

---

**ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
ОТНОШЕНИЯ**

---

**ИНТЕРПОЛ И ЕВРОПОЛ**© 2009 г. К. С. Родионов<sup>1</sup>

Вот уже более 10 лет, как в сотрудничество государств в борьбе с преступностью на европейском континенте включился новый участник – Европол. Его появление там, где мы давно привыкли видеть другого борца с этой же преступностью, да к тому же с весьма похожим названием – Интерпол, вызывает ряд вопросов. Причина понятна: полное совпадение второй части этих названий – сокращения слова “полиция”. Из-за этого само собой возникает предположение, что и Европол, и Интерпол – это все та же хорошо знакомая нам уголовная (криминальная) полиция, только первая – региональная и выполняет присущие ей традиционные функции в пределах Европы, а вторая, как интернациональная, делает то же самое с охватом всех стран мира, включая и европейские. И тогда на европейском континенте они, если даже и создавались с целью подкрепления друг друга, просто не могут не конкурировать. Чтобы подтвердить или опровергнуть наши сомнения, попытаемся разобраться в том, что собой представляет Европол (об Интерполе написано уже много), в чем их сходство и отличие и могут ли они действовать одновременно, не дублируя друг друга.

Для этого нам потребуется подробно рассмотреть цели создания, задачи и функции каждого из этих международных образований, их правовую природу и правовой статус, познакомиться с учредительными актами, ставшими основой их появления и деятельности на международной арене, определившими сферу и объем их компетенции, их взаимоотношения не только с государствами-учредителями, но и с третьими странами.

Пусть это не покажется нелепым, но рассмотрение перечисленных вопросов надо начать с анализа названий каждой их интересующих нас структур.

Термин “Интерпол” появился тогда, когда организация, которой он предназначался, существовала уже более 20 лет. Все эти годы ее практически никто в мире не знал. Ну, пожалуй, кроме десятка сотрудников ее секретариата, а также соприкасавшихся с нею полицейских чиновников Австрии, в столице которой – Вене в здании Министерства внутренних дел и приютился этот крохотный секретариат. Термин “Интерпол” появил-

ся вскоре после Второй мировой войны, когда штаб-квартира этой организации обосновалась в Париже, и сюда полицейские органы разных стран почтой и по телеграфу стали направлять свою корреспонденцию. Из Италии краткие телеграфные сообщения в секретариат организации поступали по лаконичному адресу: France – Paris – Interpol (Франция – Париж – Интерпол). Считалось, что этого вполне достаточно, чтобы зарубежные послания находили свой адресат. И они находили его, хотя понятного французам сокращения слов “интернациональная полиция” в обращении еще не было.

В июне 1946 г. полицейские делегаты 17 стран на первой послевоенной и 15-й по счету ежегодной встрече членов организации, проведенной в Брюсселе, решили использовать слово “Интерпол” как сокращенное название малоизвестного тогда международного объединения полиции<sup>2</sup>. Довольно скоро слово Интерпол превратилось в бренд, который теперь знают во всем мире.

Простота написания и произношения слова “Интерпол” (а это было немаловажно для международного объединения полиции, члены которого говорят и пишут на разных языках) сделала свое дело. С легкой руки его итальянских “родителей” слово “Интерпол” быстро прижилось, его восприняли не только полицейские, но и народы всех стран.

В принятом в 1956 г. в Вене главном правовом акте Интерпола – Уставе, определившем цели, задачи и компетенцию союза, получившего в нем свое официальное название – “Международная организация криминальной полиции”, термин “Интерпол” был указан в ст. 1 в скобках как допустимое рабочее ее название<sup>3</sup>.

Это означало возможность его использования наравне с главным и основным, но только не в официальных документах. В них Интерпол долгое время указывался под своим полным наименованием – Международная организация криминальной полиции, а термин “Интерпол” заключался в скобки. В последнее время новое поколение руководителей Интерпола то ли по незнанию, то ли по забывчивости пренебрегает

<sup>1</sup> Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> Interpol – International Criminal Police.

<sup>3</sup> См.: International Criminal Police Review (I.C.P.R.). 1956. August–September. P. 235.

этой юридической тонкостью, публикуя многие свои документы, где слово “Интерпол” отделяется черточкой от полного названия рассматриваемой нами Международной организации уголовной полиции.

А в 1989 г. состоялся перевод штаб-квартиры Интерпола из Парижа в Лион, в связи с этим потребовалось внести соответствующее изменение в ст. 1 Устава. В результате обсуждения слово “Париж” было заменено на “Франция”. Несколько делегаций предложили заодно принять решение о полном официальном наименовании организации. В итоге ст. 1 Устава стала выглядеть так: «Организация, именуемая “Международная комиссия уголовной полиции” называется отныне “Международная организация криминальной полиции – Интерпол”. Местом ее пребывания определена Франция»<sup>4</sup>.

Тем самым сторонники этого новшества уравнивали статус обоих названий – официального и неофициального, признав их тождественными, что с правовой точки зрения следует признать ошибкой. Впрочем, в истории Интерпола не раз принимались решения, объяснить которые можно только незнанием или того хуже, – пренебрежением к международному праву. И то и другое, к сожалению, случается.

