

УДК 351.74:061.1(100)

А.А. ТЕЛИЧКИН, докт. юрид. наук,
Харьковский национальный университет внут-
ренних дел

ПОЛВЕКА ПОЛИЦЕЙСКОГО МИРОТВОРЧЕСТВА: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ключевые слова: полиция, миротворчество

Пятьдесят пять лет отделяют нас от операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (ОПМ) в которых впервые приняли участие работники правоохранительных органов. За прошедшие более чем полувека полицейское миротворчество превратилось из отдельных эпизодических операций в системное явление, одно из ведущих направлений международной правоохранительной деятельности. Вместе с тем, несмотря на возросший интерес к проблеме участия работников правоохранительных органов в деятельности по обеспечению международной безопасности (например, П. Ричардс [1], А. Брайден [2], Т. Вудхаус и О. Рамсботам [3], Б. Дипанкар [4], А. Хансен [5], О. Маренин [6] и др.) каких-либо исследований обобщающего характера в данной сфере, практически, не проводилось. Именно это обстоятельство и подвигло нас на попытку проследить генезис международной правоохранительной деятельности в пользу мира, подвести итоги этой деятельности за последние пятьдесят лет, также определить тенденции ее развития; наметить перспективные, на наш взгляд, направления научных исследований в данной области.

В новейшей истории международной правоохранительной деятельности по обеспечению международного мира условно можно выделить три этапа:

1) 1960-1988 гг. (ОПМ в Конго, Западной Новой Гвинее (Западном Ириане) и Кипре);

2) 1989-1998 гг. (операции в Намибии, Анголе, Центральноафриканской республике, Западной Сахаре, Камбодже, Сальвадоре, бывшей Югославии, Сомали, Мозамбике, Руанде, Гаити, Гватемале и др.);

3) с 1999 г. (операции по поддержанию

мира в Косово, Восточном Тиморе, Сьерра-Леоне, Демократической республике Конго, Либерии, Кот-д-Ивуаре, Бурунди, Судане и др.).

Первый этап международной правоохранительной деятельности в пользу мира характеризуется, прежде всего:

- деколонизационным характером конфликтов, в урегулировании которых принимала участие международная полиция: истоки всех трех конфликтов относятся к колониальному прошлому этих государств;

- несистемным, спорадическим характером использования работников правоохранительных органов в мероприятиях по обеспечению международного мира. В мировом сообществе преобладали взгляды, что основной угрозой миру и безопасности являют межгосударственные конфликты, вследствие чего основным субъектом деятельности в данной сфере является военный персонал миссий, в то время как полиция выполняет лишь вспомогательные задачи, связанные с охраной правопорядка;

- монофункциональным характером задач, решаемых международным полицейским контингентом: Западный Ириан - руководство местной полицией в переходный период, Конго - обеспечение общественного порядка, Кипр - выполнение полицейских функций в зоне разделения конфликтующих сторон;

- относительно несложной организационной структурой полицейского формирования миссии (полицейскую структуру операций того периода, вряд ли, можно было бы выделить в самостоятельный компонент) (рис.1 и рис.2).

Эти годы характеризуются также поиском методом проб и ошибок оптимальной структуры управления операциями по поддержанию мира и, в частности, эффективного механизма распределения властных полномочий между основными субъектами деятельности по обеспечению международной безопасности: Генеральной Ассамблеей ООН, Советом Безопасности и Генеральным секретарем. Например, в руководстве действиями сил ООН в Конго ведущая роль принадлежала Генеральному секретарю ООН, которому

Совет Безопасности делегировал свое право на организацию миссии. В операции же на Кипре ведущая роль принадлежала Совету Безопасности. В то же время ответственность за развертывание операции «Первые чрезвычайные вооруженные силы ООН» в 1956 г. в первый раз взяла на себя Генеральная Ассамблея.

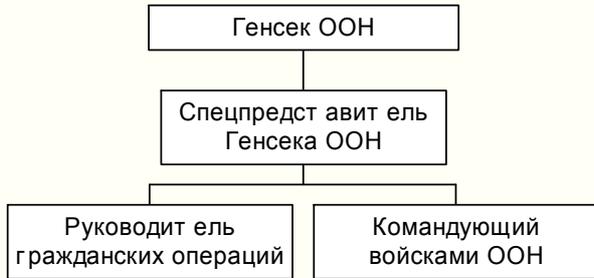


Рисунок 1 - Система управления «Операцией ООН в Конго»



Рисунок 2 - Система руководства операцией ООН «Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре» по состоянию на март 1964 г.

В конечном итоге, эмпирическим путем был найден оптимальный вариант распределения обязанностей между основными субъектами системы управления деятельностью по поддержанию и восстановления мира Организации Объединенных Наций:

- Генеральная Ассамблея ООН разрабатывает общие стратегические направления деятельности по поддержанию или восстановлению мира;

- Совет Безопасности ООН осуществляет общее руководство операциями в пользу мира (принимая принципиальные решения об их развертывании, пролонгировании или завершении, определяя цели, задачи, численность персонала, бюджет и источники финансирования миссии, заслушивая отчеты

руководства Секретариата ООН и миссий о ходе операции и др.);

- Генеральный секретарь ООН несет ответственность за выполнение решений СБ, возглавляет работу по подготовке, развертыванию и закрытию миссий, осуществляет общий повседневный контроль за ходом операций в пользу мира.

К этому периоду относится и формирование правовой базы финансирования операций по обеспечению мира: 20.07.1962 г. Международный суд вынес консультативное заключение о том, что затраты на деятельность по поддержанию мира должны рассматриваться как расходы Организации Объединенных Наций, покрываемые всеми государствами-членами в соответствии с п.2 ст.17 Устава ООН [7].

Второй этап правоохранительной деятельности по обеспечению международного мира отличался массовым, системным использованием полицейского компонента в ОПМ: если за предыдущие четверть века полиция принимала участие только в трех операциях ООН, то в последующее десятилетие (1989-1998 гг.) – уже в 21. Переломным моментом стала операция в Намибии «Группа ООН по оказанию помощи в переходный период» (апрель 1989 г. - март 1990 г.), в которой полицейский компонент стал костяком миссии.

Возрастание роли правоохранительных органов объясняется, прежде всего, изменениями взглядов мирового сообщества на объект деятельности по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности.

Традиционно было принято считать, что основным источником угрозы международному миру и безопасности являются, как правило, интергосударственные конфликты (так называемая «внешняя» угроза). При этом мировое сообщество исходило из возможности распространения вооруженного конфликта между двумя государствами на соседние страны, в то время как интрагосударственные конфликты рассматривались через призму концепции государственного суверенитета как «внутренняя» угроза исключительно для данного государства. На

локализацию и урегулирование межгосударственных вооруженных конфликтов традиционно и направлялись усилия мирового сообщества, завершившиеся созданием во второй половине XX века достаточно эффективной глобальной системы коллективной безопасности, стержнем которой стала Организация Объединенных Наций. Однако вторая половина XX века характеризовалась и качественными изменениями природы вооруженных противостояний, принявших характер региональных конфликтов. Оконча-

ние «холодной войны», последовавшие за этим социально-экономические изменения в восточноевропейских странах, распад ряда многонациональных государств (в первую очередь, СССР и бывшей Югославии) преопределили их интрагосударственную направленность. Из 226 локальных вооруженных конфликтов, имевших место в период с 1946 г. по 2002 г. доля конфликтов интергосударственного характера сократилась с 50 % в 1946 г. до 16 % в 2002 г. [8, p.593] (рис.5).



