

В. Г. Петухов<sup>2</sup>

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ. ПОЛИЦЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

В демократических сообществах законность власти гарантируется, с одной стороны, легитимностью норм, устанавливающих ограничения и принятых с согласия тех, кого они ограничивают, с другой — угрозой применения легитимного насилия со стороны специализированных органов. Эта возможность реализуется государством через монополизацию функции внутреннего принуждения специализированными полицейскими институтами. Однако, поскольку полицейские органы вовлечены в различные формы международной деятельности, эта принудительная функция также имеет выражение на международном уровне. Развитие структур и организаций, обеспечивающих применение правопринудительной силы на международном уровне, было резко стимулировано ростом международной террористической угрозы, особенно после терактов 11 сентября 2001 года.

Показательно, что степень вовлеченности полицейских органов государств в международные организации по борьбе с международным терроризмом не зависит от степени демократичности — как формальной, так и реальной — режимов этих стран. Можно утверждать, что с помощью международных правоохранительных органов терроризм был успешно криминализован на международном уровне.

Для описания становления этих процессов Мэттью Дефлем предложил теорию бюрократизации международного полицейского сотрудничества. Автор концепции считает, что она позволяет предсказать высокую степень автономности полицейских органов на международной арене в вопросах контроля над преступностью и поддержания порядка. При этом, поскольку на уровне государств бюрократия зависит от политической власти, степень институциональной автономии полицейских органов на национальном уровне в значительной степени зависит от разнообразных факторов, прежде всего от стремления властей использовать полицию в качестве инструмента политической борьбы<sup>3</sup>.

Еще Макс Вебер определял функцию государства следующим образом: защита личной безопасности и общественного порядка. При этом рост бюрократии обуславливается ростом потребности в умиротворении, порядке и защите во всех общественных сферах. Согласно теории бюрократизации, зародившись в середине XIX века, полицейские структуры всегда стремились к некоторой институциональной автономии от государственных политических структур. Целью здесь является более эффективное решение задач по поддержанию порядка. При этом они подчиняются логике применения наиболее подходящих средств и профессиональной системы знаний<sup>4</sup>.

Данная теория не предполагает, разумеется, что полицейские силы не относятся к сфере государственного контроля, но рассматривает их действия не столько как детерминированные связью с центрами политической власти, сколько в контексте более общего процесса рациональной бюрократизации. В случае с полицейскими силами речь идет о постепенном присвоении полицейской бюрократией принудительных функций в отношении криминальной активности вне зависимости

<sup>2</sup> Профессор кафедры теории права и правоохранительной деятельности СПбГУП, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ. Автор более 90 научных публикаций, в т. ч.: «Социальный контроль как важное звено системы права», «К вопросу о противодействии организованной преступности в современных условиях», «Оперативно-розыскное противодействие организованной преступности», «Молодежные организации экстремистской направленности в Санкт-Петербурге», «Актуальные проблемы уголовного права РФ на современном этапе», «Актуальные проблемы права в условиях глобализации» и др. Награжден орденом Красной Звезды, медалью «За отличие в охране общественного порядка» МВД СССР и др.

<sup>3</sup> *Deflem M.* Bureaucratization and social control: Historical foundations of international policing // *Law Society Review*. 2000. № 34 (3). P. 601–640.

<sup>4</sup> *Вебер М.* Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.

от политических директив и развитие профессиональных технических навыков для достижения этой цели.

Разумеется, данной теорией учитываются изменения и преемственность в вопросах развития социальных институтов. В первую очередь интерес представляют условия, влияющие на бюрократию в ситуации стремительных политических перемен. Революционные изменения предполагают перенаправление бюрократической активности на задачи, тесно связанные с политическими целями.

Можно выделить несколько исторических примеров. Первой международной полицейской организацией можно считать (с известными оговорками) Полицейское объединение Германского союза, созданное в 1851 году и объединившее полицейские организации семи германоязычных стран. Иронично, что на его основе была создана Прусская тайная политическая полиция (*Preußische Geheimpolizei*), впоследствии преобразованная в 1933 году в Государственную тайную полицию (*Gestapo*)<sup>1</sup>.