Не меньшей ошибкой будет и попытка рассмотреть деятельность Интерпола, начав с анализа его бренда, а не официального наименования организации по Уставу 1956 г. Согласно последнему Интерпол – не полиция, каковой его по неведению (или невежеству) часто считают и пытаются представить неспециалисты, а международная организация, подобная ООН, ЮНЕСКО, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Всемирному почтовому союзу (ВПС) и многим другим.

Международные организации могут действовать только в строго определенной их Уставом или учредительным актом сфере сотрудничества государств, в соответствии с их правами и обязанностями, компетенцией и функциями, закрепленными в этих документах, и использовать при этом те средства и методы, какие допускаются международным правом. И Интерпол – не исключение. В общем сотрудничестве государств их взаимные контакты в борьбе с преступностью – это сотрудничество по социальным вопросам, так как преступность – явление социальное. Интерпол был создан с тем, чтобы занять в этом сотрудничестве свое место, а заняв, вовлечь в него компетентные ведомства и службы криминальной полиции всех государств и постоянно поддерживать их прямое

взаимодействие в работе по преследованию и розыску скрывшихся подозреваемых и преступников, без вести пропавших лиц, оказанию помощи в поиске и закреплении доказательств преступления и изобличения преступников. В этих условиях основная задача Интерпола – налаживать и обеспечивать взаимодействие национальных служб криминальной полиции государств в их совместной борьбе с преступлениями и преступностью общеуголовного характера, как их назвал еще Л. Оппенгейм<sup>5</sup>, или, как указано в ст. 2 Устава 1956 г., “преступлениями, преследуемыми по общему праву”<sup>6</sup>.

В 1991 г. на очередной ежегодной сессии Генеральной ассамблеи Интерпола в Пунта-дель-Эсте в Уругвае (автор присутствовал на этой сессии в качестве главы службы Интерпола в МВД СССР) в числе других был поставлен на обсуждение и вопрос об изменении объекта направленности усилий организации. Речь шла о том, чтобы в ст. 1 Устава Интерпола заменить формулу “преступления, преследуемые по общему праву” на “международную преступность”. Подавляющее большинство присутствующих делегатов, в том числе и наша делегация, проголосовало против такой замены.

Понятие “преступления, преследуемые по общему праву”, сложившееся в англо-саксонской правовой системе, хорошо известно и в юридической науке стран, где принята другая правовая система – континентальная, распространенная в ряде стран континентальной части Европы – Франции, Италии, Германии и др. “Преступления, преследуемые по общему праву”, охватывают практически весь перечень обычных и самых распространенных уголовных правонарушений: убийства, разбойные нападения, ограбления, все виды краж, мошенничества и др. По этой причине и обозначающий их термин как общеизвестный в Уставе Интерпола не раскрывается и не комментируется. Но в ст. 3 указывается: “Организации категорически запрещено осуществлять какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера”. Это значит, что в системе Интерпола службам криминальной полиции государств запрещается оказывать взаимную помощь друг другу по делам о преступлениях политического, военного, религиозного и расового характера. Одновременно это значит, что эти преступления не входят в категорию “преступлений, преследуемых по общему праву”. Но в эту категорию не попадают и многие правонарушения, появившиеся во второй

<sup>4</sup> См.: Национальное центральное бюро Интерпола в Российской Федерации. М., 1994. С. 17.

<sup>5</sup> См.: Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. П/т. 1 / Пер. с англ. / Под ред. С.Б. Крылова. М., 1948. С. 304.

<sup>6</sup> См.: Национальное центральное бюро Интерпола в Российской Федерации. С. 17.

половине XX в. и получившие общее название высокотехнологичных.

Перечень их также довольно большой, и самое главное, немалое их количество имеет трансграничный характер, то есть способ их совершения (*modus operandi*) включает в себя так называемый иностранный элемент.

А это значит, что службам криминальной полиции стран приходится взаимодействовать в процесс борьбы с такого рода преступлениями и обращаться по делам этой категории к своим зарубежным коллегам, и делать это часто в самом срочном режиме и только через Интерпол, где действует сегодня одна из лучших систем коммуникации. И это еще раз доказывает, что Интерполу пора внести определенные изменения в ст. 2 Устава.

Под давлением обстоятельств совсем недавно Интерполу пришлось принять, на мой взгляд, очень своевременное и правильное решение выйти за пределы такого понимания объекта направленности своих усилий – включить в свою компетенцию участие (в определенных пределах) в борьбе с терроризмом и рядом других опасных форм преступности, которые можно допустить только с оговоркой или вовсе нельзя отнести к категории общеуголовных.

До настоящего времени Интерпол остается единственной в мире универсальной международной организацией, координирующей в этой сфере усилия полиции 186 стран мира (данные на январь 2008 г.). По этой причине зарубежные средства массовой информации нередко величают Интерпол “Организацией Объединенных Наций для полиции”. Это не такое уж большое преувеличение. И говорить так стали после того, как завершился длительный процесс официального признания Интерпола мировым сообществом сначала полноправной международной, а потом и международной межправительственной организацией – ММПО.