Рисунок 3 - Дислокация операций по поддержанию мира ООН с использованием международной полиции в 1960-1988 гг.



Рисунок 4 - Дислокация операций по поддержанию мира ООН с использованием международной полиции в 1989-1998 гг.

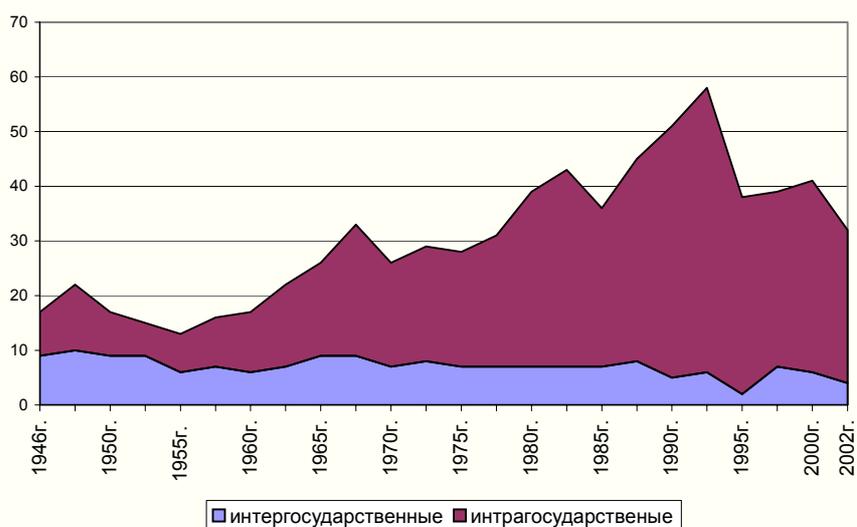


Рисунок 5 - Соотношение интергосударственных и интрагосударственных вооруженных конфликтов в 1946-2002 гг.

В то же время усилия Организации Объединенных Наций, основного органа, ответственного за поддержание международного мира и безопасности, вплоть до начала 90-х годов, по-прежнему, были направлены на урегулирование межгосударственных конфликтов (рис.6). Лишь на рубеже XX и XXI веков наметилась переориентация доктрин национальной безопасности международных организаций и национальных государств с «внешней» угрозы на «внутреннюю».

Пересмотр взглядов мирового сообщества на роль интрагосударственных конфликтов как основного источника угрозы международному миру, на наш взгляд, связан с новыми подходами к анализу феномена глобализации. Процесс глобализации, когда каждая страна почувствовала себя частицей мировой цивилизации, сделал термин «локальный конфликт» достаточно условным. После событий 11.09.2001 г. практически любой локальное вооруженное противостояние может рассматриваться как угроза международному миру и безопасности, поскольку неизбежно влечет негативные последствия политического, экономического, социального и гуманитарного характера, в конечном итоге, для всего мирового сообщества. С другой стороны, глобализация подразумева-

ет, что мировое сообщество может принять участие в процессе урегулирования любого «регионального» конфликта. Развитие телекоммуникационных технологий способствует информированию международной общественности практически обо всех случаях грубого нарушения международно-признанных норм в сфере поддержания мира, соблюдения прав человека и т.д., а также становлению практики реагирования мирового сообщества на эти нарушения. Таким образом, на наш взгляд, можно уверенно говорить об известной условности классификации угрозы международному миру и безопасности на такие категории как «внешняя» и «внутренняя» или даже о стирании граней между ними [9, pp.45-68]: «внутренняя» угроза в одном государстве может выступить в качестве «внешней» угрозы для другого, даже удаленного от региона конфликта на многие тысячи километров.

Однако было бы ошибочно утверждать, что интрагосударственные конфликты стали рассматриваться как источник угрозы международному миру и безопасности исключительно в XX веке. Например, Священный союз, созданный на Венском конгрессе в 1815 г. с участием Австрии, Пруссии и России, а позднее Франции, Великобритании и

ряда других государств, явился одной из первых попыток создания региональной системы коллективной безопасности, инструментом обеспечения международной стабильности на континенте через обеспечение внутренней безопасности стран-участниц. Координированные действия Великобритании,

России и Франции в поддержку восставшего греческого народа в 1827 г., расцененные Турцией как вмешательство в ее внутренние дела, сегодня могли бы быть охарактеризованы как деятельность мирового сообщества в защиту прав человека принудительного характера или гуманитарная интервенция.



Рисунок 6 - ОПМ ООН, направленные урегулирование интергосударственных и интрагосударственных конфликтов в 1948-2002 гг.

Вместе с тем до сих пор остается открытым вопрос легитимности международного вмешательства в дело урегулирования интрагосударственного конфликта, затрагивающего интересы национальной безопасности суверенного государства. П.7 ст.2 Устава ООН запрещает вмешательство в вопросы, составляющие внутреннюю компетенцию государств. Однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании решения Совета Безопасности (СБ), единственного органа, уполномоченного определять существование угрозы международному миру и безопасности (ст.39). История ООН знает случаи, когда основанием для принятия решения в соответствии с положениями ст.39 служили не только открытые акты агрессии, но и внутреннее положение в том или ином государстве (например, резолюция СБ 688 (1991) по ситуации в иракском Курдистане); массовые нарушения прав человека (резолюции СБ 232 (1966) в отноше-

нии Южной Родезии, 418 (1977) - ЮАР); внутренние аспекты гуманитарной проблемы (резолюция СБ 794 от 3.12.1992 г. относительно положения в Сомали); необходимость имплементации результатов выборов, проведенных демократическим путем (резолюция СБ 940 (1994) в отношении положения на Гаити) [10, с.553]. В то же время текущая ситуация в Ираке являет пример негативных последствий несанкционированного ООН вмешательства во внутренние дела суверенного государства. Конфликты на Балканах, Ближнем и Среднем Востоке продемонстрировали, что назрела необходимость разработки доктрины, легитимизирующей вмешательство международного сообщества в дела, составляющие компетенцию суверенного государства. Прежде всего, необходимо ответить на вопросы, при каких обстоятельствах такая интервенция возможна, кто из международных организаций вправе санкционировать это вмешательство, что может яв-

ляться его объектом, какие силы и средства могут быть задействованы интервенционистскими силами.

