

## **УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ МІЖНАРОДНОЇ ЦИВІЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

Останніми роками цивільна поліція (ЦП) перетворилася на провідного суб'єкта діяльності з підтримання або відновлення міжнародного миру і безпеки. Практично жодна операція на користь миру, спрямована на врегулювання інтрадержавного конфлікту, не проводиться без участі міжнародних правоохоронних формувань. Хоч окремі напрями діяльності ЦП і отримали деяке висвітлювання у літературі [1, 2, 3], комплексні дослідження організаційно-правових засад її оперативно-службової діяльності практично відсутні.

Залежно від особливостей мандату операції на користь миру оперативно-службова діяльність міжнародної цивільної поліції може приймати форми моніторингу діяльності місцевої поліції (МП); організації реформування і професійної підготовки її персоналу; здійснення контролю за дотриманням прав людини місцевими правоохоронними органами; підтримання правопорядку тощо.

Метою моніторингу службової діяльності місцевої поліції є забезпечення дотримання місцевими правоохоронними органами міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини. Моніторинг передбачає, перш за все, збір інформації стосовно виконання персоналом місцевої поліції своїх функціональних обов'язків у відповідності з міжнародно-визнаними стандартами, зокрема у галузі забезпечення прав людини. Процес збору інформації може бути представленим у виді трьох взаємопов'язаних елементів: 1) збір інформації щодо діяльності місцевої поліції через вивчення їх службової документації, самостійного або сумісного з МП патрулювання, проведення бесід з місцевими жителями тощо; 2) обробка отриманої інформації і підготовка рапортів, зведень, меморандумів тощо; 3) інформування про підсумки моніторингу вищого керівництва з метою прийняття відповідного рішення. У залежності від обсягу владних повноважень, визначених мандатом цивільної поліції, у деяких операціях можлива наявність і четвертого елемента – реалізації прийнятих рішень через вжиття заходів примусового характеру відносно місцевих правоохоронних органів з метою усунення виявлених в їх діяльності недоліків.

Залежно від ступеня наділення персоналу ЦП владними повноваженнями та рівня коерцитивності операції на користь миру моніторинг може мати пасивний або активний характер. Наприклад, моніторинг службової діяльності поліції Хорватії персоналом ЦП ООН у 1995–1996 рр. носив, у цілому, пасивний характер через відсутність у поліцейських спостерігачів ООН належних повноважень. Моніторинг діяльності поліції Боснії і Герцеговини у 1996–2002 рр. носив більш активний характер внаслідок підвищеного рівня коерцитивності операції, обумовленого можливістю використання засобів примусу через використання багатонаціональних збройних сил у 1996–1997 рр., і використання власних владних повноважень у галузі реструктуризації правоохоронних органів країни перебування у 1998–2002 рр.

Управління моніторингом службової діяльності місцевої поліції (на прикладі ЦП ООН у Боснії і Герцеговині) може здійснюватися: на рівні станції – її командиром/заступником командира; на рівні регіону – заступником начальника регіонального управління через начальника оперативного відділу з наданими йому працівниками оперативного відділу, а також радниками місцевої поліції та офіцерами зв'язку з підрозділами багатонаціональних збройних сил. На рівні Центрального штабу ЦП ця функція виконувалась заступником Комісара цивільної поліції через начальника оперативного відділу та підпорядкованих йому співробітників оперативного, аналітичного і слідчого відділів, а також офіцерів зв'язку з Інтерполом та Силами із стабілізації. Загальне керівництво діяльністю цього виду було покладено на Комісара ЦП.