Путь к этому признанию был долгим, причем Интерпол преодолел несколько этапов и шел одновременно двумя путями: путем заключения с правительством Франции соглашений о размещении его штаб-квартиры на ее территории; путем постепенного признания его правовой природы и правового статуса Организацией Объединенных Наций.

Первое соглашение Интерпола с правительством Франции подписали 12 мая 1972 г. Предварительно проект соглашения был одобрен делегатами 40-й сессии Генеральной ассамблеи Интерпола, состоявшейся в 1971 г. в Оттаве (Канада)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> См.: International Criminal Police Review. 1971. № 253. P. 284.

В нем Франция официально признала за Интерполом право на размещение его штаб-квартиры на своей территории, предоставила необходимые льготы для выполнения им его обязанностей, освободила от определенных налогов и предоставила гарантии для нефранцузского персонала Генерального секретариата Интерпола<sup>8</sup>.

Несмотря на то что в тексте этого соглашения не содержалось положения о признании Интерпола межправительственной международной организацией, в последующих публикациях неоднократно высказывалось мнение, что “Интерпол независимо от необычности способа его создания, был организацией межправительственной (*was indeed an intergovernmental organization*), и таковой он был признан Францией в соглашении 1972 года”<sup>9</sup>.

Тем не менее, объективно оценивая это соглашение, надо признать, что предоставленные им Интерполу и его служащим льготы и гарантии были недостаточными: они не обеспечивали неприкосновенность его штаб-квартиры, иммунитета от уголовного преследования (*legal process*) и административного наказания его сотрудников, защиты банков данных криминалистических учетов, несмотря на то, что последние содержали информацию о преступности и преступниках, собранную за много лет из всех государств и требовали обращения с ними с соблюдением правил профессиональной тайны.

Соглашение 1972 г. весьма ограничивало и повседневные рабочие контакты его служб с полицией стран-участниц. Иными словами, привилегии и иммунитеты, предоставленные Интерполу этим соглашением, не могли сравняться с теми, которыми пользовались на территории Франции другие международные организации. Следует также заметить, что на тот период времени приходится начало интенсивного роста объема работы Интерпола: проведение многих совещаний, семинаров и встреч в его штаб-квартире, прием всевозможных делегаций. Каждый раз требовались урегулирования с соответствующими службами и инстанциями правительства Франции.

И все-таки в течение нескольких лет организация могла действовать в соответствии с Соглашением 1972 г., точно так же, как она действовала и развивалась до этого. Никаких инцидентов у руководства Интерпола с административными органами страны пребывания не возникало.

<sup>8</sup> См.: Draft Headquarters Agreement between the I.C.P.O. – Interpol and the French government // International Criminal Police Review. 1971. № 253. P. 284.

<sup>9</sup> Bossard A. Interpol's Headquarters Agreement // International Criminal Police Review. 1985. № 387. P. 88.

К концу 70-х годов три весьма серьезных обстоятельства привели к быстрому изменению ситуации.

1. Впервые после своего создания Интерпол стал субъектом, которому было предъявлено нескольких исков. Все они оказались инициированными одной и той же группой недоброжелателей, в намерениях которых просматривалось стремление помешать деятельности организации и ее персонала на территории Франции и в целом ослабить ее эффективность. И самое главное, они опирались на законодательство страны, перед которым Интерпол оказывался незащищенным.

2. Расширение деятельности Интерпола и увеличение рабочей нагрузки Генерального секретариата стали причиной возникновения большого количества скрытых и неизвестных ранее управленческих проблем, особенно в работе руководящего состава. Это, в свою очередь, и породило другой, причем, более сложный вопрос: а могут ли законы Франции применяться в действующей на ее территории международной организации?

3. Последний фактор, который и выявил назревшую необходимость перемен, – это принятие во Франции 6 января 1978 г. Закона, который устанавливал строгий контроль за процессами обработки с применением ЭВМ и других технических средств сведений о лицах.

Как отметил А. Боссар, занимавший в то время пост генерального секретаря Интерпола, “государства-члены Интерпола не могли согласиться с возникшей ситуацией, когда сведения о лицах, поступающие в банки данных Интерпола для обеспечения нужд их полиции при раскрытии преступлений и розыске преступников, подпадали под действие законов одного государства-члена организации, пусть даже и того, на территории которого расположена ее штаб-квартира”.

А. Боссар писал, что возникшая ситуация была еще более сложной, так как в Интерполе в течение ряда лет рассматривалась возможность компьютеризации всех архивов и даже составление международного компьютеризованного розыскного массива – файла (search file). По этому вопросу Боссар консультировался с представителями французской Национальной комиссии по вопросам информатики и свободам личности и их ответ был однозначным: “При отсутствии на этот счет в соглашении о штаб-квартире специфических положений, применяется французский закон”<sup>10</sup>.

Все сказанное выше объясняет, почему так скоро после заключения Соглашения 1972 г. перед Интерполом снова встал вопрос о заключении другого, специального соглашения с прави-

тельством Франции о пребывании его штаб-квартиры в этой стране.