Международное сообщество вмешивается в дело разрешения интрагосударственного конфликта с целью недопущения его перерастания в международный конфликт. Таким образом, поддержание международной безопасности реализуется через обеспечение безопасности национального государства. Угроза национальной безопасности государства – достаточно широкое понятие, включающее в себя различные аспекты. Например, доктрины национальной безопасности США [11] и Европейского союза [12] предусматривают наличие потенциальных угроз в военной, политической и экономической областях. Ст. 7 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» [13] констатирует наличие угрозы для государства в сферах внешней и внутренней политики, государственной безопасности, экономики, экологии, информационного обеспечения. Наибольшую опасность, на наш взгляд, представляют угрозы существованию государства как системы легитимных органов власти и управления. «Несостоявшиеся государства», т.е. государства, не способные реализовывать свои легитимные властные полномочия, рассматриваются Соединенными Штатами и Европейским Союзом в качестве прямой угрозы их национальной безопасности [11, 12]. В целях исследования в рамках понятия «угрозы национальной безопасности государства» мы выделяем угрозы внешней и внутренней безопасности государства. Для угрозы внешней безопасности характерно наличие источника угрозы за пределами данного государства. Международное сообщество разработало довольно действенный механизм обеспечения внешней безопасности национальных государств посредством принятия мер военно-дипломатического характера (одним из классических примеров успешной деятельности международных организаций по локализации региональных конфликтов являются операции ООН на тер-

ритории Македонии в 1992-1995 гг.). Понятие внутренней безопасности, связанное с наличием источника опасности внутри самого государства, мы дифференцируем на «государственную безопасность» и «общественную безопасность». Непосредственным объектом посягательств в области государственной безопасности могут быть конституционный строй государства, его суверенитет, территориальная целостность и др. В свою очередь, объектом посягательств в области общественной безопасности могут являться конституционные права граждан, порядок управления, общественный порядок и т.д.

Несмотря на то, что внутренняя угроза направлена, прежде всего, на внутреннюю безопасность национального государства, обеспечение последней необходимо рассматривать как своеобразный способ укрепления международного мира и безопасности. Поскольку одной из составляющих внутренней безопасности являются восстановление и поддержание правопорядка, правоохранный аспект стал неотъемлемой частью деятельности в пользу международного мира.

Как следствие, практически во всех операциях в пользу мира последних пятнадцати лет присутствует так называемый полицейский компонент, представленный гражданской полицией, в задачи которой входит широкий спектр вопросов, от мониторинга деятельности местных правоохранительных органов до их строительства или реформирования.

Опыт деятельности ООН показывает, что Совет Безопасности может принять решение о включении подразделений полиции в состав миссии в пользу мира, если:

- международному миру и безопасности непосредственно угрожают: отсутствие в регионе конфликта органов исполнительной власти (например, Восточный Тимор, 1999 г.), в частности правоохранительных органов (Камбоджа, 1992 г.); массовые нарушения международных стандартов в области прав

человека (Руанда, 1993 г.);

- для урегулирования конфликта, угрожающего международному миру и безопасности, необходимо: обеспечить осуществление международного контроля за проведением свободных и демократических выборов (Намибия, 1989 г.); реформировать систему судебных и правоохранительных органов (Босния и Герцеговина, 1995 г.); организовать охрану правопорядка в зоне разделения сторон конфликта (Кипр, 1964 г.);

- это будет содействовать предотвращению возникновения или локализации уже существующего конфликта, угрожающего международному миру и безопасности (Македония, 1992 г.).

Первая половина 90-х годов характеризовалась резким расширением масштабов использования международной полиции в операциях по обеспечению мира и безопасности (таблица 1).

Таблица 1 - Развертывание операций по поддержанию мира под эгидой ООН с участием работников правоохранительных органов в 1991-1995 гг.

Начало развертывания	Миссия	Дислокация
Апрель 1991	Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре	Западная Сахара
Июнь 1991	Контрольная миссия ООН в Анголе	Ангола
Июль 1991	Миссия наблюдателей ООН в Сальвадоре	Сальвадор
Октябрь 1991	Передовая миссия ООН в Камбодже	Камбоджа
Март 1992	Силы ООН по охране	бывшая Югославия
Апрель 1992	Операция ООН в Сомали	Сомали
Декабрь 1992	Операция ООН в Мозамбике	Мозамбик
Март 1993	Международная гражданская миссия в Гаити	Гаити
Сентябрь 1993	Миссия наблюдателей ООН в Либерии	Либерия
Октябрь 1993	Миссия ООН по оказанию помощи Руанде	Руанда
Март 1995	Операция ООН по восстановлению доверия в Хорватии	Хорватия
Март 1995	Силы превентивного развертывания ООН	Македония
Декабрь 1995	Миссия ООН в Боснии и Герцеговине	Босния и Герцеговина

В отличие от миссий предыдущих десятилетий операции второго этапа отличались своей полифункциональностью, помимо мониторинга деятельности местной полиции, решая также задачи оказания помощи беженцам, мониторинга выборов, контролирования процессов демобилизации и содействия консолидации нации, наблюдения за соблюдением прав человека и др. Вследствие полифункциональности задач усложнилась и организационная структура контингентов полиции (рис.7).

Однако массовое развертывание международных правоохранительных подразделений выявило и многочисленные недостатки

и проблемы, связанные, прежде всего, с недостаточной профессиональной, лингвистической и психологической подготовкой личного состава гражданской полиции, неэффективной системой управления и несовершенной правовой базой. Критика деятельности ООН в этой сфере усилилась в связи с явными неудачами мирного разрешения конфликтов в Сомали, Руанде и бывшей Югославии.

Не случайно, на рубеже XX и XXI веков среди международной общественности все сильнее стали звучать голоса о необходимости поиска альтернативы Организации Объединенных Наций и отказа от использования

подразделений полиции под эгидой этой организации (рис.8). Напротив, в качестве субъектов правоохранительной деятельности в пользу мира стали выступать другие международные организации: Организация по безопасности в Европе (Восточная Славония, Хорватия), Европейский Союз (Македония, Босния и Герцеговина), Западноевропейский союз (г. Мостар в Боснии и Герцеговине) и др.

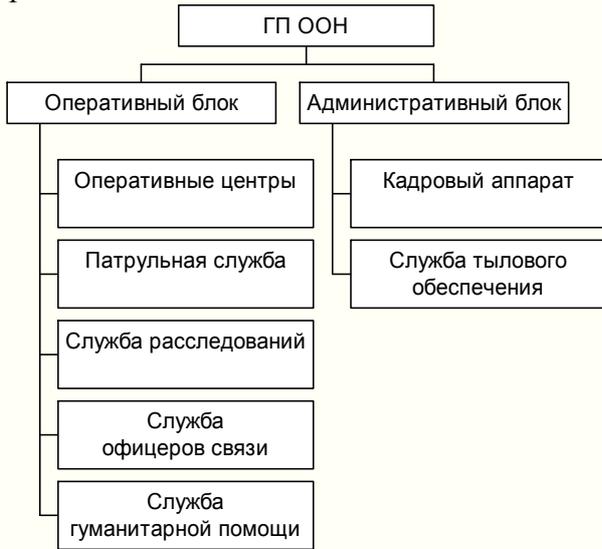


Рисунок 7 - Основные структурные элементы компонента ГП миссии ООН на территории бывшей Югославии в 1992-1996 гг.

На доктринальном уровне эти проблемы нашли отражение, прежде всего, в докладах рабочей группы по операциям ООН в пользу мира (так называемом «Докладе Брахими») от 21.08.2000 г. по актуальным вопросам реформирования деятельности по обеспечению мира [15] и Международной комиссии по интервенции и государственному суверенитету (декабрь 2001г.). В частности, комиссия, всесторонне изучив проблему так называемой «гуманитарной интервенции», пришла к выводу, что суверенное государство обязано защищать своих граждан, и если оно не желает делать этого, эта обязанность возлагается на сообщество государств [16].

