



УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ В МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЯХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е. РУДОЙ,
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры административного права и административного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел

SUMMARY

The legal base of the process of peacekeeping activity and the participation in it of the staff of the Ministry of Interior were considered. The mechanism of administrative and legal regulation of the process of maintenance of the participation of employees of the Ministry of Interior in the international peacekeeping activity, its origin, its development and modern state are accentuated. The legal base of peacekeeping activity is examined too. The characteristic of national and international legislation that designate the process of peacekeeping activity is set and on this foundation the proposition had been made – to mark out the sub-branch of administrative law – the law of peacekeeping activity.

Key words: International Peacekeeping operations, maintenance of the participation of the staff of the Ministry of interior in International Peacekeeping activity, International civilian police, Peacekeeping contingent, Peacekeeping personnel, selection and training of the candidates, financial and resource supply, mechanism of legal regulation.

* * *

Рассмотрены правовые основы участия работников органов внутренних дел в международных миротворческих операциях. Определены элементы административно-правового механизма обеспечения участия работников органов внутренних дел Украины в международных миротворческих операциях. Исследована структура деятельности гражданской полиции ООН в международных миротворческих операциях. Определены основные субъекты, которые обеспечивают процесс участия сотрудников милиции в международном миротворческом процессе, правоотношения и способы правового регулирования правоотношений в сфере миротворческой деятельности. Проанализирована роль гражданской полиции ООН в деятельности по разрешению внутрисубъектных конфликтов: ее основные задачи, принципы функционирования, нормативное обеспечение. Сформулирован вывод о многоуровневой системе правового обеспечения миротворческих операций, куда входят нормы международного права, нормы права международных организаций, национального права, а также права международных миротворческих миссий.

Ключевые слова: международные миротворческие операции, обеспечение участия работников органов внутренних дел Украины в международной миротворческой деятельности, международная гражданская полиция, миротворческий контингент, миротворческий персонал, отбор и подготовка кандидатов, ресурсное и финансовое обеспечение, механизм правового регулирования.

Постановка проблемы. Защищать мир и спокойствие на чужих землях доверяют только настоящим специалистам своего дела. Ведь именно от их профессионализма зависит не просто должный уровень общественного порядка в стране, но и достаточно часто и человеческие жизни. Не допустить столкновений и предупредить беду – задача не из легких, однако ежедневно оно предстает перед нашими соотечественниками на территориях земель, охраняемых международными миротворческими организациями. Сотрудники органов внутренних дел Украины во время пребывания в составе международных групп находятся в условиях локальных конфликтов, которые вызывают страдания местного населения и дестабилизируют обстановку в странах ближайшего окружения. Тяжелым эхом они отзываются даже на других континентах — в странах, куда потоки беженцев несут с собой отголоски своих гражданских войн, а также эмиссаров организованной преступности, которая зародилась и окрепла в условиях ослабленного или утраченного правопорядка и в ходе своего развития стремится приобрести международный характер.

Подготовка миротворцев в Украине началась еще с 1994 года. За период участия МВД Украины в международной миротворческой деятельности в миротворческих операциях ООН на территории 18 стран, среди которых Косово, Конго, Кот-д'Ивуар, Судан,

Восточный Тимор, Либерия и другие, приняли участие около 3 тысяч работников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск. Сейчас миротворческую службу под эгидой ООН в 6 странах несут 80 представителей МВД Украины [8].

Методы и использованные материалы. В странах СНГ за последнее время завершены диссертационные исследования по релевантным направлениям. В области защиты прав человека и международного гуманитарного права — это работы авторов: А.А. Маевская (2002), Мохаммад Абдель Карим Мусса Аль Нсур (2002), Н.В. Плахотнюк (2002), Ю.В. Климчук (2003), Л.В. Пастухова (2003), В.И. Дяченко (2003), П.Г. Зверев (2005), С.В. Бухмин (2005), Л.Н. Тарасова (2007). В области применения международного права в разрешении вооруженных конфликтов — это работы О.Е. Болгова (1999), С.А. Егорова (1999), О.О. Хохлышевой (2000), Кебеде Гобена Геллан (2001), Ю.В. Земскова (2003). В области деятельности международных организаций по сохранению мира — работы А.А. Делинского (2003), В.С. Ржевской (2003), С.С. Новикова (2003), О.О.