Работа над новым документом продолжалась около трех лет. Его подписание состоялось 3 ноября 1982 г. Предварительно проект Соглашения был одобрен участниками 51-й сессии Генеральной ассамблеи Интерпола, проведенной в сентябре в испанском городе Террмолиносе<sup>11</sup>.

На этот раз в Соглашении Франция официально признала высокий, а именно межправительственный, статус Интерпола с соответствующими ему привилегиями и иммунитетами самой организации и ее служащих. Это соглашение с правительством Франции создало для Интерпола в полном объеме особый правовой режим, представляющий собой, как отметил французский юрист-международник К. Кольяр, отступление от автоматического применения национальных законов, действующих на территории данного государства.

Соглашение было ратифицировано французским парламентом, одобрено Сенатом (Закон 83 – 1023 от 2 декабря 1983 г.) и вступило в силу 14 февраля 1984 г.

Новый статус предоставил возможность Интерполу устанавливать прямые контакты с правительствами государств, входящих в организацию.

А в 1996 г. такое же признание, наконец, в форме соответствующего Соглашения о сотрудничестве, последовало и от Организации Объединенных Наций.

Сейчас это кажется неправдоподобным, но в 1949 г. Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) зарегистрировал Интерпол как неправительственную организацию. Объяснялось это тем, что действовавший в то время его учредительный документ – “Уставные положения” 1923 г., – стал единственным правовым фундаментом его организации и деятельности. Он не представлял собой международного договора и не базировался на международном согласии полномочных представителей участвующих государств, так как таких полномочных представителей просто не существовало. К тому же “Уставные положения” принимались в рабочем порядке, без соблюдения всех необходимых в таких случаях формальностей, о которых, как можно предположить сейчас, никто из организаторов Второго международного конгресса полиции, где это происходило, ничего не знал.

В следующем году Экономический и Социальный Совет ООН принял свою знаменитую резолюцию № 288 от 27 февраля 1950 г., где была сформулирована концептуальная на тот период

<sup>10</sup> Ibid. P. 87–88.

<sup>11</sup> См.: International Criminal Police Review. 1982. № 363. P. 271–272.

позиция международного права, гласящая: “Любая международная организация, учрежденная не на основании межправительственного соглашения, должна рассматриваться как неправительственная”. Эта резолюция надолго перекрыла Интерполу возможность утвердиться в мировом сообществе в том статусе, которому он тогда фактически уже соответствовал.

Его путь от неправительственной международной структуры к признанию международной межправительственной организацией был долгим и прошел ряд этапов. 17 мая 1971 г. на 50-й сессии ЭКОСОС ООН заключил с Интерполом Специальное соглашение (см. Резолюцию 1579, L), которое в сентябре того же года было утверждено делегатами 40-й сессии Генеральной ассамблеи Интерпола в Оттаве (Канада). Представивший соглашение генеральный секретарь Интерпола в своем выступлении отметил, что “по историческим причинам до настоящего времени организация классифицируется как неправительственная, и это не соответствует целям и ее организационной структуре”. Но благодаря пониманию и энергичным усилиям Секретариата ООН и помощи делегаций многих стран, ЭКОСОС принял решение изменить правовую основу отношений между Интерполом и Организацией Объединенных Наций, и с этого времени и впредь они должны строиться на межправительственном уровне (at intergovernmental level). Документом, подтверждающим новый уровень этих отношений и является Специальное соглашение, которое даст возможность обеим организациям принимать участие в дискуссиях, представляющих взаимный интерес, а Интерполу – еще и право включать свои вопросы в повестку дня заседаний органов ООН.

Присутствовавший на сессии Интерпола наблюдатель ООН Клиффорд отметил, что Интерпол и прежде всегда был официально представлен на многих конференциях ООН, где рассматривались вопросы преступности и борьбы с нею, но что заключенное специальное соглашение приведет к более эффективным результатам этой борьбы. Он также указал, что в соглашении речь идет о международном публичном правомочии Интерпола заключать соглашения с ООН в качестве их самостоятельной стороны<sup>12</sup>.

Рассматриваемое специальное соглашение было призвано регулировать двусторонние отношения Интерпола с ООН только в лице ее Экономического и Социального Совета и вспомогательных органов последнего. В этих отношениях Интерпол отныне был вправе выступать как организация, имеющая “консультативный статус

при Совете и относящаяся к категории 1”, что, собственно, и означало межправительственную организацию. Впрочем, для остального мира он, как и прежде, оставался международной структурой весьма неопределенной правовой природы и правового статуса. То, что ЭКОСОС от имени ООН приподнял эти отношения на новый уровень, мало что изменило в отношении к нему государств, придерживавшихся в международном праве традиции четкого юридического оформления процедуры создания международных межправительственных организаций. Специальное соглашение ЭКОСОС с Интерполом 1971 г. не внесло видимых изменений в отношения межправительственных организаций с Интерполом. Скорее всего, эти изменения были вообще мало кому известны.