Начало третьего этапа, на наш взгляд связано, прежде всего, с международным вме-

шательством в конфликты вокруг Косово и Восточного Тимора (1999 г.), а также иракский кризис (2003 г.).

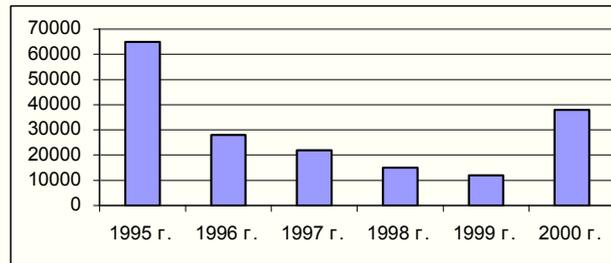


Рисунок 8 - Численность воинского и полицейского персонала, задействованного в проведении операций по поддержанию мира в период с 1995 по 2000 гг. [14]

Конфликт в Косово, который и семь лет спустя далек от разрешения, показал и силу, и слабости как всей современной системы коллективной безопасности, так и многочисленных международных организаций – субъектов деятельности по обеспечению международного мира, включая ООН, НАТО, ЕС, ОБСЕ и др.

С одной стороны, опыт Косово демонстрирует высокую эффективность внешнего военного вмешательства как средства прерывания открытого конфликта. С другой – бесперспективность применения внешней силы для принуждения участников конфликта к его окончательному разрешению, особенно, если это применение силы не санкционировано международным сообществом. Иракский кризис и последующая ситуация вокруг ядерной программы Ирана, на наш взгляд, продемонстрировали:

- роль Организации Объединенных Наций как единственного общепризнанного полномочного представителя международного сообщества,
- важность легитимации мероприятий по поддержанию, а особенно восстановлению международного мира и безопасности, со стороны мирового сообщества;
- необходимость теоретического обоснования разграничения понятий обеспечение международного мира и международной

безопасности;

- важности обеспечения внутреннего правопорядка как средства поддержания международного мира и безопасности.



Рисунок 9 - Динамика численности гражданской полиции ООН в 1993-2006 гг.

Кроме того, как оказалось, подавляющее большинство региональных международных организаций, даже таких мощных как НАТО, Евросоюз и ОБСЕ, не обладают достаточным потенциалом и опытом для проведения самостоятельных долговременных крупномасштабных операций по обеспечению мира. Как результат, с 2004 г. начинается новый подъем международной правоохранительной деятельности в пользу мира под эгидой ООН.

По состоянию на 31.01.2006 г. ООН руководила 19 операциями по обеспечению мира, а также 13 специальными политическими миссиями, в которых принимали участие свыше 90000 человек из 107 стран мира, в т.ч.: 64000 военнослужащих, 7500 полицейских и 17000 гражданских лиц. Полицейский компонент присутствовал в 12 операциях и 9 миссиях (рис.10):

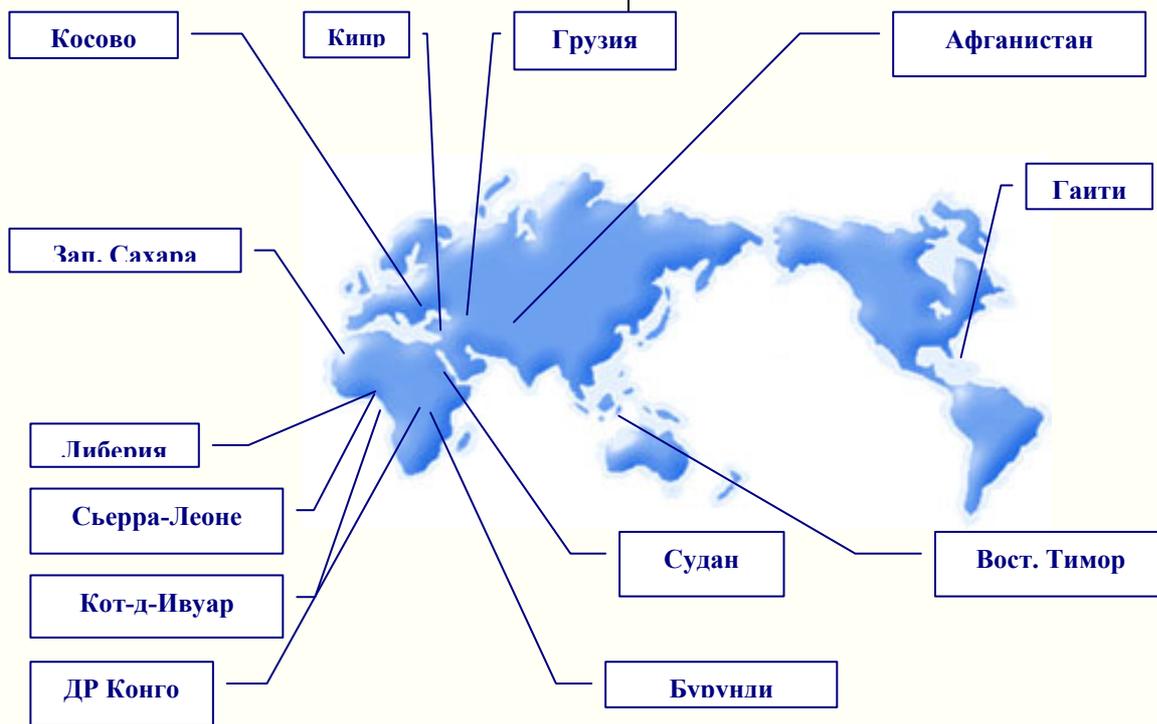


Рисунок 10 - Использование полиции в ОПМ ООН в 2006 г.

К особенностям операций по поддержанию мира начала XXI века можно отнести, прежде всего, повышенный уровень коэрцитивности подавляющего большинства из

них. Под коэрцитивностью мы понимаем степень принуждения/силы, которое применяется к сторонам конфликта с целью его урегулированию. При этом под применением

силы мы понимаем как ее непосредственное применение, так и угрозу ее применения. Негативный опыт операций по поддержанию мира в бывшей Югославии в период 1992-1995 гг., когда военный и полицейский персонал ООН не обладал необходимыми полномочиями и потенциалом для принуждения противоборствующих сторон к разрешению конфликта, обусловил последующие обращения к международным организациям (НАТО, ЗЕС, ЕС) для имплементации некоторых элементов принуждения к миру. Более того, некоторые операции ООН (например, в Косово) отнесены к категории «вооруженных», а большая часть из них имеют в своем составе подразделения военизированной специальной полиции.

Сложность задач, связанных с окончательным разрешением конфликтов, угрожающих международному миру и безопасности, в ряде случаев обуславливает одновременное развертывание в зоне конфликта

нескольких миссий под эгидой различных международных организаций, например: НАТО, ООН и коалицией государств во главе с США в Афганистане; ООН, НАТО, ЕС и ОБСЕ в Косово (Это явление получило в литературе название «параллельное развертывание»).