Яркая попытка полицейского объединения была предпринята по инициативе итальянских властей в 1898 году, когда в Риме провели Антианархистскую конференцию. Это событие объединило полицейские силы 21 страны с целью организации мировой полиции для противостояния анархистскому движению. Показательно, что, хотя следующая встреча и была проведена в Санкт-Петербурге в 1904 году, бюрократическая логика развития национальной полиции не позволила на тот момент политизировать деятельность полицейских институтов, перенаправив их с антианархической борьбы на антикриминальную.

Революция в России, хотя и вызвала на Западе страх перед распространением коммунизма и потребовала полицейской политической активности, оказала незначительный эффект на бюрократическое развитие международного полицейского сотрудничества. Так, антикоммунистическая активность ФБР во времена Гувера сводилась лишь к контролю опасной для государства деятельности.

Можно провести интересные параллели между этими попытками политизировать полицейскую активность в период войн и революций и деятельностью полиции на международном уровне после террористических атак 11 сентября 2001 года. В десятилетие перед терактом международное антитеррористическое законодательство развивалось невысокими темпами. На международном уровне по-прежнему основой антитеррористического сотрудничества была принятая еще Лигой Наций в 1937 году Конвенция о предотвращении и преследовании терроризма. Несмотря на принятие ряда актов о противодействии терроризму на национальном уровне — таких как «Patriot Act», наиболее значительным прорывом в этой сфере является выход на новый уровень сотрудничества в рамках работы Интерпола<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Deffem M. International Policing in Nineteenth-Century Europe: The Police Union of German States, 1851–1866 // *International Criminal Justice Review*. 1996. № 6. P. 36–57.

<sup>2</sup> Deffem M. Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation. Oxford, UK : Oxford Univ. Press, 2002.

Количество сотрудников Интерпола, созданного в 1923 году в Вене, постепенно росло, однако не подвергались значительным изменениям ни цели его деятельности, ни организационная структура. Первые решения по противодействию терроризму и связанной с ним деятельности были приняты в 1970-е годы. Они касались преступлений, традиционно связанных с терроризмом, таких как захват воздушных судов и заложников. При этом особенно подчеркивалось, что решения должны исполняться только с учетом Резолюции 1951 года, согласно которой Интерпол не связывает свою деятельность с политическими, социальными, религиозными или иными вопросами, — это закреплено в ст. 3 Устава данной организации. В 1984 году была издана Резолюция Интерпола о насильственных преступлениях, связанных с терроризмом. В ней участники организации призывались к борьбе с терроризмом на национальном уровне. В 1985 году была создана спецгруппа со статусом субдиректората по общественной безопасности и терроризму (PST). Ее цель — координация и развитие сотрудничества по вопросам противодействия глобальному терроризму<sup>3</sup>.

В 1990-х были предложены некоторые антитеррористические инициативы в рамках Интерпола, прежде всего утвержденная в 1998 году Генеральной ассамблеей Интерпола в Каире Декларация о противодействии терроризму. Аналогичные положения были провозглашены и на заседании Генеральной ассамблеи в Сеуле в 1999 году.

Семидесятое заседание Генеральной ассамблеи Интерпола произошло после 11 сентября 2001 года в Будапеште. На нем была принята Резолюция AG-2001-RES-05, которая, кроме осуждения «бесчеловечной жестокости, хладнокровных массовых убийств и преступлений против человечности», а также призывов к кооперации усилий в противостоянии угрозе, устанавливала в качестве конкретной меры придание высшего приоритета так называемым красным карточкам Интерпола («Interpol's Red Notices»), то есть предписаниям об аресте и экстрадиции лиц, подозреваемых в терроризме, его финансировании и отмывании террористических денег<sup>4</sup>. Обсуждались и иные меры, в частности создание специальной базы данных по находящимся под угрозой авиарейсам, а также по проблемам биотерроризма, таким как рассылка писем со спорами сибирской язвы.