Хохлышевой (2003), Ю.В. Запарий (2004), С.Н. Снегиной (2006), И.М. Крупянко (2008), Е.В. Годованик (2011). Обеспечение подготовки и участия персонала национальных правоохранительных органов в международных ОПМ (далее – МОПМ) исследовались в работах А.А. Теличкина (2004) [3], А.А. Гридчина (2009) [4], В.А. Заросило (2009) [5].

Каждая из перечисленных работ освещает важные проблемы, которые приходится разрешать в борьбе за права человека, а также при осуществлении МОПМ в зонах вооруженных конфликтов. Однако указанные работы не отражают особенности участия органов внутренних дел Украины в международных операциях по обеспечению международной безопасности.

Целью статьи является раскрытие особенностей подготовки и участия органов внутренних дел Украины в международных операциях по обеспечению международной безопасности, а также разработка отдельных предложений по усовершенствованию организационных и международно-правовых мероприятий данной деятельности.

На сегодняшний день на базе специального миротворческого центра Национальной академии внутренних дел Украины проходят учебно-организационные сборы по отбору и подготовке кандидатов для направления в составе миротворческого подразделения МВД в Миссии ООН в Либерии. Либерия – старейшая республика в Африке. Однако с начала 90-х годов эта страна больше известна затяжной и разрушительной гражданской войной и участием в вооруженном конфликте с другой западноафриканским государством – Сьерра-Леоне. Различные жизненные обстоятельства подталкивают наших земляков покинуть земли родной Украины и улететь в неизвестность в далекую Африку. Свою готовность к участию в миротворческих миссиях на базе специального центра НАВД Украины продемонстрировали присутствующим работники милиции – будущие миротворцы. Из 356 кандидатов, которые присутствовали на собрании, было

отобрано 140 человек, ближайшие полгода они будут с гордостью носить звание миротворцев на другом континенте Земли.

На миротворцев обычно возлагают такие основные задачи, как выполнение полицейских функций по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, функции пограничной полиции и проведение следственных действий, отбор, подготовку и обучение кандидатов в местную полицию, круглосуточное патрулирование зоны ответственности, постоянное информирование о развитии событий центральных структур ООН и др.

Украинские специальные миротворческие подразделения и офицеры численной полиции под эгидой различных международных организаций должны обладать навыками вождения автомобиля, владения оружием, приемами рукопашного боя и иметь надлежащий уровень физической подготовки. Несмотря на то, что многие из правоохранителей уже не впервые отправляются в миротворческие миссии, каждый следующий раз они проходят отбор снова и снова. ... Английский, приемы рукопашного боя, навыки экстремального вождения ... все это новобранцы сдают каждый раз, причем не делается никаких ограничений мужчины или женщины хотят отправиться в миротворческую миссию. Наоборот, в соответствии с требованиями ООН предпочтение отдается все же слабому полу. Но как показывает практика, женщинам немного труднее оторваться от семейных и бытовых проблем, поэтому основной контингент – это мужчины. Это прекрасная возможность, в первую очередь для себя, испытать себя в экстремальных ситуациях.

Уже много лет сотрудники украинской милиции ездят в данные республики и находятся в составе миссии ООН, приобретая интересный опыт работы с международными организациями и с различными правоохранительными органами и не только с полицейскими. Например, участвуют в подготовке работников следственных подразделений по расследованию дорожно-транс-

портных происшествий в Либерии для работников полиции, а также для будущих судей и прокуроров, работают координаторами местной полиции, ассистентами заместителей комиссаров по оперативной работе и, наконец, советниками по вопросам обучения местной полиции.

Один из основных мотивов, который толкает наших соотечественников отправиться на другой конец земного шара, – это достойная оплата труда. Наши правоохранители на чужой земле получают от одной до четырех тысяч долларов, кроме того 100-процентное денежное обеспечение по месту работы в Украине. Еще одно из преимуществ – это приобретенный опыт, путешествия по миру и большие перспективы карьеры в будущем.

Однако сотрудники органов внутренних дел Украины, кроме личных навыков и подготовки, должны быть готовы к непредсказуемым условиям и специфической обстановке, которые обусловлены характером конфликтов, подавляемых международными миссиями.

Во-первых, это игнорирование международных и национальных правовых актов по защите прав, свобод и интересов человека, т.е. выражение правового нигилизма со стороны вооруженных масс. Взрыв вооруженного конфликта ликвидировал единую систему правопорядка в зоне. Оружие попало в руки к массам людей, причем, далеко не все взяли его для обеспечения политических прав и свобод или, по крайней мере, для самообороны. Многие стали пользоваться им для совершения грабежей и других преступлений, основанных на насилии. Отрицание прежних систем: с одной стороны — защиты, с другой стороны — сдерживания, — разрушило былые нормы поведения, привело к массовому правовому нигилизму, попранию человеческого достоинства и основных прав человека.

Во-вторых, проблема для зоны вооруженного конфликта – жестокости. В условиях вооруженных конфликтов на смену существовавшей системе правопорядка в качестве хоть какого-то защитника населения



от полного беззакония естественным путем выдвигается руководство местных кланов, в частности, бывшие полевые командиры. С размещением международной операции по поддержанию мира негласная власть неформального руководства территориальной общины сохраняется. Практика подтверждает, что эта власть распространяется и на местных полицейских, набранных из состава общины, о чем свидетельствуют многочисленные примеры из Боснии и Герцеговины, бывшей Югославской республики Македонии и пр., когда местные полицейские непосредственно занимались транспортированием и передачей невольниц грузовыми контейнерами в сопредельные территории своим же коллегам.

Следует особо отметить, что в процессе конфликта преступники ведут себя весьма активно, максимально провоцируя беспорядки, с тем, чтобы под лозунгами национальной (религиозной и т. п. борьбы) обеспечить себе условия для мародерства, грабежей и насилия. Ощувив выгоду пребывания во власти во время конфликта, по мере его видимого угасания, вызванного внешними и внутренними причинами, они всеми силами стремятся проникнуть во власть гражданскую: и вовсе не для того, чтобы обеспечить скорейшее процветание края, а для всемерной эксплуатации своих новых возможностей чиновника в корыстных целях, не гнушаясь при этом всеми видами преступной деятельности, всецело защищая ее от правоохранительных и судебных органов. Имели место случаи, когда их защитники (адвокаты) внушали жертвам торговли людьми целесообразность отказаться от показаний против преступников.

Кроме прочих проблем, остается предусмотренная правовой базой деятельности МОПМ передача преступников из интернационального состава миссий под юрисдикцию их национальных стран, что в подавляющем большинстве случаев приводит к безнаказанности, тем более, что система внутренних расследований ОПМ авторизована для осу-

ществления расследований лишь по административным правонарушениям, но не по уголовным преступлениям [10].

Остаются неразрешенными проблемы взаимодействия полиции из состава МОПМ с полициями других стран. Следует заметить, что необходимость взаимодействия полиции из состава МОПМ с полициями суверенных государств ярко проявилась еще в 1997 г. в намерениях о контактах между Департаментом операций по поддержанию мира и Интерполом с целью борьбы с транснациональной преступностью [11]. В составе Временной международной администрации Косово даже создано подобие Национального бюро Интерпола [12]. Однако есть основания считать, что эффективность взаимодействия через Интерпол все же ниже, чем непосредственное взаимодействие с полицией отдельно взятой страны на основании специального международного договора. В каком-то смысле организовать прямое взаимодействие гражданской полиции из состава МОПМ с полицией конкретной страны — проще, чем между полициями двух суверенных стран. Это связано с тем, что в состав полиции МОПМ могут быть приглашены представители соответствующего подразделения полиции из необходимой страны — для службы в гражданской полиции на определенный период (при условии, разумеется, что они удовлетворяют требованиям, предъявляемым к служащим гражданской полиции ООН). Указанное взаимодействие между полициями значительно облегчит взятие под контроль преступных транснациональных связей.

Следует вспомнить о сети так называемых «международных организаций предупреждения преступлений». Ветви этой сети распространены по всему миру: в Европе [13], в обеих Америках [14], [15], в Африке [16], в Азии [17] и многие другие. Эти организации позиционируют себя, как информационные организации. Сегодня их деятельность состоит, в основном, в проведении лекций, семинаров, круглых столов и пр. по тематике предупре-

ждения преступлений в регионах — для учреждений, которые в этом нуждаются. Мы же считаем, что на этапах планирования и развертывания МОПМ должна обязательно использоваться информация от этих организаций относительно транснациональной преступности, которая имеет связи с зоной, в которой предполагается развернуть МОПМ. Это необходимо для того, чтобы заранее подготовиться к взаимодействию с полициями стран, в которых действуют преступные эмиссары из зоны конфликта. В частности, это взаимодействие должно начинаться с приглашения в состав МОПМ представителей из соответствующих подразделений полиции указанных стран.

