показателей гражданской полиции, которая по своей квалификации подходит для участия в операциях в пользу мира, государства-члены должны оказывать более серьезную поддержку в плане предварительной подготовки, в виде комплексных баз данных квалифицированных полицейских кадров, скоординированного обучения, внедрения процедур отбора, создания резервов



квалифицированного персонала, выдачи «голубых карточек» [Зверев, 2014], где это возможно, а также улучшенного оснащения полицейским оборудованием.

2. Для обеспечения безопасности и правопорядка в период решающей первоначальной фазы миротворческой операции необходимо разработать временные международные уголовный и уголовно-процессуальный кодексы. Это может значительно облегчить привлечение к участию в операциях в пользу мира международных прокуроров, судей, а также персонала пенитенциарных учреждений, равно как подготовку и обучение такого рода персонала.

3. В процессе операции в пользу мира приоритет должен отдаваться более тесному сотрудничеству и координации усилий полиции и других элементов, таких как военный компонент, гуманитарные организации и организации по развитию, неправительственные организации, местные органы власти и местные общины.

4. Необходимо уделять больше внимания совершенствованию всей правовой цепочки, включая квалифицированный и опытный персонал судейского корпуса, прокуроров, адвокатов и работников пенитенциарной системы.

5. Наконец, важным вкладом в постконфликтное миростроительство станут механизмы долгосрочного обучения местной полиции как элемент развития сотрудничества.

Список литературы References

1. Зверев П.Г. Временные администрации ООН и международное гуманитарное право // Молодой ученый. – 2014. – № 8 (67). – С. 670-672.

Zverev P.G. Vremennyye administratsii OON i mezhdunarodnoye gumanitarnoye pravo // Molodoy uchenyy. – 2014. – № 8 (67). – С. 670-672.

2. 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. 38-40.

Zverev P.G. K voprosu o podgotovke sotrudnikov politzii dlya uchastiya v mirotvorcheskikh operatsiyakh OON // Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. – 2014. – № 2 (36). – С. 38-40.

3. Зверев П.Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы», январь 2014. – Пермь, 2014. – С. 128-130.

Zverev P.G. Pravo mezhdunarodnykh mirotvorcheskikh sil na osushchestvleniye arestov v istoricheskoy retrospektive // Materialy II mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii «Yuridicheskiye nauki: problemy i perspektivy», yanvar' 2014. – Perm', 2014. – С. 128-130.

4. Зверев П.Г. Применение силы и правила ведения боя в миротворческих операциях ООН // Молодой ученый. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

Zverev P.G. Primeneniye sily i pravila vedeniya boya v mirotvorcheskikh operatsiyakh OON // Molodoy uchenyy. – 2014. – № 6 (65). – С. 551-553.

5. Зверев П.Г. Социально-психологические аспекты совместной охраны правопорядка как направления полицейской деятельности современных миротворческих операций ООН // Психология. Социология. Педагогика. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

Zverev P.G. Sotsial'no-psikhologicheskiye aspekty sovmestnoy okhrany pravoporyadka kak napravleniya politseyskoy deyatelnosti sovremennykh mirotvorcheskikh operatsiy OON // Psikhologiya. Sotsiologiya. Pedagogika. – 2014. – № 3 (40). – С. 7-10.

6. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, para. 225.

7. Berdal M. Armies in International Peacekeeping, Paper presented at a conference on taking the South African Army into the Future, ISS/S.A. Army, Pretoria, 15th November 1993.