Операции третьего этапа отличаются повышенной степенью полифункциональности и усложненной структурой управления. Например, с развертыванием Миссии ООН в Боснии и Герцеговине и ее основного звена, Международных полицейских сил специального назначения, перед Гражданской полицией в соответствии с Приложением 11 Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине и резолюцией Совета Безопасности ООН 1035 (1995) от 21.12.1995 года [17] были поставлены принципиально новые задачи, решение которых потребовало изменения и ее структуры (рис.12).

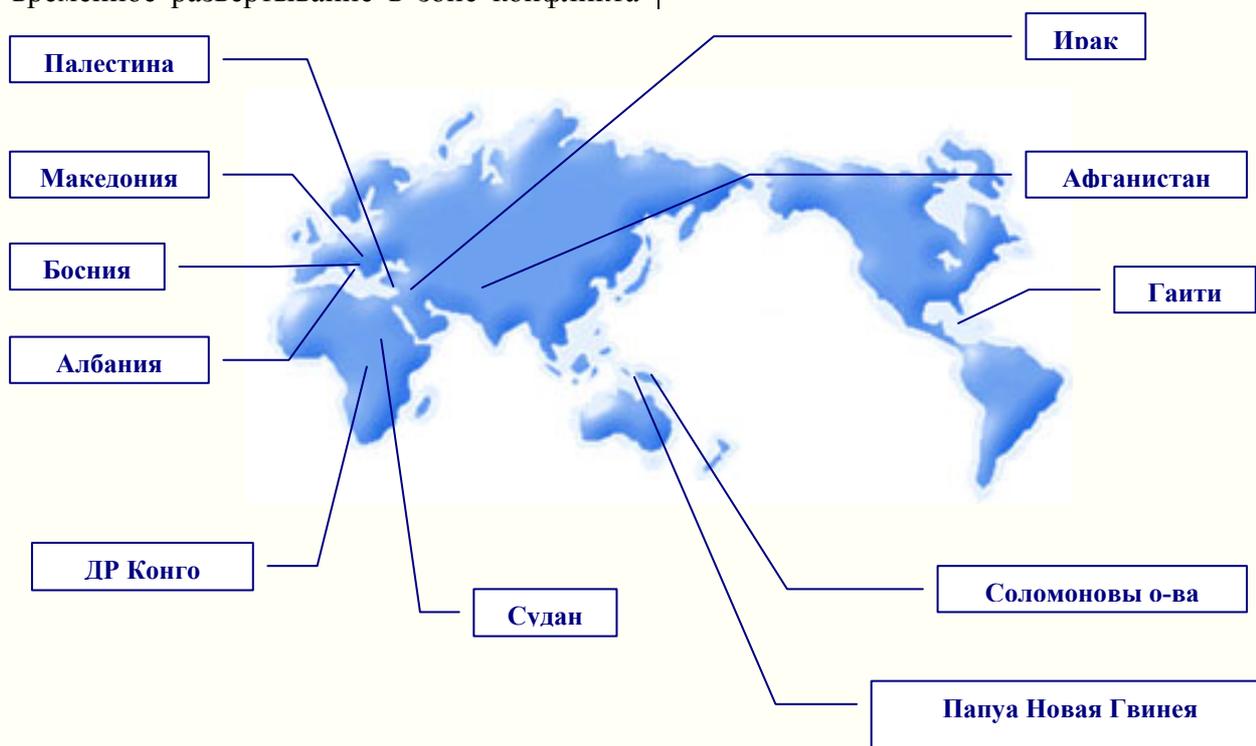


Рисунок 11 - Использование полиции в ОПМ под эгидой региональных международных организаций/коалиций государств (по состоянию на 01.01.2006 г.)

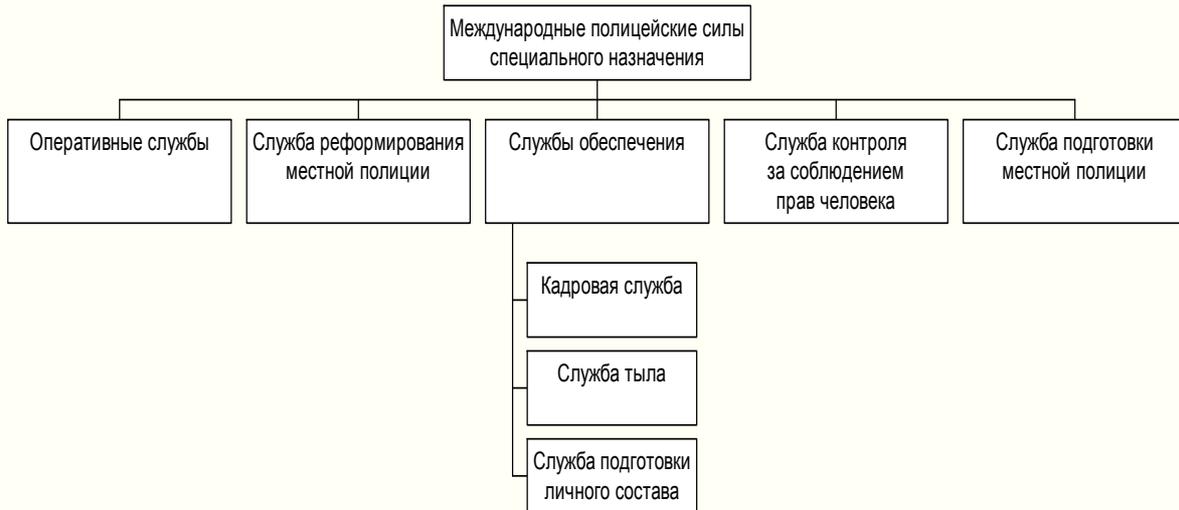


Рисунок 12 - Основные структурные элементы правоохранительного компонента Миссии ООН в Боснии и Герцеговине по состоянию на 01.06.2000 г.

С учетом комплексности задач, стоящих перед полицейским компонентом, более правильно, на наш взгляд говорить уже о «правоохранительном компоненте» миссии по поддержанию или восстановлению мира, в состав которого, помимо традиционных полицейских наблюдателей, должны входить специалисты в области юстиции, прокурорского надзора, исправительной системы и др. (рис. 13).

Вступление международной правоохранительной деятельности в пользу мира в новый этап своего развития обуславливает актуаль-

ность рассмотрения перспектив этой деятельности на ближайшие годы. На наш взгляд, представляется целесообразным сосредоточить свои усилия на следующих аспектах:

- разработке теоретических основ правоохранительной деятельности по обеспечению международного мира и безопасности;
- совершенствование работы с кадрами;
- совершенствование системы управления правоохранительной деятельностью по обеспечению международного мира.