Ефективність діяльності цивільної поліції залежить, перш за все, від наявності оптимальної системи збору, передачі та обробки інформації. Традиційна трьохланцюжкова система інформаційного забезпечення ЦП припускає збір інформації на рівні станції, яка після перевірки і первинної обробки у виді щоденного зведення направляється в штаб регіону. Оперативний відділ штабу після перевірки та уточнення даних, отриманих зі всіх станцій регіону, направляє регіональне зведення до оперативного управління (ОУ) Центрального штабу (ЦШ) цивільної поліції. Найбільш важлива інформація у виді місійного зведення надається працівниками ОУ на розгляд Комісару ЦП і Спеціальному представнику Генсека ООН [4, Para. 4.5]. У разі необхідності включення до зведення тих або інших даних може бути відкладене до закінчення проведення додаткової перевірки їх вірогідності або уточнення окремих деталей. Оскільки перевірка проводиться, як правило, на рівні джерела отримання первинного матеріалу, тобто станції, то включення інформації до зведення оперативним управлінням Центрального штабу може бути відкладене, як мінімум, на 24 години. Заходи з удосконалення системи управління підрозділами ЦП значною мірою пов'язані зі спробами прискорити проходження інформаційних потоків. Одна з таких спроб була зроблена в 2000–2001 рр. в місії ООН у Боснії і Герцеговині, коли командирам станцій у порушення принципу єдиноначальності було надано право направляти свої щоденні зведення, а поліцейським спостерігачам – рапорти-блискавки, безпосередньо до оперативного управління ЦШ, минуючи штаб регіону. З одного боку, проходження інформаційних потоків від первинних джерел до рівня ОУ значно прискорилося. З іншого – якість інформації, що отримував Центральний штаб, погіршилася настільки, що всі зусилля працівників оперативного управління були сконцентровані не на вирішенні стратегічних питань, а на перевірці, уточненні та обробці первинних даних, тобто роботі, яка раніше виконувалась оперативними відділами регіональних управлінь. У результаті, інформація почала досягати кінцевого адресату, вищого керівництва місії та Секретаріату ООН, ще з більшим запізненням, ніж раніше. Крім цього, керівництво регіональних штабних структур ЦП позбавилося ефективного важеля управління підпорядкованими йому підрозділами. Таким чином, підсумки експерименту показали, що максимальна ефективність проходження інфор-

мпотоків досягається при трьохланцюговій системі збору, передачі та обробки інформації при дотриманні принципу єдиноначальності.

Реформування і професійна підготовка місцевої поліції є одним з найперспективніших напрямків діяльності цивільної поліції. Управління цією діяльністю забезпечується наступними структурами: на рівні регіонального управління – заступником начальника управління (командира регіону) через начальника відділу професійної підготовки місцевої поліції з приданим йому штатом викладачів; на рівні Центрального штабу – заступником Комісара через начальників управлінь реформування місцевої поліції і підпорядкованих йому працівників відділів реформування МП, демобілізації, інформаційного і координації надання спонсорської допомоги; а також стандартизації і професійної підготовки місцевої поліції у складі відділів стандартизації діяльності місцевої поліції; навчальних закладів; спеціальної підготовки.

Пошуки оптимальної системи управління реформуванням і професійною підготовкою місцевої поліції обумовили спробу децентралізації цього виду діяльності цивільної поліції ООН у Боснії в 1998 р., що була закріплена нормою ст. 6.3.1.5 Постійно діючої інструкції в редакції від 28 січня 1998 р. [5]. Нова структура управління передбачала функціонування на регіональному рівні самостійної структурної одиниці, відділу реформування місцевої поліції, керівник якого за своїм правовим статусом був прирівнюваний до командира регіону. Порушення, тим самим, принципу єдиноначальності, основоположного принципу діяльності цивільної поліції, привело до дублювання діяльності низки структур міжнародної поліції, численним провалам у функціонуванні служб адміністративного і тилового забезпечення ЦП. Наступні редакції ПДІ містили положення, які забезпечили дотримання принципу єдиноначальності на регіональному і місійному рівнях (наприклад, ст. 6.3.1.4.1 ПДІ в редакції від 3 травня 2001 р.) [4].

Керівництво діяльністю з контролю за дотриманням прав людини в роботі місцевих правоохоронних органів (КДПЛ) забезпечувалося: на рівні станції – офіцером з розслідувань подій, пов'язаних з порушеннями прав людини, під загальним контролем командира/заступника командира станції; на рівні регіонального управління – начальником відділу по контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів під загальним контролем з боку командира регіону та відповідних структур Центрального штабу ЦП; на рівні ЦШ цивільної поліції – начальником управління по контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів і підпорядкованих йому працівників відділів швидкого реагування; розслідувань подій, пов'язаних з порушеннями прав людини та перевірки персоналу місцевої поліції на причетність до діяльності, пов'язаної з порушеннями прав людини. Начальник управління знаходився у подвійному підпорядкуванні: стосовно загальних питань щодо статусу дотримання прав людини в зоні відповідальності місії він підпорядковувався Спеціальному представнику Генерального секретаря ООН, з питань проведення розслідувань працівниками цивільної поліції – Комісару ЦП.

