

В. Г. ПЯДИШЄВ

Володимир Георгійович Пядишєв, кандидат технічних наук, доцент, начальник відділення Учбово-методичного центру Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦИВІЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ООН ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Створення у 1948 р., з подальшим розповсюдженням Загальної декларації прав людини постало одною з найважливіших подій сучасності¹. Зазначений документ, що був прийнятий міжнародною спільнотою держав став найважливішою теоретичною й нормативною засадами подальших практичних дій держав та їх органів стосовно захисту прав і свобод не тільки окремих людей, а також верств населення, етнічних груп та цілих народів.

Сьогодні поняття «захист прав людини» містить величезну низку аспектів, що відбиваються у внутрішній діяльності країн, у взаємовідносинах між країнами, в діяльності національних та міжнародних урядових та неурядових організацій.

Одним з найважливіших аспектів цієї діяльності на міжнародному рівні стали організація та функціонування міжнародних операцій ООН з підтримання миру. Першу з них було офіційно розгорнуто також у 1948 р.².

З того дня у світі було розгорнуто більш ніж 50 операцій ООН з підтримання миру. Зміст операцій відповідав умовам збройних конфліктів. Тобто перші операції розгорталися в зонах міжнародних збройних конфліктів (конфліктів між різними країнами). Відповідно, телеологічною домінантою таких операцій було саме захистити найважливіше з прав

людини - право на життя народів, що опинилися заручниками озброєного міжнародного конфлікту. Тобто конфліктуючими сторонами тут виступали організовані військові формування конфронтуючих країн. Саме тому до складу операцій ООН щодо підтримання миру від світової спільноти входили в першу чергу військові формування та військові спостерігачі.

За плином часу, зокрема, по завершенні «холодної війни», ця ситуація змінювалася. На першу лінію численних збройних конфліктів вийшли внутрішні конфлікти, що виникали на етнічному, релігійному чи іншому підґрунті. Тобто ворогуючі сторони більше не були чітко розмежовані кордоном чи демаркаційною лінією, яку могли б забезпечувати міжнародні військові сили. В нових умовах представники ворогуючих груп живуть на тих самих вулицях, чи навіть в тих самих домівках. Тобто драматичні умови, що склалися, сприяли масовим порушенням прав людини, для подолання яких потрібні були інші, не військові методи й засоби.

Таким чином, нова ситуація визначила нову міжнародну силу, що була б спроможна тими чи іншими методами спинити масові порушення прав людини в зонах операцій ООН з підтримання миру. Цією силою стала цивільна поліція ООН, яку вперше було застосовано у 1964 р. у складі операції з підтримки миру на Кіпрі³. У зв'язку з подальшим поширенням кількості внутрішніх збройних конфліктів у світі після завершення «холодної війни», роль та кількісна участь цивільної поліції в операціях ООН з підтримання миру значно підвищуються.

Слід відмітити, що зазначена проблематика є фактично не досліджуваною у вітчизняній юридичній науці. У наявності є тільки докторська дисертація О. О. Теличкіна «Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади»⁴, що досліджує зазначену проблематику з адміністративно-правових позицій. З позицій міжнародно-правової науки такі дослідження в Україні не проводилися. Тому, вважаємо, що проблематика прав людини в зонах миротворчих операцій ООН, особливо в умовах їх поширення та активної участі в них громадян України з боку ООН, є вкрай актуальною. Тому ця стаття присвячена нормативному аналізу міжнародно-правової бази, що регламентує та регулює діяльність місцевої поліції в період постконфліктного регулювання в зонах операцій ООН з підтримання миру.

Оскільки цивільна поліція за визначенням має за мету захист прав людини в зонах миротворчих операцій ООН, слід звернути увагу на два рівня діяльності цивільної поліції ООН стосовно реалізації такої мети:

1. Спостереження за діяльністю місцевої поліції (чи особисте виконання поліцейських завдань - залежно від мандату конкретної місії) щодо захисту прав і свобод місцевого населення. Цю діяльність регламентує низка документів ООН загального призначення⁵.

