

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 и, с другой стороны, 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, то 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 международный терроризм был успешно криминализован на международном уровне с помощью международных правоохранительных органов.

Для описания становления этих процессов Мэттью Дефлем предложил теорию бюрократизации международного полицейского сотрудничества. Согласно его мнению, эта теория 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 политических властей к использованию полиции в качестве инструмента политической борьбы¹.

Еще Макс Вебер определял функции государства как защиту личной безопасности и общественного порядка. При этом рост бюрократии обуславливается ростом потребности в умиротворении, порядке и защите во всех общественных сферах. Согласно бюрократической теории, зародившись в середине XIX века, полицейские структуры всегда стремились к известной степени институциональной автономии от государственных политических структур с целью наиболее эффективного решения задач по поддержанию порядка, подчиняясь логике применения наиболее подходящих средств и профессиональной системы знаний².

Эта теория не предполагает, разумеется, что полицейские силы не относятся к сфере государственного контроля, но рассматривает действия этих сил не столько как детерминированные их 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 от политических директив и развитие профессиональных технических навыков для достижения этой цели.

Разумеется данной теорией, учитываются как изменения, так и преемственность в вопросах развития социальных институтов. В первую очередь интерес представляют условия, влияющие на бюрократию в ситуации стремительных политических изменений. Революционные перемены предполагают перенаправление бюрократической активности на цели, близко 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.

1 Deflem M. Bureaucratization and social control: Historical foundations of international policing // Law Society Review, 2000, 34 (3) P. 601-40.

2 Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990

Иронично, что из него выросла Прусская тайная политическая полиция (*Preußische Geheimpolizei*), впоследствии преобразованная в 1933 году в печальной памяти Государственную тайную полицию (*Gestapo*)¹.

Под влиянием политических событий яркая попытка полицейского объединения была предпринята по инициативе итальянских властей в 1898 году, когда в Риме была проведена Антианархистская конференция. Конференция объединила 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 на антикриминальную борьбу.

Также и революция в России, хотя и вызвала на Западе страх перед распространением мирового коммунизма, и потребовала полицейской политической активности, оказала незначительный эффект на бюрократическое развитие международного полицейского сотрудничества. Так, антикоммунистическая активность ФБР во времена Гувера была не более чем частью общего контроля опасной для государства деятельности.

Интересные параллели можно провести между этими историческими 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 этим терактом международное антитеррористическое законодательство развивалось в очень невысоких темпах. 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 —

1 Deflem M. International Policing in Nineteenth-Century Europe: The Police Union of German States, 1851–1866 // International Criminal Justice Review, 1996, 6 P. 36–57

таких как PATRIOT Act, наиболее значительным является выход на новый уровень сотрудничества в рамках организации Интерпол¹.

Созданный в 1923 году в Вене, Интерпол постепенно рос численно, однако не менялся значительно ни в целеполагании, ни в организационной структуре. Первые решения, направленные на противодействие терроризму и связанной с терроризмом деятельности, были приняты в 1970-е годы и были направлены против преступлений, традиционно связанных с терроризмом, таких как захват воздушных судов или захват заложников. При этом особо подчеркивалось, что эти решения должны исполняться только с учетом резолюции 1951 года, согласно которой Интерпол не увязывает свою деятельность с политическими, социальными, религиозными или иными вопросами, что закреплено в статье 3 Устава Интерпола. В 1984 году была издана резолюция Интерпола «О насильственных преступлениях, тесно связанных с терроризмом», побуждавшая членов Интерпола к активизации борьбы с терроризмом на национальном уровне. В следующем, 1985 году, была создана спецгруппа со статусом субдиректората по общественной безопасности и терроризму (PST) с целью координации и развития сотрудничества по вопросам противодействия глобальному терроризму².

В 1990-х были выдвинуты 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 г.

70-е заседание Генеральной Ассамблеи Интерпола произошло после 11 сентября 2001 года в Будапеште, на котором 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 этому, устанавливала в качестве

¹ Deflem M. Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation. Oxford, UK: Oxford University Press, 2002

² Barnett, M., Coleman, L.. Designing Police: INTERPOL and the Study of Change in International Organizations // International Studies Quarterly. 2005, 49 (4) P. 590-599

конкретной меры придание высшего приоритета так называемым «красным карточкам» Интерпола (Interpol's Red Notices), то есть предписанием об аресте и экстрадиции лиц, подозреваемых в терроризме, его финансировании и отмывании террористических денег¹. Обсуждалась осуществимость и иных мер, в частности, создания специальной базы данных по наиболее угрожаемым 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 статьи 3 Устава Интерпола, запрещающей касаться вопросов политики, религии, военных конфликтов и иных, поскольку таким образом активность Интерпола была ограничена только криминальными проявлениями терроризма².

В рамках противостояния терроризму Интерпол активизировал связи с другими международными организациями. С помощью генерального секретаря Рональда Нобла, 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 терроризма³. Также были заключены соглашения с Европолем, 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 говорилось выше, 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 деятельность второй. Таким образом роль Интерпола в противостоянии международному терроризму оказалась, прежде всего, в осуществлении

1 About Red Notices // International Crime Police Organization – INTERPOL // [Электронный ресурс] URL: <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Red-Notices> (дата обращения 20.03.2019)

2 Legal Documents // International Crime Police Organization – INTERPOL // [Электронный ресурс] URL: <https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents> (дата обращения 20.03.2019)

3 Ronald Noble // [Электронный ресурс] URL: <https://www.ronaldknoble.info/> (дата обращения 20.03.2019)

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 документов¹.

С другой стороны, политизация сферы межгосударственного сотрудничества ведет к снижению доверия между участниками операций Интерпола, что снижает эффективность антитеррористического сотрудничества. Как отмечал основатель Международного института научных исследований в сфере криминалистики Махмуд Шериф Бассиуни «наиболее сильные державы, такие как США, не доверяют нам полностью»². В вопросах противостояния глобальному терроризму полицейские силы США предпочитают унилатерализм действия многостороннему сотрудничеству в рамках Интерпола и иных подобных организаций.

В целом выход из односторонних акций и политизации борьбы с терроризмом на международном уровне видится именно в деполитизации целей международной борьбы с терроризмом и криминализации проявлений терроризма. Вычленение действий, подпадающих под определение «преступления против человечности» как криминальных элементов террористической активности должно способствовать бюрократизации процесса борьбы с ними, что, в свою очередь, позволит изолировать бюрократическое сотрудничество полицейских сил от политических, религиозных, идеологических и иных различий³. Ограничение государственноцентричных теорий международных отношений позволит выделить антитеррористическую деятельность как автономную форму сотрудничества и позволит эффективнее внедрять меры по противостоянию этой угрозы в условиях политизированного глобального мира.

1 Deflem, M., Maybin L. C.. Interpol and the policing of international terrorism: Developments and dynamics since September 11. // Terrorism: Research, readings, realities // ed. by Lynne L. Snowden and Brad Whitsel, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2005. P. 175-91

2 Bassiouni M. C. Legal control of international terrorism: A policy-oriented assessment // Harvard International Law Journal 43, 2002. P. 83-103

3 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 Vol. 603, Law, Society, and Democracy: Comparative Perspectives (Jan., 2006), P. 240-251