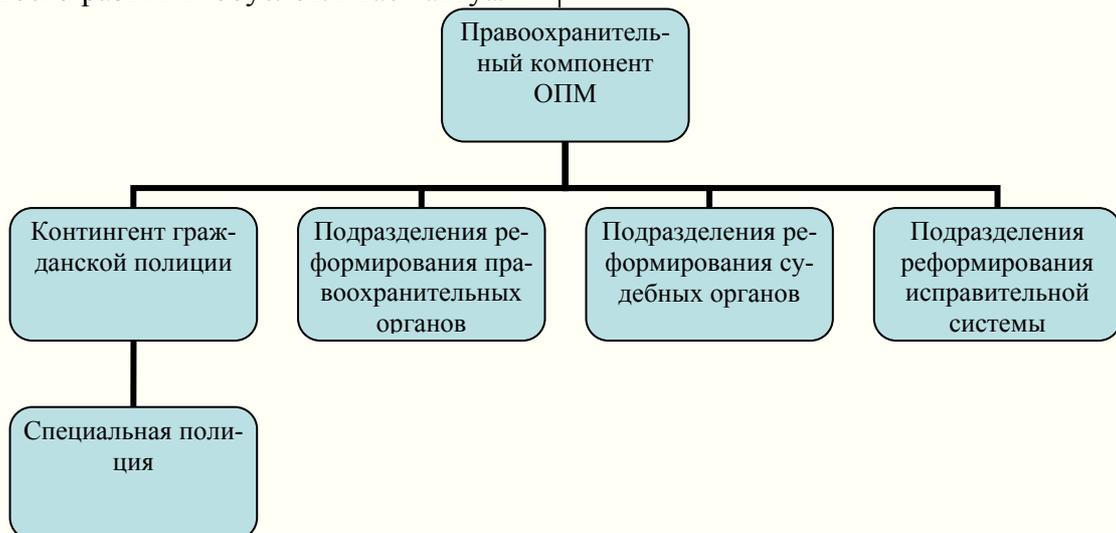


Рисунок 13 - Структура правоохранительного компонента будущей операции по поддержанию мира

Под влиянием двух мировых войн, имевших место в XX веке, внимание исследователей было сконцентрировано, главным образом, на проблеме межгосударственных конфликтов, как основного источника угрозы международному миру и, как следствие, на участии военнослужащих в мероприятиях по укреплению безопасности в мире (Л. Горденкер и Т. Вайс [18], Дж. Лоренц [19]). Только в последнее десятилетие мировое сообщество осознало интрагосударственные конфликты как основную угрозу международному миру и безопасности в условиях глобализации, что обусловило проведение ряда исследований, посвященных вопросам разрешения региональных конфликтов с позиций политологии, социологии, психологии, международного права и т.д. В этой связи следует отметить комплексные исследования общих вопросов проблемы обеспечения международного мира канадского центра им. Л. Пирсона (концепция нового партнерства в пользу мира) [20], шведского национального колледжа обороны (проект «Вызовы операций в пользу мира: вступая в XXI столетие») [21], института поддержания мира сухопутных сил США (правовое обеспечение операций по поддержанию или восстановлению мира) [22] и др. Общим вопросам проблемы правового обеспечения операций в пользу мира посвящены исследования М. Боте и Т. Доршела [23], Т. Финдлея [24], В. Шарпа [25] и др. Значительный вклад в разработку общетеоретических основ деятельности по обеспечению международного мира и безопасности внесли П. Бирюков [26], Ю. Колосов [27], П. Маланчук [28] и др. Историография ОПМ – сфера исследований Ж-Б. Дюрозеля [29] и Е. А. Шмидла [30]. Значительный интерес представляют работы, посвященные изучению роли международных организаций и, в первую очередь, ООН, ОБСЕ, ЕС, НАТО, ЗЕС (Е. Александрова [31], В. Батюк [32], К. Конетта [33], И. Даалдер [34], Ф. Кьюни [35]) при проведении ОПМ.

В то же время роль правоохранительных

органов, как одного из ведущих субъектов деятельности по разрешению конфликтов, угрожающих международному миру и безопасности, разработана еще недостаточно. Практически отсутствуют работы, посвященные исследованию проблемы использования работников правоохранительных органов в операциях по обеспечению мира, а также работы по вопросам управления международными полицейскими формированиями. Отдельные аспекты проблемы рассматривались в исследованиях Д. Чаппела и Дж. Иванса [36] (подготовка кадров для международной полиции); Т.Т. Холма и Е.Б. Эйде [37] (участие гражданской полиции в реформировании местных правоохранительных органов); М. Планкета [38] (состояние правопорядка в контексте деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира); В. Дюрха [39] (компаративный анализ участия гражданской полиции в операциях ООН по поддержанию мира). В государствах СНГ научные разработки в этой сфере начались лишь несколько лет назад. Специалистами исследуются лишь отдельные вопросы деятельности по поддержанию мира правоохранительного характера: подготовка кадров (А.А. Гридчин [40], В.А. Заросило [41]), а также политологические (Р.А. Карась [42]) и психологические (Л.Ф. Шестопалова [43]) аспекты использования гражданской полиции.

Теоретического переосмысления требуют изменившиеся условия деятельности гражданской полиции. Требуется разработка концепция использования международной полиции в операциях по обеспечению мира, особенно в условиях отсутствия консенсуса сторон конфликта по вопросу вмешательства извне. Данная проблема приобрела особую актуальность в связи с обострением ситуации в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Дарфуре и др., где стороны конфликта принципиально расходятся по вопросу, какая именно международная организация должна обеспечивать вмешательство извне. В литературе недостаточно разработан вопрос при-

менения силы с целью разрешения конфликта самой международной полицией. Практически неисследованным остаются вопросы административная деятельность международной полиции.

В сфере научного обеспечения проведения операций по поддержанию мира признано целесообразным проведение исследований по обобщению, переосмыслению, переработке и стандартизации нормативной базы ОПМ.

Отсутствие стандартизированной терминологии в сфере обеспечения международного мира и безопасности актуализирует необходимость проведения соответствующих исследований лингвистического характера. Например, если в структурах ООН, НАТО под термином «миротворчество» понимаются действия дипломатического характера, направленные на урегулирование конфликта, то в Западноевропейском Союзе – боевые операции по принуждению к миру [44]. В славянских языках укрепилась интерпретация существительного «миротворчество» как некоего общего понятия, семантика которого охватывает все формы деятельности по урегулированию международных споров/конфликтов, включая превенцию конфликтов, дипломатическую деятельность по урегулированию конфликтов, поддержание мира, принуждение к миру, миростроительство.

Так, согласно статье 1 Закона Украины «Об участии Украины в международных миротворческих операциях» под термином «международные миротворческие операции» понимаются «международные действия либо мероприятия, которые осуществляются по решениям Совета безопасности ООН в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, ОБСЕ, других региональных организаций, которые несут ответственность в сфере поддержания международного мира и безопасности, в соответствии с положениями главы VIII Устава ООН, а также действия и мероприятия многонациональных сил, создаваемых по согласованию с Советом Бе-

зопасности ООН, которые проводятся под общим контролем Совета Безопасности ООН с целью:

- предупреждения возникновения международных или внутренних конфликтов;
- урегулирования или создания условий для урегулирования межгосударственных, а также внутренних конфликтов по согласию сторон конфликта или с использованием принудительных мер по решению Совета Безопасности ООН, которое может включать, в частности, наблюдение и контроль за выполнением соглашения о прекращении огня и других враждебных действий, разъединения конфликтующих сторон, разоружения и расформирования их подразделений, выполнения инженерных и других работ;
- оказания гуманитарной помощи населению, пострадавшему вследствие межгосударственных или внутренних конфликтов;
- выполнения милицейских (полицейских) функций по обеспечению безопасности и соблюдению прав человека;
- оказания помощи в преодолении последствий конфликтов;
- устранения угрозы миру, нарушений мира или акта агрессии...» [45].