В частности, можно сослаться на дискуссию, которая развернулась в 1974 г., т.е. по прошествии трех лет после подписания Специального соглашения, в ФРГ на второй по счету конференции “Kripo International”, где советник министра внутренних дел страны Бохман заявил, что Интерпол является уникалом, существование которого не оформлено каким-либо правовым актом, что его Устав 1956 г. не является договором, основанным на международном праве, что его членами являются не государства или правительства, а полицейские органы – национальные центральные бюро Интерпола (НЦБ создаются в каждом государстве, вступившем в эту организацию). Тем не менее, по мнению Бохмана, Интерпол и далее должен оставаться таким, т.е. международной организацией полицейских сил, а не стремиться стать институтом международно-правового характера. Полицейское сотрудничество должно развиваться независимо от государственно-политических и общественно-политических проблем.

Выступивший на той же конференции в защиту Интерпола начальник Федеральной службы (или управления) криминальной полиции ФРГ Х. Герольд, напротив, предложил “институировать Интерпол в дееспособный международно-правовой субъект” и “вовлечь его в ООН”. Как мы уже знаем, к этому времени у Интерпола было заключено Специальное соглашение с ЭКОСОС ООН<sup>13</sup>.

Однако в ЭКОСОС, как и в ООН, намеченный межправительственный уровень отношений с Интерполом не всегда соблюдался из-за отсутствия полной ясности с его учредительным документом. Чтобы устранить оставшиеся сомнения, в 1995 г. этот статус был снова официально подтвержден на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Сам по себе факт такого подтверждения открыл для Интерпола возможность того, чтобы

<sup>12</sup> См.: Special arrangement between the United Nations and the I.C.P.O. // International Criminal Police Review. 1971. № 253. P. 283–284.

<sup>13</sup> См.: Sielaf W. Interpol – Europol. Kriminalistik. Heft 7. Hamburg. 1974. S. 303–305.

его представители присутствовали на ежегодных сессиях Генеральной Ассамблеи ООН в качестве наблюдателей. А годом позже Организация Объединенных Наций подписала с Интерполом Соглашение о сотрудничестве, по которому Интерпол получил возможность направлять своих наблюдателей на заседания всех органов ООН. Соглашение предполагает развивать сотрудничество между ООН и Интерполом “на эгалитарной основе” (на основе равенства), подобно тому, как оно поддерживается по соглашениям, заключенным между ООН и ее специализированными учреждениями<sup>14</sup>.

При ООН, а точнее при ее Генеральном секретариате, по инициативе генерального секретаря Интерпола Рональда К. Нобла было учреждено Бюро Интерпола. Его задачи были определены кратко: координировать деятельность Интерпола с решениями органов ООН по предупреждению и борьбе с преступностью, в первую очередь с международным терроризмом, а также оказывать взаимную поддержку в деле поиска оптимальных средств и методов противодействия преступности.

Тогда же при ООН была введена и должность специального представителя Интерпола, на которую был назначен представитель МВД Германии Ульрих Керстен.

Данная информация пригодится нам для уяснения правового статуса Европола. Кроме того, с учетом всего сказанного об Интерполе, мы можем говорить о полной ясности, внесенной, причем не сегодня, а достаточно давно, в его правовую природу и правовой статус. Поэтому в наши дни кажутся нелепыми ссылки на информацию о правовом статусе Интерпола, датированные серединой прошлого века. К тому же нельзя зачислять Интерпол в категорию неправительственных организаций, как это сделал в 2005 г. (!) в своей докторской диссертации А.Ю. Пиджаков. Кстати, в число международных неправительственных организаций он почему-то включил и Европейское полицейское ведомство – Европол<sup>15</sup>.

Подводя итоги сказанному, отметим следующее: *во-первых*, Интерпол является международной организацией, что прямо закреплено в полном его названии в ст. 1 его Устава; *во-вторых*, в международном сообществе он признан международной межправительственной организацией, что прямо подтверждают рассмотренные выше международные соглашения, как с Правительством

Французской Республики о месте пребывания штаб-квартиры Интерпола во Франции (1972 и 1982 гг.), так и Соглашение ООН с Международной организацией уголовной полиции о сотрудничестве 1995 г., где указано, что такое сотрудничество будет осуществляться на эгалитарной основе, то есть на основе равенства; *в-третьих*, в соответствии со ст. 41 Устава Интерпол вправе устанавливать отношения о сотрудничестве с другими межправительственными и неправительственными международными организациями. Но свои договорные возможности он реализовал на практике и в отношениях с государством пребывания своей штаб-квартиры – Францией. Таким образом, Интерпол и де-юре и де-факто выступает в мировом сообществе как международная межправительственная организация и как признанный субъект международного права.

Организационную и правовую структуру совсем иного рода представляет Европол. Иным он является по целям, задачам, компетенции, функциям, формам и средствам воздействия на преступность, своим отношениям с правоохранительными органами государств-членов Европейского Союза и самими государствами. Европол, по сравнению с Интерполом, обладает другой по своей природе и объему компетенцией и правосубъектностью.