2. Спостереження за порушенням прав місцевого населення безпосередньо місцевою (чи міжнародною) поліцією шляхом виконання чи невиконання службових обов'язків через низький професіоналізм чи упередженість особистих поглядів. Цю діяльність цивільної поліції відстежує низка особливих документів⁶.

Незважаючи на доведену практикою безсумнівну доцільність використання цивільної поліції для захисту основних прав людини в зонах операцій ООН з підтримання миру, випадки низької ефективності операцій ООН з підтримання миру звернули до себе увагу керівництва ООН. Була сформована «Рада експертів з дослідження ефективності операцій ООН з підтримання миру», яка всебічно вивчила ситуацію та 17 серпня 2000 року підготувала «Звіт Ради експертів з питань операцій ООН з забезпечення миру», що за ім'ям Голови одержав назву «Звіт Браїмі»⁷.

Практичне впровадження результатів «Звіту Браїмі» призвело до значних змін у структурах операцій ООН з підтримання миру. Більш значну роль у захисті прав людини почала відігравати саме цивільна поліція ООН. Ефективність операцій взагалі покращилася. Переважна кількість офіцерів професійно та самовіддано виконують свої обов'язки. Для всебічного покращення роботи цивільної поліції ООН постійно проводиться вдосконалення керуючих документів. Для забезпечення відповідності їх директив практичній ситуації стосовно захисту прав людини на терені місії ООН, керівництво

ООН, зокрема Департамент операцій з підтримання миру (ДРКО), організує численні тренувальні курси⁸, а також курси попередньої підготовки для польових офіцерів з прав людини - в різних країнах світу⁹.

Для забезпечення надійного впливу цієї роботи на практичні результати діяльності цивільної поліції, зокрема, стосовно захисту прав людини, безпосередньо на терені місії ООН додатково до обов'язкової для офіцера цивільної поліції ООН програми підготовки (Induction Course) проводяться заняття з детальної спеціалізації, наприклад «Права людини», тощо, силами Інституту миру США¹⁰, Міжнародною програмою сприяння діяльності кримінальних детективів під егідою Департаменту юстиції США¹¹ та іншими.

Слід також зазначити, що сьогодні відповідність діяльності цивільної поліції ООН рівню, що від неї вимагається переліченими та іншими міжнародними нормативними документами щодо захисту прав людини, почала контролюватися не тільки відповідними службами ООН, але й численними організаціями, включаючи неурядові (NGO). Саме тому виявлення значної кількості порушень прав людини, що створилися через некомпетентність та навіть кримінальні зловживання з боку офіцерів цивільної поліції в зонах операцій ООН з підтримання миру, накопичення та опублікування відповідних скарг постраждалих та свідків останнім часом було здійснено саме цими організаціями. Одну з перших позицій серед них посідає міжнародна організація «Міжнародна Амністія» («Amnesty International»)¹². Саме ця організація висунула свою «15-ти ступеневу Програму впровадження прав людини до міжнародних операцій з підтримання миру»¹³ до якої входить низка заходів та завдань: 1. Забезпечення політичної ролі міжнародної спільноти. 2. Увесь міжнародний польовий персонал не повинен бути «мовчазливими свідками». 3. Розділи щодо прав людини повинні бути у всіх мирових угодах. 4. Ефективний та незалежний контроль додержання прав людини. 5. При встановленні миру забезпечувати розслідування попередніх порушень прав людини з персональною відповідальністю. 6. Спостереження за порушеннями прав людини безпосередньо на теренах держави. 7. Часта звітність перед громадськістю. 8. Спостерігачі з міжнародної цивільної поліції. 9. Довгострокові заходи щодо захисту прав людини. 10. Освіта з прав людини та програми консультативної допомоги. 11. Захист біженців та осіб, що є переміщеними всередині країни. 12. Гендерний аспект. 13. Додержання міжнародними силами з підтримки миру прав людини та норм гуманітарного права. 14. Судове переслідування за військові злочини та напади на міжнародний персонал з підтримання миру. 15. Безперервний розвиток та захист прав людини після встановлення миру.

Слід зауважити, що зазначена Програма ґрунтується на низці міжнародних документів, тих, що їх узгоджено, чи навіть розроблено тими чи іншими департаментами ООН, а саме: Стандартні мінімальні правила щодо поводження з ув'язненими та затриманими¹⁴; Процедури щодо впровадження Стандартних мінімальних правил щодо поводження з ув'язненими¹⁵; Основні принципи захисту всіх осіб у всіх видах затримання та ув'язнення¹⁶; Кодекс поведінки працівників правоохоронних органів¹⁷; Вказівки щодо ефективного впровадження Кодексу поведінки працівників правоохоронних органів¹⁸; Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї працівниками правоохоронних органів¹⁹; Основні принципи незалежності суддів²⁰; Процедури щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності суддів²¹; Основні принципи щодо ролі адвокатів²²; Вказівки щодо ролі прокурорів²³; Правила ефективного попередження та розслідування протизаконного, довільного та сумарного покарання²⁴; Декларація прав осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних чи мовних меншин²⁵; Декларація щодо захисту всіх осіб від примусового зникнення²⁶; Декларація щодо усунення насильства проти жінок²⁷.

Така активна всебічна діяльність міжнародного співтовариства в напрямку регламентації та встановлення статутарно-поведінкових норм щодо вдосконалення правового поля операцій ООН з підтримання миру пов'язана, насамперед, з виявленими численними порушеннями прав людини на територіях операцій ООН з підтримання миру завдяки злочинам з боку офіцерів ООН проти місцевого населення.

Для виключення драматичних недоліків в діяльності цивільної поліції ООН взагалі, та зокрема стосовно захисту прав людини, Департамент ООН з операцій з підтримання миру (ДРКО) вдосконалює системи контролю. Найбільш всеосяжною (тобто по всіх місіях ООН в світі) була реакція керівництва ООН на випадки сексуальної експлуатації та участі у торгівлі людьми з боку працівників ООН у 2005 р., що були наведені у Доповіді Спеціального радника Генерального Секретаря ООН з питань сексуальної експлуатації²⁸.

Наслідком цієї доповіді стало проведення навіть реструктуризації цивільної поліції ООН. Так до складу цивільної поліції всіх місій були введені підрозділи внутрішніх розслідувань (Internal Investigation), підрозділи по боротьбі з примусовою проституцією (Trafficking in Persons and Prostitution Units). Введені заборони відвідування установ, що є під підозрою щодо причетності до проституції та торгівлі людьми.

Системний аналіз фактологічного матеріалу відносно злочинів останнього часу з боку офіцерів цивільної поліції ООН свідчить, що велика кількість з них не несе відповідальності на території операції за злочини, що були ними скоєні протягом служби у складі ООН, оскільки у разі вияву останні підлягають терміновій репатріації. Не підлягають вони покаранню також на батьківщині. Тобто складається парадоксальна ситуація, згідно якої ті офіцери, що на батьківщині демонструють правослухняність, проте є схильними до скоєння злочинів, відчувають безкарність на теренах виконання місії.

Проведення дослідження дає змогу дійти наступних висновків:

- порівняльний аналіз стану прав людини на територіях збройних конфліктів до введення операцій ООН з підтримання миру та протягом їх дії однозначно свідчить про необхідність проведення зазначених операцій, тобто операції ООН забезпечують припинення масових порушень фундаментальних прав людини;

- Департамент ООН із операцій з підтримання миру вживає всебічних заходів (дослідницьких, організаційних, нормативних, інформаційних, карних) щодо підвищення ефективності захисту прав людини, особливо для профілактики порушень прав людини з боку працівників ООН;

- під час проведення операцій ООН з підтримання миру мають місце окремі порушення прав людини. У деяких випадках ці порушення є результатом скоєння злочинів з боку працівників ООН, та навіть офіцерів цивільної поліції ООН;

- під судове переслідування на терені операції ООН підпадає лише незначна частина з офіцерів, що скоїли злочини, оскільки у більшості випадків національні контингенти сприяють негайній репатріації підозрюваних офіцерів, що актуалізує необхідність розробки відповідних документів ООН та міждержавних угод щодо припинення такої практики;