Как отмечают В. Гамба и Дж. Потджитер, отсутствие унифицированной трактовки терминологии в области поддержания/восстановления мира не способствует осмыслению новых тенденций в деятельности международного сообщества по укреплению мира и безопасности [46].

Дальнейших исследований требует концепция интегрированных миссий (т.е. миссий, в которых принимают участие несколько международных организаций, например, в Судане, где действуют ООН, НАТО, ЕС, Африканский Союз и т.д.). С учетом того факта, что большинство будущих операций ОПМ будут проводиться в Африке, особого внимания требуют теоретического обоснования сотрудничества со странами-членами Африканского Союза.

Основной задачей в области работы с персоналом следует считать улучшение поло-

жения с подготовкой персонала операций по поддержанию мира, в частности, за счет внедрения интегрированной системы подготовки, т.е. системы единых стандартных учебных модулей для военного, полицейского и гражданского персонала. Особое внимание при этом необходимо уделять подготовке руководящего состава миссий.

Огромный ущерб авторитету ООН, международного сообщества и, как результат, делу укрепления мира и безопасности наносят правонарушения со стороны персонала миссий по обеспечению мира. О масштабах правонарушений сексуального характера говорит такой факт, что в период с мая по сентябрь 2004 г. одной только администрацией Миссии ООН в Конго получено свыше 70 жалоб на неправомерные действия сексуального характера со стороны миротворцев. Секретариат ООН был вынужден создать специальную комиссию во главе с постоянным представителем Иордании при ООН принцем Зейдом по разработке программы по борьбе с этим явлением [47]. С учетом роста количества правонарушений сексуального характера со стороны персонала ОПМ, руководством Секретариата ООН планируется внедрить ряд мероприятий, в частности:

- создание системы подразделений внутренних расследований;
- введение в составе национальных миротворческих подразделений должностей следователей/дознателей;
- проведение, в случае необходимости, государствами-членами ОПМ выездных судебных заседаний в местах дислокации своих национальных контингентов.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы легитимности проведения подобных судебных заседаний; правового статуса следователей/дознателей; выбора уголовного/административного процессуального законодательства при проведении расследования и др.

Наиболее острой проблемой организационного характера в настоящее время является вопрос оперативного развертывания по-

лицейского персонала в зоне ответственности миссии. Классическим примером запоздалой реакции международного сообщества является операция ООН в Камбодже, когда фактическая численность полицейского контингента достигла штатной лишь в июне 1993 г., т.е. за три месяца до завершения деятельности миссии [36]. Проблема оперативности актуальна и сегодня, о чем свидетельствуют данные о развертывании полицейского контингента в Миссии ООН в Судане (рис.14).

Повышение уровня оперативности развертывания международной полиции руководством ООН, прежде всего, связывает с созданием так называемого Штабного подразделения полиции быстрого реагирования в составе 25 специалистов-полицейских и двух гражданских лиц (информационных аналитиков). Предварительное место дислокации штаба – Нью-Йорк. В случае необходимости планируется его направление в качестве передового подразделения в зону дислокации будущей миссии. После прибытия основных сил персонал штаба должен вернуться к месту постоянной дислокации. Формирование подразделения планируется начать в июле 2006 г.

Однако эффективное функционирование системы быстрого реагирования, в значительной степени, будет зависеть от того, насколько успешно процедура оперативного направления военного и полицейского персонала в зону конфликта будет соответствовать требованиям национального законодательства. Например, применительно к Украине, принятие решение о направлении воинского контингента или полицейского персонала в рамках проекта «сил быстрого реагирования» связано со сложными и длительными процедурами, связанными с согласованиями и утверждениями на уровне Президента; Верховной Рады; Кабинета Министров; Совета национальной безопасности и обороны Украины; министерств иностранных дел, обороны, внутренних дел и т.д.

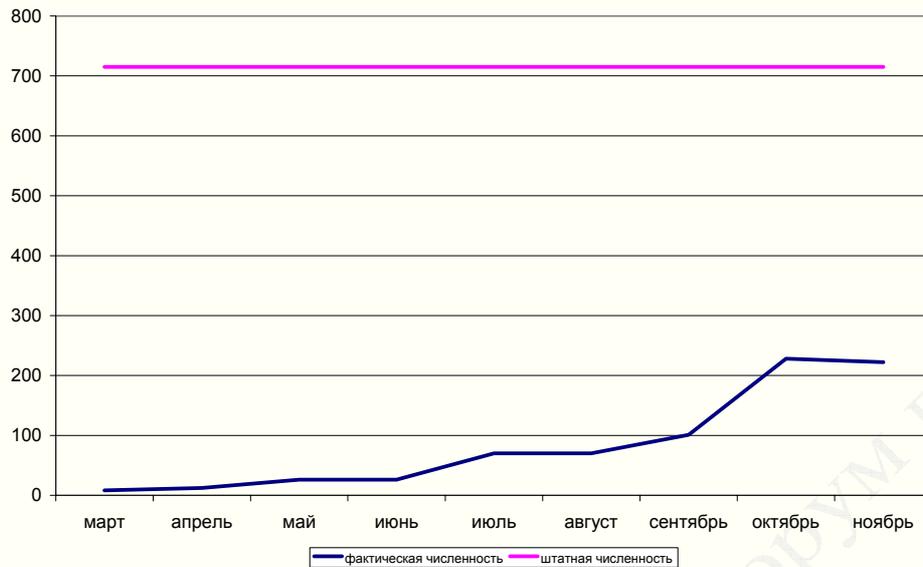


Рисунок 14 - Соотношение штатной и фактической численности полицейского контингента Миссии ООН в Судане в период с марта по ноябрь 2005 г.

Выводы. В эпоху глобализации угрозу международному миру и безопасности могут вызывать, в первую очередь, конфликты интрагосударственного характера. Укрепление внутренней безопасности, и, в частности, правопорядка, как одной из ее важнейших составляющих, может рассматриваться как способ обеспечения международного мира и безопасности.

Мировое сообщество может обеспечивать восстановление или поддержание международного мира и безопасности через обеспечение внутренней безопасности отдельных государств путем вмешательства в процесс разрешения интрагосударственных конфликтов.

Вследствие этого в будущем следует прогнозировать возрастание роли правоохранительных органов как субъектов деятельности по обеспечению международного мира и безопасности. Правоохранительный компонент останется неотъемлемой составляющей миссий по обеспечению мира, задействованных в разрешении интрагосударственных конфликтов.

В ближайшее пятилетие усилия международного сообщества будут направлены на повышение эффективности правоохрани-

тельной деятельности в пользу мира, прежде всего, через совершенствование системы управления международными силами правопорядка; развитие сил быстрого реагирования и системы и повышения уровня профессиональной подготовки миротворческого персонала.