Хотя при поверхностном взгляде в их организации и деятельности можно увидеть много общего и одинакового, в действительности того и другого меньше, чем кажется. С появлением Европола многие его сторонники открыто надеялись, в конце концов, воплотить в жизнь те же примитивные и амбициозные мечты, какими когда-то руководствовались и создатели Интерпола, а именно: создать международную полицию, не признающую никаких государственных границ, а вместе с тем и каких-либо ограничений в своих действиях, создаваемых как национальным законодательством конкретных государств, так и нормами международного права.

Документом, ставшим основой организационного построения и деятельности Европола, определившим его функции и объем компетенции, стала Конвенция о Европоле, принятая Советом Европейского Союза 26 июля 1995 г. В ст. 1 англоязычного текста Конвенции указано, что Европол – это European Police Office. В переводе с английского языка, сделанном с учетом смысла, вкладываемого в это название западной юридической наукой и управленческой теорией и практикой, это может означать следующее: “Европейское министерство (или ведомство, или управление) полиции”. Заметим сразу же – не организация, а именно министерство, ведомство или управление, одним словом, офис. Конвенцию позднее подписали представители 12 государств,

<sup>14</sup> См. Valleix C. Interpol // International Criminal Police Review. 1985. № 387. P. 100.

<sup>15</sup> См. Пиджаков А.Ю. Международное сотрудничество государств в борьбе с политическим терроризмом и экстремизмом в новых геополитических условиях. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 2005. С. 46–47.

числившихся в 1995 г. членами Европейского Союза: Великобритании, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии, Финляндии, Франции, Швеции. В 2007 г. число членов Европейского Союза составило 27 государств. Как мы увидим дальше, в Европейском Союзе действует строгий принцип: все вновь вступающие в Евросоюз государства должны (именно должны) присоединиться к Конвенции о Европоле.

Согласно ст. 47 Конвенции, ее текст на языках всех подписавших ее государств, признан идентичным и равнозначным. Поэтому в языковой версии каждого из текстов в полном названии Европола термин “Office” заменен аналогом, используемым в языке соответствующего государства для наименования структуры, полностью тождественной по контексту и исходному замыслу той, о которой речь идет в английской версии Конвенции. Английский язык в Европейском Союзе является основным рабочим языком.

Термин “Office” или его аналог на языках других государств-членов Европейского Союза в тексте Конвенции применительно к Европолу избран неспроста, а с учетом ожидающей его или планируемой перспективы. Рассмотреть эту перспективу не трудно, если обратить внимание на то, что в Великобритании, язык которой в Европейском Союзе принят как основной рабочий, термином Office традиционно называются центральные органы исполнительной власти государства – министерства. В частности, английское War Office – это министерство обороны (или военное министерство), Foreign Office – министерство иностранных дел, Home Office – министерство внутренних дел и т.д.

Точно такой же просматривается перспектива развития Европола и в немецкой версии текста Конвенции, где он назван ein Europäisches Polizeiamt – Европейское полицейское ведомство (или управление). Окончание “Amt” в сложном существительном Polizeiamt, это аналог слова Office. Только в Германии этот термин используется для обозначения публичных структурных подразделений, рангом ниже министерства. Такие подразделения есть во всех министерствах Германии, как в федеральных, так и земельных. Но в стране существует и одно федеральное министерство, которое по сохранившейся с XIX в. традиции так же именуется термином “Amt”: это министерство иностранных дел – Auswärtiges Amt. Остальные 18 – это министерства (das Ministerium), но каждое из них подразделяется на структурные управления, отделы – “Amt”. Можно назвать в качестве примера весьма известное многим профессионалам в области международной борьбы с преступностью такое полицейское учреждение ФРГ, как Bundeskriminalamt (Федеральное ведомство кри-

минальной полиции – БКА), стоящее во главе всех подразделений федеральной криминальной полиции, действующее в составе федерального министерства внутренних дел Германии. Такие же службы и под тем же наименованием есть в МВД всех 16 субъектов Федеративной Республики Германии – землях. Термин “Amt” в механизме государственного управления этой страны четко указывает только на внутригосударственную, а не международную “прописку” службы с таким названием.

В лексике, используемой публичной администрацией Франции, термин Office встречается не часто, но если внимательно посмотреть на эти нечастые случаи, можно увидеть, что этим термином называют службы столь же высокого ранга, как и в Великобритании и Германии, но в функциях которых просматривается вспомогательный, обслуживающий характер. Можно назвать в качестве примера такую службу как Private Office of the French Prime Minister – личный кабинет (канцелярия) премьер-министра Франции. Есть и другие офисы в публичной административно-управленческой сфере Франции, но все они никак не подпадают под категорию международных организаций, а занимают свое место в государственном аппарате управления страны.

Такое же предположение можно сделать и по поводу места, предназначенного в структуре Европейского Союза органу, названному в Конвенции о Европоле “Office”. Его использование в полном официальном наименовании Европола в обоих правовых документах о создании последнего – Договоре 1992 г. о Европейском Союзе (Маастрихтском) и в Конвенции о Европоле 1995 г. – подтверждает мнение о том, что создатели Европола хотели видеть его в составе Евросоюза только с таким названием и только в таком качестве. Это можно подтвердить и тем, что в текстах обоих этих актов слово “организация” применительно к Европолу не используется. А между тем в языках всех государств-членов Европейского Союза оно есть и многозначно применяется. Как мы увидим дальше, учредители Европола отказались от него, чтобы Европол не воспринимался как аналог Интерпола.

И именно поэтому нельзя согласиться с мнением ряда российских авторов, в публикациях которых Европол называется “организацией” или “международной организацией”, и тем самым вольно или невольно уподобляется Интерполу.

По этой же причине трудно будет объяснить, почему в официальной версии русскоязычного текста Соглашения о сотрудничестве, заключенного Российской Федерацией с Европолом в 2003 г., последний был назван “Европейской полицейской организацией”. В англоязычном подлиннике этого Соглашения мы видим все тот же термин –

“Office”. Его и следовало оставить в русской версии текста Соглашения, а не вводить в заблуждение читателя переводом этого слова термином “организация”.

При взгляде на это Соглашение возникает и еще один не праздный вопрос: почему одной стороной в нем выступает государство – Российская Федерация, а второй – всего лишь офис? Не объясняет этого неравенства и тот факт, что в данном случае этот офис – структурное звено в составе такого крупного международного объединения, как Европейский Союз. Ранее уже отмечалось, что в высших государственных органах управления ряда стран Западной Европы, в частности в Великобритании и Германии, “Office” – это структура, облеченная исполнительной властью, по статусу равная или на порядок ниже центрального органа исполнительной власти в государстве, но не более того.

К тому же Европол в Европейском Союзе – структура, не наделенная вообще исполнительно-распорядительными полномочиями. В серии недавно опубликованных статей о нем нынешний директор Европола М.П. Ратцель называет руководимый им офис Service Einrichtung, т.е. всего-навсего сервисным учреждением. Думаю, нам не следует с ним спорить: ведь он в течение последних лет возглавляет Европол и лучше, чем кто-либо другой знает круг его обязанностей. К тому же директор Европола подтверждает свою точку зрения ссылками на соответствующие статьи Конвенции 1995 г., в частности, на ст. 2 “Цели” и ст. 3 “Задачи” Европола.

В ст. 2 указывается, что “Европол имеет цель в рамках сотрудничества государств-членов... посредством действий, указанных в настоящей Конвенции, повышать результативность усилий компетентных органов государств-членов и их сотрудничества в борьбе с терроризмом, нелегальной торговлей наркотиками и другими формами международной преступности, как фактической базой криминальных организованных структур, поскольку названные формы преступности затрагивают тем или иным образом интересы двух или более государств-членов, которые, вследствие масштабов, значения и последствий таких уголовно-наказуемых деяний, требуют для противодействия им совместных усилий государств-членов”.

Исчерпывающий перечень действий, посредством которых Европол оказывает поддержку национальным органам уголовного преследования государств-членов Европейского Союза, в виде “Задач” приведен в ст. 3 Конвенции. Этот перечень полностью подтверждает правоту оценки Европола, как учреждения (или офиса), выполняющего в составе Европейского Союза обслуживающие функции по отношению к этим органам.

Согласно этой статье Конвенции, Европол призван:

- облегчать обмен информацией между государствами-членами;
- вести сбор, сопоставление и анализ информации и данных оперативно-розыскных мероприятий;
- безотлагательно осведомлять компетентные учреждения государств-членов о касающейся их страны информации и ее предполагаемой (на основе связи с готовящимися или совершенными преступлениями);
- оказывать содействие проводящейся в государствах-членах работе по пресечению или раскрытию Investigation (англ.), Ermittlung (нем.) готовящихся или конкретно совершенных преступлений посредством передачи национальным подразделениям – National Units (англ.), nationale Stellen (нем.) всей относящейся к делу информации;
- обслуживать автоматизированную информационную систему и содержать поступающие сведения в соответствии со ст. 8, 10 и 11 настоящей Конвенции.

Европол оказывает помощь и поддержку компетентным учреждениям государств-членов Евросоюза с соблюдением ряда условий:

- если получен запрос от этих компетентных учреждений;
- если преступление затрагивает интересы (юрисдикцию) двух или более государств-членов Евросоюза;
- в случае выявления и констатации связей между разными структурами организованной преступности;
- если в поступившем запросе речь идет о преступлении, включенном в так называемый мандат Европола, установленный в 1999 г., а именно:
  - о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ;
  - о терроризме;
  - о торговле людьми, нелегальном ввозе в страну иностранцев;
  - о финансовых преступлениях, “отмывании” денег;
  - о преступлениях, связанных с нелегальным вывозом автотранспорта;
  - о торговле ядерными и радиоактивными субстанциями.

В 2002 г. мандат 1999 г. был расширен за счет включения экономических и так называемых экологических преступлений, мошенничества, похищений людей, убийств, торговли оружием, подделки денежных знаков (Евро) и случаев фальсификации других платежных средств.

М.-П. Ратцель подчеркивает, что Европол, как сервисное учреждение, реализует себя с помощью

нескольких созданных им рабочих структур, предназначенных для выполнения возложенной на него обслуживающей, поддерживающей функции:

- прежде всего это созданная система обмена имеющими отношение к преступности сведениями между государствами-членами и партнерами по кооперации (Info-ex-System), где Европол действует как брокер (Informationsbroker), т.е. посредник;

- специально созданная в Европоле информационная система – IS, получившая собственное название – “европоловская” (Europol Information System), и при ней обобщенные банки данных – (Auswerte-Dateien) и рабочие файлы проводимых в текущем режиме анализов (Analysis Work Files – сокращенно – AWF). Обобщение включает также оценку ситуации, сложившейся как на стратегическом, так и на оперативном уровне в целом или в пределах одного какого-либо региона на территории стран Европейского Союза;

- еще одним средством оказания помощи правоохранительным ведомствам государств-членов Европейского Союза называют предоставление в их распоряжение Европолом специальных профессиональных знаний, а также организацию обучения кадров: и то и другое проводится при поступлении запросов или пожеланий с мест.

Тем не менее М.-П. Ратцель считает, что значение Европола, как специализированного учреждения Европейского Союза, нельзя сводить только к выполнению им обслуживающей функции. В последние годы руководство много усилий прилагает к тому, чтобы превратить Европол в общий методический центр, а также центр консультирования органов уголовного преследования и полиции по вопросам борьбы с преступлениями, включенными в его мандат.

Подводя итоги анализа правовой природы и организационной сути Европола, надо отметить, что, несмотря на сервисный, обслуживающий характер деятельности, он оправдывает свое название – Европейское полицейское ведомство. Как полицейское учреждение, с четко очерченной компетенцией и функциями сервисного характера, Европол включен в состав так называемой третьей опоры Европейского Союза (сотрудничество полиции и судебных органов государств-членов) для оказания поддержки и содействия “компетентным учреждениям государств-членов, осуществляющим борьбу с преступностью”. Именно поэтому в штаб-квартире Европола в Гааге трудятся посланцы почти всех органов уголовного преследования государств-членов Европейского Союза, которые до этого в своих странах приобрели практический опыт борьбы с организованной преступностью и терроризмом. А кроме них в Европоле есть еще и представители таможенных служб, по-

граничной и береговой охраны, жандармерии, финансовой полиции и др.

В штате служащих Европола представлены все государства-члены Евросоюза и государственный язык каждого из них. В этом заключено еще одно весьма значимое достоинство Европола – постоянная возможность удачного преодоления языковых барьеров и культурных различий, количество которых продолжает увеличиваться в связи с ростом и интернационализацией членского состава Европейского Союза. Уже на раннем этапе функционирования Европола было принято решение о поддержании всех внутренних контактов в учреждении на одном рабочем языке – английском. Тем не менее любой полицейский детектив, которому потребовалась определенная информация от Европола, ответ получит на своем национальном языке, даже если запрашивались сведения сразу из нескольких государств-членов Евросоюза. Подготовленный ответ может быстро, без ущерба его содержанию и без риска “утечки” проследовать через все звенья коммуникационных связей, благодаря “европоловской кооперации”. Это достигается за счет согласованности действий участвующих в кооперации специалистов из разных компетентных служб, а также за счет сглаживания различий в подготавливаемых ими документах, различий, обусловленных разным уровнем специфически профессиональных знаний и культурного развития представителей, во-первых, различных государств, во-вторых, различных служб.

Весьма существенным преимуществом Европола стала сложившаяся практика воспринимать все проявления организованной преступности с европейских правовых позиций и оказывать адекватную поддержку органам уголовного преследования в конкретных странах, в проводимых там оперативных разработках, дознаниях, расследованиях, в том числе методическую, аналитическую, техническую, операционную.

Конвенция 1995 г. понимает под Европолом не только само это учреждение и работающих в нем штатных служащих, но и должностных лиц, которые действуют в соответствие с этой Конвенцией под общей с ним крышей в Гааге в так называемых Бюро по связям. Каждое государство создает при Европоле свое бюро и направляет на работу в нем одного-двух или более опытных детективов полиции, которых так же, как и в Интерполе стали называть связными офицерами (Europol Liaison Officers – англ.). Все Бюро малочисленны по составу занятых в них связных офицеров. В 2007 г. их общее количество составляло около 100 человек. Для учредившего государства такое бюро стало его маленьким представительством в Европоле, куда обращаются за содействием его национальные правоохранительные органы. Одновременно

менно с Бюро каждое государство создало, опять же по примеру интерполовских НЦБ, национальный пункт или подразделение – National Units (англ.), Nationale Stellen (нем.) для поддержания постоянных рабочих контактов с Бюро своей страны в Европоле. В ряде стран такое подразделение было слито с НЦБ Интерпола и стало действовать “под одной крышей”. Каждый национальный пункт (НП), действующий в стране, и Бюро по связям этой же страны в Европоле рассматриваются в

паре, образуя Europol National Units (ENU) – Европоловский национальный комплекс этой страны (ЕНК). В обоих составных звеньях этого комплекса работают офицеры полиции одного и того же государства, и те и другие не подчиняются административной компетенции директора Европола. Денежное содержание за свой труд они получают из бюджета государства, полицейскими служащими которого являются и интересы которого представляют и защищают в Европоле.