Тем не менее возникала проблема с применением этих норм параллельно с требованиями ст. 3 Устава Интерпола, запрещающей касаться вопросов политики, религии и военных конфликтов, — таким образом активность Интерпола ограничивалась только криминальными проявлениями терроризма<sup>5</sup>.

В рамках противостояния терроризму Интерпол действовал связи с другими международными органи-

<sup>3</sup> Barnett, M., Coleman, L. Designing Police: INTERPOL and the Study of Change in International Organizations // *International Studies Quarterly*. 2005. № 49 (4) P. 590–599.

<sup>4</sup> About Red Notices // International Crime Police Organization — INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Red-Notices> (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>5</sup> Legal Documents // International Crime Police Organization — INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents> (дата обращения: 20.03.2019).

зациями. При участии генерального секретаря Рональда Ноубла, долгое время бывшего главой Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег («Financial Action Task Force»), была разработана и принята Сеульская резолюция по борьбе с финансированием терроризма<sup>1</sup>. Также были заключены соглашения с Европоллом, арабским Советом министров внутренних дел и другими международными региональными организациями. Наконец, была создана Специальная группа по расследованию событий 11 сентября («11 September Task Force») в штаб-квартире Интерпола в Лионе.

Как уже было сказано, теория бюрократизации исходит из высокой степени автономности полицейских институтов. Таким образом, возникают как бы две сферы — глобального права и глобальной правоохранительной деятельности, при этом высокая степень политизации первой слабо влияет на работу второй. Таким образом, задачей Интерпола в противостоянии международному терроризму стало, прежде всего, осуществление координации и кооперации усилий полицейских структур стран с достаточно различными идеологическими режимами. Так, например, при посредничестве Интерпола были разработаны меры по внедрению биометрических паспортов как меры противодействия подделке документов<sup>2</sup>.

С другой стороны, политизация сферы межгосударственного сотрудничества ведет к снижению доверия

между участниками операций Интерпола, что отрицательно сказывается на эффективности антитеррористического сотрудничества. Основатель Международного института научных исследований в сфере криминалистики Махмуд Шериф Бассиуни отмечал: «Наиболее сильные державы, такие как США, не доверяют нам полностью»<sup>3</sup>. В вопросах противостояния глобальному терроризму полицейские силы США предпочитают унилатерализм действия многостороннему сотрудничеству в рамках деятельности Интерпола и иных подобных организаций.

В целом, прекращение односторонних акций и политизации борьбы с терроризмом на международном уровне видится именно в деполитизации целей этой борьбы и криминализации проявлений терроризма. Определение действий, подпадающих под понятие «преступление против человечности», как криминальных элементов террористической активности должно способствовать бюрократизации процесса борьбы с ними. Это, в свою очередь, позволит бюрократическому сотрудничеству полицейских сил отгородиться от политических, религиозных, идеологических и иных противоречий<sup>4</sup>. Ограничение государственно-центричных теорий международных отношений позволит выделить антитеррористическую деятельность как автономную форму сотрудничества и эффективнее внедрять меры по противостоянию этой угрозы в условиях политизированного глобального мира.

<sup>1</sup> Ronald Noble. URL: <https://www.ronaldknoble.info> (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>2</sup> *Deflem, M., Maybin L. C.* Interpol and the policing of international terrorism: Developments and dynamics since September 11 // *Terrorism: Research, readings, realities* / ed. by L. L. Snowden and B. Whitsel, E. Clifts. N. Jersey : Prentice Hall, 2005. P. 175–191.

<sup>3</sup> *Bassiouni M. C.* Legal control of international terrorism: A policy-oriented assessment // *Harvard International Law Journal*. 2002. № 43. P. 83–103.

<sup>4</sup> *Deflem M.* Global Rule of Law or Global Rule of Law Enforcement? *International Police Cooperation and Global Terrorism* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2006. Vol. 603 : Law, Society, and Democracy: Comparative Perspectives. P. 240–251.