- судове переслідування офіцера, що скоїв злочин, протягом служби у складі операції ООН, після репатріації на батьківщині не продовжується, що забезпечує безкарність правопорушників;

- таким чином, в системі «злочин - розслідування - суд - покарання» є відсутнім логічно-правовий зв'язок. Цей зв'язок є об'єктивним та вкрай необхідним, його треба утворити для підвищення ефективності захисту прав людини в зонах операцій ООН з підтримання миру. Цей зв'язок повинен мати чітко визначений міжнародний характер у вигляді юридичних міжнародних угод між ООН та державою, що надає контингент (чи персонал) для роботи у складі операції ООН з підтримання миру.

- незважаючи на приклади низької ефективності операцій ООН з підтримання миру взагалі та діяльності цивільної поліції ООН зокрема, незважаючи також на окремі приклади злісних порушень вимог міжнародних документів, посадових інструкцій тощо, працівниками цивільної поліції ООН, що призвели до порушень прав людини, на сьогодні нічого більш ефективного за операції ООН та інших міжнародних організацій (наприклад ОБСС), тобто тих, що санкціоновано Радою Безпеки ООН, для подолання збройних конфліктів і відповідних масових порушень основних прав людини не створено. Яскравим доказом тому є звернення (2005, 2007 рр.) найвідомішої організації по захисту прав людини «Міжнародна Амністія» до Генерального секретаря ООН з вимогою негайно поширити операцію ООН з підтримання миру в Судані²⁹.

¹ The Universal Declaration of Human Rights. Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948 // Ресурс доступу: <http://www.un.org/Overview/rights.html>

² United Nations Truce Supervision Organization // Ресурс доступу: <http://www.un.org/Depts/dpko/mis-sions/untso/index.html>

³ United Nations Peacekeeping Force in Cyprus // Ресурс доступу: <http://www.un.org/Depts/dpko/mis-sions/unficypr/>

⁴ Див.: *Теличкін О. О.* Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2004.

⁵ Див.: General Guidelines for Peacekeeping Operations. Guidelines For Civilian Police Operations/ United Nations. United Nations Department of Peacekeeping Operations/ Training and Evaluation Service/ New York, December 2000.

⁶ Див., наприклад: Human Rights Monitoring/ Field Book. University of Minnesota. Human Rights Library // Ресурс доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/index.html>

⁷ Report of the Panel on United Nations Peace Operations // Ресурс доступу: <http://www.un.org/peace/reports/peaceoperations/>

⁸ Див., наприклад: Human Rights & Gender Training. European Union Rule of Law Mission. Kosovo // Ресурс доступу: <http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=10>; Human Rights Field Presence in Liberia (DPKO). Office of the High Commissioner for Human Rights // Ресурс доступу: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/liberia.htm>

⁹ Див., наприклад: Human Rights Field Officer Training Course. UN-mandated University for Peace, Costa Rica 17-24 June 2008 // Ресурс доступу: [http://www.reliefweb.int/rw/rwt.nsf/db900SID/OCHA-7BCKQD/\\$File/HRC%20Human%20Rights%20Field%20Officer%20Training%20Course%202008.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/rwt.nsf/db900SID/OCHA-7BCKQD/$File/HRC%20Human%20Rights%20Field%20Officer%20Training%20Course%202008.pdf?OpenElement); UN and US Working Together on Peacekeeping. UN Chronicle. Online Edition// Ресурс доступу: http://www.un.org/Pubs/chronicle/2002/issue3/0302p68_un_us_peacekeeping.html

¹⁰ United States Institute of Peace // Ресурс доступу: <http://www.usip.org>

¹¹ United States Department of Justice. International Criminal Investigative Training Assistance Program // Ресурс доступу: <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/>

¹² Международная Амнистия. Защита прав человека во всех странах мира // Ресурс доступу: <http://www.amnesty.org.ru/pages/aboutai-index-rus>

¹³ Amnesty International's 15-point Program for Implementing Human Rights Section 2 Workbook/Readings/5 Amnesty International Guidelines - P.78 // Ресурс доступу: [http://www.hombres-femmesetlesoperationsdelapaix.org/resources/5_Amnesty International.pdf](http://www.hombres-femmesetlesoperationsdelapaix.org/resources/5_Amnesty%20International.pdf)

¹⁴ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolution 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977 // Ресурс доступу: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp34.htm

¹⁵ The Procedures for the effective implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (adopted by the Economic and Social Council in Resolutions 663 (XXIV) and 1984/74, respectively).-UN, 1984.

¹⁶ Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, G.A. res. 43/173, annex, 43 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 298, U.N. Doc. A/43/49 (1988) // Ресурс доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/instrree/g3bpppdi.htm>

¹⁷ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, G.A. res. 34/169, annex, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 186, U.N. Doc. A/34/46 (1979) // Ресурс доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/instrree/ilccleo.htm>

¹⁸ Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials. Resolution 1989/61, 15th plenary meeting, 24 May 1989 // Ресурс доступу: <http://www.hrmi.liydowTiloads/sIuctae//Guidelms%20for%20the%20effective%20implementation%20of%20the%20code%20of%20conduct%20for%20law%20enforcement%20officials.pdf>

¹⁹ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990 // Ресурс доступу: <http://www.smallarmsnet.org/docs/saunl7.pdf>

²⁰ Basic Principles on the Independence of the Judiciary/. Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Ofenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985// Ресурс доступу: // <http://www.undp.org/np/constitutionbuilding/elibrary%5Ccourts%5CUJ%20Judicial%20Principles.pdf>

²¹ The Procedures for the Effective Implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary (adopted, respectively, by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, 1990, and the Economic and Social Council in Resolution 1989/60) // Ресурс доступу: <http://www.hrmi.lt/downloads/structure/Procedures%20for%20the%20effective%20implementation%20of%20the%20basic%20principles%20on%20the%20independence%20of%20the%20judiciary.pdf>

²² Basic Principles on the Role of Lawyers (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, 1990) // Ресурс доступу: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp44.htm

²³ Guidelines on the Role of Prosecutors (adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, 1990) // http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp45.htm

²⁴ Principles for the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions (adopted by the Economic and Social Council in Resolution 1989/65) // Ресурс доступу: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/54.htm>

²⁵ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (adopted by the General Assembly in 1992 as resolution 47/135) // Ресурс доступу: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm

²⁶ Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearances (adopted by the General Assembly in 1992 as resolution 47/133) // Ресурс доступу: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.47.133.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.47.133.En?OpenDocument)

²⁷ Declaration on the Elimination of Violence against Women (adopted by the General Assembly in 1993 as resolution 48/104) // Ресурс доступу: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.104.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.104.En)

²⁸ Security Council condemns 'in the strongest terms' all acts of sexual abuse, exploitation by UN peace keeping personnel. Security Council 5191st Meeting (PM)*. Press Release SC/8400. 31/05/2005 // Ресурс до ступу: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8400.doc.htm>

²⁹ Amnesty International Urges Speedy Deployment of U.N. Peacekeepers in Darfur (August 1, 2007 12:06 PM) // Ресурс доступу: <http://www.commondreams.org/news2007/0801-02.htm>; Letter by Amnesty International to the United Nations Security Council on the urgent need for United Nations Peacekeeping in Darfur. 4 August 2006 // Ресурс доступу: [http://protection.amsudanig.org/data/darfur/papers/AI%20-%20Ltr%20to%20UNSC%20on%20urgent%20need%20for%20UN%20peacekeeping%20in%20Darfur%20\(Aug06\).pdf](http://protection.amsudanig.org/data/darfur/papers/AI%20-%20Ltr%20to%20UNSC%20on%20urgent%20need%20for%20UN%20peacekeeping%20in%20Darfur%20(Aug06).pdf)

Отримано 19.02.2009

Резюме

В статье исследуются правовые основы деятельности гражданской полиции Организации Объединенных Наций в зонах миротворческих операций на этапе постконфликтного урегулирования, рассматривается блок нормативных актов, регламентирующих такую деятельность.

Summary

In the article legal frameworks of activity of civil police of United Nations are probed in the areas of peacemaking operations on the stage of postconflict settlement, the block of normative acts, regulating such activity is examined.