Необходимо знать, что также в зонах МОПМ работу ведут десятки неправительственных организаций, начиная с организаций оказания помощи женщинам, как, например, «La Strada» [19], организаций по борьбе за права человека «Amnesty International» [20], и заканчивая организациями защиты детей «Save the Children» [21]. В силу своего нейтрального статуса в отношении сторон вооруженного конфликта, команды неправительственных организаций имеют большую осведомленность о событиях. Именно поэтому взаимодействие с ними полиции, в частности, с международной полицией, представляет с одной стороны большой интерес. Но с другой стороны это взаимодействие весьма проблематично. Дело в том, что контакты с международной полицией, особенно в условиях, когда последняя поддерживает сторону правительства, подрывают уверенность второй стороны конфликта в беспристрастности неправительственной организации. В этом случае не только для деятельности команды неправительственной организации, но и для жизни ее членов возникает смертельная опасность. И вообще, в условиях массовых преступлений, связанных с угнетением и даже убийствами между сторонами конфликта, деятельность по своей сути незащищенных неправительственных организаций, направленная

на защиту прав человека, в глазах представителей сторон конфликта ставит эти организации в один ряд с противниками и, соответственно, подвергает их представителей смертельной опасности. Кроме того, в условиях правового нигилизма и пренебрежения к жизни людей как таковой, имеют место случаи, когда команды неправительственных организаций просто подвергаются атакам со стороны банд-формирований: грабежам, насилию, убийствам.

Сегодня вопрос о том, как обеспечить деликатное взаимодействие гражданской полиции в зонах МОПМ с неправительственными организациями, чтобы не навредить последним, формально остается открытым. Следует заметить, что самые современные инструкции по созданию неправительственных организаций, в свою очередь, не содержат информации о правилах взаимодействия с полицией [22]. Мы же, принимая во внимание с одной стороны исключительную полезность деятельности этих организаций, с другой — их полную незащищенность в зонах МОПМ, считаем, что международная гражданская полиция во всех случаях обязана изыскать средства и способы для обмена информацией с неправительственными организациями и для обеспечения надлежащей защиты их штаб-квартирам и полевым командам.

Важной особенностью успешной деятельности органов внутренних дел Украины в составе международных миссий является владение национальным языком, того населения, которое приходится защищать. Поскольку языковой барьер является препятствием к получению конфиденциальной информации международной гражданской полицией от местного населения.

Потерпевшие от преступлений в зонах МОПМ большей частью доверяют дознавателям и следователям только из международного состава, поскольку местные полицейские и переводчики могут быть в контакте с местными преступниками. Однако прямое общение между ними зачастую невозможно из-за проблемы языкового барьера. Указанная про-

блема неизбежно возникает в тех МОПМ, где язык местного населения не совпадает с официальным языком миссии — одним из официальных языков международного общения (до сих пор — только английский, французский или испанский). Такое несовпадение имело место, например, во всех МОПМ на Балканах, на Гаити, в Восточном Тиморе и др. Позитивным примером выхода из такой ситуации в МОПМ на Балканах было освоение и использование в работе македонского и сербохорватского языков представителями международной гражданской полиции из числа сотрудников правоохранительных органов из России и Украины. Последнее указывает на необходимость принятия мер для привлечения в состав гражданской полиции МОПМ определенного числа лиц (профессиональных полицейских из зарубежных по отношению к МОПМ стран), владеющих кроме официального языка миссии — языком территории МОПМ.

Кроме того, приговоры для осуждения преступников в зоне МОПМ выносятся на основании нормативно-правовой базы, которая действовала в зоне МОПМ еще до разгара вооруженного конфликта, а, следовательно, до обретения преступления столь массового и жестокого характера. Неадекватность (мягкость) наказания за отдельные преступления требует скорейшего введения адекватной законодательной базы на территории каждой МОПМ с момента ее развертывания.

Выводы. Сотрудникам органов внутренних дел Украины во время участия в международных операциях по обеспечению международной безопасности и мира необходимо владеть специальными навыками и знаниями по противодействию преступлениям транснационального характера. Для успешной борьбы с ними необходимо взаимодействие с полициями отдельных национальных государств, а также с международными организациями предупреждения преступлений и неправительственными организациями, действующими в зоне МОПМ. Однако, взаимодействие с ними следует

осуществлять аккуратно, чтобы не подвергать их опасности. Хотя предлагаемые решения в полном объеме соответствуют положениям Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, их воплощение требует обсуждения в Совете Безопасности ООН с последующим внесением соответствующих изменений в мандаты МОПМ, в правовой статус сотрудников ООН, в руководства для офицеров гражданской полиции ООН.

Список использованной литературы:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України» [Электронный ресурс] // Указ Президента України № 435/2009. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/9454.html>
2. Human Trafficking and Peacekeeping Operations [Electronic source] // Center for Strategic and International Studies. Washington, DC. 2013. – Access mode: <http://csis.org/program/human-trafficking-and-peacekeeping-operations>
3. Телічкін О.О. Правоохорона на діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади: дис.... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Олексій Олексійович Телічкін – Харків, 2004. – 428 с.
4. Гридчин А.А. Повышение готовности персонала миротворческих организаций к регулированию региональных конфликтов: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора социолог. наук : 22.00.08 [Электронный ресурс] / Александр Анатольевич Гридчин — Орел, 2009. — 43 с. – Режим доступа: <http://www.dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-sotsiologiya/a72.php>
5. Заросило В.О. Адміністративно-правове забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародній миротворчій діяльності : автореф.



дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Олексійович Заросило – К.: «ДКС Центр» 2009. – 40 с.

6. Григор'єва І. Миротворці: є ким пишатися // Газета «День»: №22, (2013) <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/mirotvorci-ie-kim-pishatisya>

7. Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo. [Electronic source] // Amnesty International. International Secretariat, Peter Benenson House, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, United Kingdom. – Access mode: http://www.aieu.be/static/documents/Kosovo_summary.doc

8. Украинские правоохранители готовятся к миротворческой миссии в Либерии (18.03.13) <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/ru/publish/article/827496;jsessionid=2252042DDBC6B44FAAEE3EE1D4E973D8>

9. Annan K.A. Letter dated 9 February 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council [Electronic source] / Kofi A. Annan // United Nations Security Council. Distr.: General. – 2005. – 9 February – 4 p. – Access mode: <http://cdu.unlb.org/Policy/ReformstoEliminateSexualExploitationandAbuse.aspx>

10. O'Brien M. Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes [Electronic source] / Melanie O'Brien // International Criminal Law Review. Martinus Nijhoff Publishers. – 2011. – № 11. – p. 803 – 827. – Access mode: http://griffith.academia.edu/MelanieOBrien/Papers/850002/Sexual_Exploitation_and_Beyond_Using_the_Rome_Statute_of_the_International_Criminal_Court_to_Prosecute_UN_Peacekeepers_for_Gender-based_Crimes

11. Co-operation agreement between the United Nations and the International Criminal Police Organization-Interpol [Electronic source] // (Interpol. Co-operation Agreements). – Access mode:

<http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/agreements/UN1997.asp>

12. Memorandum of understanding between the International Criminal Police Organization-Interpol and the United Nations Interim Administration mission in Kosovo on Co-operation in crime prevention and criminal justice [Electronic source] // Interpol 8 Dec 2005. – Access mode: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/agreements/UNMIK.asp>

13. The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [Electronic source] // – Helsinki: HEUNI. – Access mode: <http://www.heuni.fi/>

14. Mission. International Center for the Prevention of Crime. [Electronic source] // – Montreal: ICPC-CIPC, 2003. – Access mode: http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=mission

15. United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders; San José, Costa Rica – (ILANUD). [Electronic source] // – Vienna: UNODC International Centre, 2009. – Access mode: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/institutes-ILANUD.html>

16. United Nations African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders; Kampala, Uganda – (UNAFRI). [Electronic source] // – Vienna: UNODC International Centre, 2009. – Access mode: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/institutes-UNAFRI.html>

17. The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders [Electronic source] // – Vienna: UNODC International Centre, 2009. – Access mode: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/institutes-UNAFRI.html>

18. Non-Governmental Organizations and Academic Institutions. [Electronic source] // – Access Mode: <http://www.summit-americas.org/ngolist2.htm>

19. La Strada International – European Network Against Trafficking in Human Beings. [Electronic source] // – Access Mode: <http://lastradainternational.org/?main=home>

20. Amnesty International [Electronic source] // – Access Mode: <http://www.amnesty.org/>

21. Save the Children [Electronic source] // – Access Mode: http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official_Site.htm

22. The NGO Handbook [Electronic source] // The U.S. Department of State. 26 October 2012. – Access mode: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/publication/2012/09/20120907135600.html#axzz2XhiuxOQU>