Потребности практики обуславливают актуальность научных исследований в сфере правоохранительной деятельности по обеспечению международного мира и безопасности, в первую очередь, связанных с разработкой концептуальных основ участия органов правопорядка в разрешении интрагосударственных конфликтов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Richards, Paul. No peace, no war: an anthropology of contemporary armed conflicts. Athens: Ohio University Press; Oxford, 2005.
2. Bryden, Alan. Security governance in post-conflict peacebuilding. Munster: LIT, 2005.
3. Woodhouse, Tom; Ramsbotham, Oliver. Cosmopolitan peacekeeping and the globalization of security // International peacekeeping, Volume 12, Summer 2005, pp. 139-156 (18).

4. Dipankar Banerjee. Current trends in UN peacekeeping: a perspective from Asia // International peacekeeping, Volume 12, Number 1, Spring 2005, pp. 18-33 (16).
5. Hansen Annika S. From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. The International Institute for Strategic Studies: Oxford University Press, New York, 2002.
6. Marenin Otwin. Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects. Geneva Centre for the democratic Control of Armed Forces: Occasional Paper - # 7. Geneva, June 2005.
7. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter): Advising Opinion of 20 July, 1962 – Vienna: 1st CIVPOL Management Seminar. Handout, 6-10 August 2001.
8. Eriksson M., Wallensteen P., Sollenberg M. Armed Conflict, 1989-2002. Journal of Peace Research, vol. 40, no. 5, 2003.
9. Lutterbeck D. Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries // Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39 (1).
10. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. -Харків: Консум, 2000.
11. The National Security Strategy of the United States of America. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.
12. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003 http://www.foreignpolicy.org.tr/eng/articles/solana_200603_p.htm.
13. Про основи національної безпеки України: Закон України от 19 июня 2003 г. № 964-IV.
14. The UN's missions impossible // The Economist. August 5th 2000. p.22.
15. Report of the Panel on United Nations Peace Operations // http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.
16. The Responsibility to Protect: International Commission on Intervention and State Sovereignty // <http://www.iciss.ca/mandate-en.asp>.
17. Bosnia and Herzegovina: Essential Texts (2nd revised and updated edition). –Sarajevo: Office of the High Representative, January 1998.
18. Gordenker L. and Weiss T.G. (Ed.). Soldiers, Peacekeepers and Disasters. Macmillan in association with the International Peace Academy, 1994. –116 pp.
19. Lorenz J. P. Peace, Power, and the United Nations. A Security System for the Twenty-first Century. -Boulder, Oxford: Westview Press, 1999. –178 pp.
20. Morrison A., Fraser D.A., Kiras J. D. Foreword // Morrison A., Fraser D., Riras J. (Ed.) Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution. -The Canadian Peacekeeping Press, 1997. Pp.VI-X.
21. Challenges of Peace Operations: into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002, Elanders Gotab, Stockholm, 2002.
22. Bowens G. Legal Guide to Peace Operations. U.S. Army Peacekeeping Institute, 1 May 1998. –582 pp.
23. Bothe M., Dorschel T. (Ed.) UN Peacekeeping - A Documentary Introduction. -The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1999. –288 pp.
24. Findlay T. (Ed.) Challenges for the New Peacekeepers / SIPRI Research Report No. 12, 1996.
25. Sharp W. G., Sr. Jus Paciarum. Emergent Legal Paradigms for U.N. Peace Operations in the 21st Century. Paciarum International, LLC, 1999. -334 pp.
26. Бирюков П.Н. Международное право: Учебное пособие. –М.: Юристъ, 2000 –416 с.
27. Международное право: Учебник /Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. -М.: Междунар. отношения, 2000. –720 с.
28. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. -Харків: Консум, 2000. –592 с.
29. Дюрозель Ж-Б. Історія дипломатії від 1919 року до наших днів. –К.: Основи, 1999. – 903 с.
30. Schmidl E. A. Police in Peace Operations // Informationen zur sicherheitspolitik. Nummer 10 (September 1998). –90 pp.
31. Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. -М.: Международные отношения, 1978. -190 с.
32. Батюк В.И. Миротворческая деятельность ООН и великие державы // Экономика,

политика, идеология. –1996. -№ 12. -С.20-38.

33. Conetta C., Knight C. Vital Force. A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion. Project on Defense Alternatives Research. Monograph 4. –Cambridge: Commonwealth Institute, 1 October 1995. –136 pp.

34. Daalder I.V. Bosnia After SFOR: Options for Continued US Engagement // Survival, vol. 39, No. 4, Winter 1997-98. –PP.5-18.

35. Cuny F.C. Dilemmas of Military Involvement in Humanitarian Relief // Soldiers, Peacekeepers and Disasters. Gordonker L. and Weiss T. G.(Ed.). Macmillan in association with the International Peace Academy, 1994. –PP.52-81.

36. Chappell D., Evans J. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations. Schlainning Working Papers. 1/99.

37. Holm T.T., Eide E.B. (Ed.) Peacebuilding and Police Reform. - London. Portland, Or.: Frank Cass, 2000. -230 pp.

38. Plunkett M. Reestablishing Law and order in Peace-Maintenance // Chopra J. (Ed.). The Politics of Peace-Maintenance. –London: Builder, 1998. –PP.61-80.

39. Durch W.J.(Ed.). The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis. –The Macmillan Press Ltd., 1994. – 510 pp.

40. Гридчин А.А. Международные полицейские силы в миротворческих миссиях ООН. –Белгород, 2001. -64 с.

41. Заросило В.О. Підготовка кандидатів

для цивільної поліції ООН: Посібник /За заг. Ред. Я.Ю. Кондратьєва. –К.: Нац. академія внутр. справ України, 2002. –580 с.

42. Карась Р.А. Миротворческие операции с участием российских полицейских сил как средство поддержания международной безопасности: Дисс... канд. полит. наук. –М., 2001.

43. Ануфриев Н.И., Шестопалова Л.Ф., Свислоцкий Г.А., Теличкин А.А. Деятельность Гражданской полиции ООН на территории бывшей Югославии (организационно-управленческие и социально-психологические аспекты). -К.: Преса України, 1999. –192 с.

44. Schmidl E. A. In the Service of Peace. Austrian Participation in the Peace Operations since 1960. Vienna: Federal Press Service, 2001. p.11.

45. Закон України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23.04.1999 р., № 613-XIV.

46. Gamba V. and Potgieter J. Multifunctional Peace Support Operations. Evolution and Challenges // ISS Monograph Series. No. 8, January 1997, p.9.

47. Annual review of Global Peace Operations 2006: A project of the Center on International Cooperation. Lynne Reinner Publishers: Builder, London, 2006, p.76.

48. Chappell D., Evans J. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations. Schlainning Working Papers. 1/99. p.16.

Теличкин А.А. Полвека полицейского миротворчества: итоги и перспективы // Форум права. -2006. -№ 1. –С.72-88 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06taaiip.pdf>

Рассматриваются вопросы участия работников правоохранительных органов в операциях по обеспечению международного мира и безопасности в период с 1962-2006 гг.

Теличкин О.О. Піввіку поліцейської миротворчості: підсумки та перспективи.

Розглядаються питання участі працівників правоохоронних органів в операціях із забезпечення міжнародного миру і безпеки у період з 1962 по 2006 рр.

Telichkin A.A. Five decades of police peacekeeping: the results and trends.

The article explores the role that the law enforcement agencies played in international peace and security support operations in 1962-2006.