В 1998 р. у Місії ООН у Боснії і Герцеговині була зроблена спроба підвищення статусу служби контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів фактично на шкоду принципу єдиначальності системи управління цивільної поліції (ст. 6.2.5 ПДІ в редакції від 28 січня 1998 р.) [5]. На рівні Центрального штабу начальник управління контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів отримав право звертатися прямо до глави Місії, мінуючи свого безпосереднього начальника, Комісара ЦП. На рівні регіонального управління керівник аналогічної структури був виведений із-під підпорядкування Командира регіону. Фактичну адміністративну незалежність отримали поліцейські спостерігачі, які виконували функцію контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів на рівні станції, що в умовах хронічного дефіциту особового складу викликало справедливі нарікання з боку керівництва ЦП. Проведене реформування системи управління, що означало, фактично, відмову від дотримання принципу єдиначальності, привело до роз'єднання дій різних структур цивільної поліції, зниження ефективності її службової діяльності, і погрожувало трансформувати правоохоронний компонент місії із могутнього засобу міжнародного контролю в корпорацію розрізаних структурних об'єднань. Пізніше положення було частково виправлено, хоч подвійна підпорядкованість керівника служби контролю за дотриманням прав людини в діяльності місцевих правоохоронних органів на рівні Центрального штабу збереглася, як закріплена нормою ст. 6.3.1.5. Постійно діючої інструкції в редакції від 3 травня 2001 р. [4].

У деяких операціях мандат цивільної поліції містить завдання стосовно підтримання правопорядку. Цивільна поліція робить досить вагомий внесок до боротьби з торгівлею людьми, незаконним позбавленням волі, міжнародною злочинністю тощо. У той же час діяльність з підтримання правопорядку, незважаючи на її важливість і значні обсяги притягнутих сил і засобів, на наш погляд, є неосновною і тимчасовою функцією цивільної поліції. Застосування персоналу ЦП до діяльності, пов'язаної з безпосередньою охороною правопорядку, є вимушеним заходом і практикується у виключних випадках у зв'язку, наприклад, з: відсутністю в країні перебування місії органів, здатних виконувати правоохоронну діяльність (Косово, Східний Тимор); нездатністю місцевої поліції ефективно виконувати свої службові обов'язки (Конго, Західний Іран); відсутністю довіри місцевого населення до правоохоронних органів своєї держави, їх здатності і бажання захищати конституційні права і обов'язки громадян (Камбоджа); необхідністю виконувати правоохоронні функції в зоні роз'єднання сторін-учасниць конфлікту (Кіпр) тощо. За станом на 1 січня 2004 р. правозастосовними функціями був наділений персонал двох місій ООН на користь миру, у Косово і Східному Тиморі. При цьому «Стратегічним планом проведення операції в Косово» залучення особового складу ЦП ООН до безпосередньої діяльності з охорони правопорядку передбачалося тільки на двох з п'яти етапів діяльності місії [6, р.2].

Ефективність управління оперативно-службовою діяльністю міжнародної цивільної поліції, яка може приймати форми моніторингу діяльності місцевої поліції, реформування і професійної підготовки місцевої поліції, контролю за дотриманням прав людини місцевими правоохоронними органами, підтримання правопорядку тощо, багато в чому залежить від наявності ефективної системи збору, передавання та обробки інформації. Найбільш продуктивною виявляється трьохланцюжкова система управління (станція – регіональне управління – центральний штаб ЦП) при дотриманні принципу єдиноначальності.

**Список літератури:** 1. Chappell D., Evans J. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations. Schlainning Working Papers. 1/99. 2. Cordone C. Police Reform and Human Rights Investigations: The Experience of the UN Mission in Bosnia and Herzegovina // Holm T.T., Eide E.B. (Ed.) Peacebuilding and Police Reform. London. Portland, Or.: Frank Cass, 2000. 3. Hartz H.A. Monitoring. Concept of Monitoring Local Law Enforcement Agencies, Policy and Implementation of UN Civilian Police Monitor Tasks, November 1998. 4. Standard Operating Procedures /Draft/. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, May 03 2001. 5. Standard Operating Procedures. Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, 28/Jan/1998. 6. Concept of Operations. Strategic Planning: Interoffice Memorandum. Pristina: United Nations Mission in Kosovo. UNMIK Police, 1999

*Надійшла до редколегії 17.08.04*

*О.М. КЛЮЄВ*

### **КООРДИНАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Підвищення ефективності функціонування соціальних систем об'єктивно пов'язане з необхідністю вдосконалення управління ними, поліпшення координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Складність і різносторонність процесу управління, його цілей та завдань, видів діяльності обумовлює необхідність (при наявності рівноправних зв'язків між окремими його компонентами) використання відносин координації. Координацію дій може бути налагоджено між окремими ланками правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, які виконують відносно самостійні, специфічні функції, але пов'язані між собою єдиною стратегічною метою – охорона прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьба з правопорушеннями [1]. Відносини координації характерні, наприклад, для сусідніх органів внутрішніх справ, які взаємодіють під час проведення загальних заходів щодо затримання особливо небезпечних злочинців, охорони громадського порядку під час проведення загальнодержавних політичних заходів тощо.

Зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності, і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулю-