

УДК 351.74:061.1(100)

Р. А. Середя, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры конституционного и международного права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь
e-mail: Sereda_R@mail.ru;

А. А. Жалова, заместитель начальника второго отдела Национального центрального бюро Интерпола в Республике Беларусь
e-mail: sunnyleksa1981@gmail.com

СИСТЕМА УВЕДОМЛЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНФОРМАЦИОННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ПОЛИЦИИ – ИНТЕРПОЛ

Рассматриваются вопросы международного сотрудничества в рамках Международной организации уголовной полиции – Интерпол с использованием системы уведомлений. Обосновывается необходимость совершенствования системы гарантий от злоупотреблений при направлении уведомлений о розыске преступника с целью задержания и выдачи.

Ключевые слова: международное сотрудничество, Интерпол, уведомление, розыск, права человека, обжалование

R. A. Sereda, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Constitutional and International Law of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus
e-mail: Sereda_R@mail.ru;

A. A. Zhalova, Deputy Head of the Second Department of the National Central Bureau of Interpol in the Republic of Belarus
e-mail: sunnyleksa1981@gmail.com

NOTIFICATION SYSTEM AS A TOOL FOR INFORMATIONAL COOPERATION WITHIN THE INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION – INTERPOL

The article deals with the issues of international cooperation within the framework of the International criminal police organization – Interpol using the notification system. The authors come to the conclusion that it is necessary to improve the system of guarantees against abuse when sending notifications about the criminal wanted for detention and extradition.

Keywords: international cooperation, Interpol, notice, wanted, human rights, appeal

Сегодня Международная организация уголовной полиции – Интерпол (далее – Интерпол, Организация) – современный центр международного полицейского сотрудничества – благодаря своей уникальной структуре, правовой базе и техническому оснащению способен координировать информационное взаимодействие правоохранительных органов государств – членов данной Организации по противодействию преступности.

Как отмечает В. В. Меркушин, в настоящее время сотрудничество государств в борьбе с трансграничной организованной преступностью, а также взаимодействие правоохранительных органов, регулируемое Интерполом в рамках своей компетенции, с точки зрения практической отдачи является наиболее эффективным [3].

Одной из важнейших форм такого взаимодействия является система уведомлений, направленных на структурирование и обмен наиболее важной информацией, содержащейся в базах данных Интерпола.

Как указано в ч. 13 ст. 1 Правил обработки данных Интерпола (далее – Правила), под уведомлениями Интерпол подразумевает особый вид запроса о международном сотрудничестве или международные оповещения. Уведомления публикуются Организацией по запросу национального центрального бюро (НЦБ), уполномоченной международной организации или по прямой инициативе Генерального секретариата и распространяются среди всех членов организации [9].

Уведомления публикуются только в том случае, если они соответствуют Уставу Интерпола и отвечают всем условиям обработки информации, как это определено Правилами.

Большинство уведомлений предназначены только для использования правоохранительными органами и не являются общедоступными. Однако в некоторых случаях для предупреждения

общественности об угрозе или получения информации о преступниках и совершенных преступлениях выдержка из уведомления может быть опубликована на официальном сайте Интерпола.

В настоящее время Интерполом издается семь видов уведомлений, правый верхний угол которых маркируется эмблемой Интерпола одного из семи цветов:

красный (Red Notice) – публикуются в отношении преступников, разыскиваемых с целью ареста и их последующей выдачи запрашивающему государству;

синий (Blue Notice) – используются для установления местонахождения преступников, подозреваемых, в отношении которых не применена мера пресечения в виде заключения под стражу, а также для установления местонахождения свидетелей и потерпевших по уголовным делам;

зеленый (Green Notice) – публикуются для оповещения о преступной деятельности лиц, ранее совершавших или способных совершить преступления в других странах;

желтый (Yellow Notice) – издаются с целью установления местонахождения пропавших без вести лиц или с целью установления личности лиц, которые не могут сами себя идентифицировать;

черный (Black Notice) – публикуются с целью идентификации и получения иных сведений в отношении неопознанных трупов, обнаруженных в одном из государств – членов Интерпола;

оранжевый (Orange Notice) – публикуются для привлечения внимания к событию, человеку, предмету или процессу, которые могут представлять угрозу;

фиолетовый (Purple Notice) – публикуются для информирования о новых способах совершения преступлений, предметах и методах сокрытия преступлений, а также получения информации о совершении аналогичных преступлений за рубежом [1, л. 76–77].

Следует отметить, что одними из наиболее часто используемых уведомлений являются уведомления «с красным и желтым углами». В 2021 г. издано 10 776 уведомлений «с красным углом» и 2 622 «с желтым углом», в базе данных уведомлений на конец 2021 г. содержалось 69 270 «красных» и 13 929 «желтых» уведомлений.

Интерпол в каждом конкретном случае осуществляет анализ запроса на издание розыскного уведомления в отношении преступников в целях установления преобладающего значения общеуголовного элемента в деянии разыскиваемого лица. Данная обязательная юридическая проверка должна быть проведена Генеральным секретариатом перед публикацией уведомления.

При необходимости Генеральный секретариат Интерпола имеет право аннулировать уведомление по основаниям, перечисленным в ст. 81 указанных Правил, которая позволяет Генеральному секретариату вмешиваться с определенной степенью свободы действий в публикацию уведомлений.

Таким образом, уведомление «с красным углом» во многих аспектах можно сравнить с международным ордером на арест. Хотя природа их, несомненно, административная, их правовые последствия могут быть иными. Уведомление «с красным углом» фактически используется для достижения целей задержания, ареста или ограничения передвижения лиц с целью выдачи. Около трети членов Интерпола (в том числе Республика Беларусь) признают уведомление «с красным углом», а также нахождение информации в отношении лица, как разыскиваемого с целью ареста и выдачи, в базе данных Интерпола достаточным основанием для задержания лица. Это означает, что человек, независимо от того, является ли он объектом уведомления «с красным углом» или специального запроса аналогичного содержания, имеет достаточно высокий шанс быть подвергнутым аресту, заключению под стражу или ограничению передвижения с целью экстрадиции. Однако нахождение в базе данных Интерпола в качестве разыскиваемого лица не только приводит к потере свободы передвижения. Это может стать источником и других ограничений в правах, включая потерю возможности арендовать недвижимость, открывать банковские счета, найти работу и т. д.

Сегодня Интерпол располагает системой внутренних гарантий для предотвращения и противодействия злоупотреблению системами уведомлений, а также разрешения споров, касающихся применения Правил обработки данных. К данной системе гарантий относятся следующие элементы:

- 1) деятельность Комиссии по контролю файлов Интерпола;
- 2) процедура оспаривания решений Организации.

Для обеспечения соответствия правилам Организации всех персональных данных, обрабатываемых по каналам Интерпола, создан независимый орган по защите данных, известный как

Комиссия по контролю за файлами Интерпола (далее – Комиссия). Данная Комиссия контролирует применение правил защиты данных Организации к персональным данным, которые обрабатываются Интерполом, рассматривает запросы на добавление и удаление файлов Интерпола и заявления на пересмотр решений, выполняет роль консультирующего органа Организации по вопросам любых операций или проектов, касающихся обработки персональной информации.

Создание Комиссии было обусловлено растущим требованием международного сообщества к международным организациям о создании альтернативных и эффективных средств правовой защиты для лиц, пострадавших от их действий. Генеральной Ассамблеей в 2016 г. на 85-й сессии был принят новый Устав Комиссии. Основные функции Комиссии согласно Уставу Интерпола включают в себя обеспечение того, чтобы обработка личной информации Организацией соответствовала правилам, устанавливаемым Организацией в этом вопросе, а также обработку запросов, касающихся информации, содержащейся в файлах Организации [7].

Как таковая Комиссия действует в качестве апелляционного органа для тех лиц, которые являются субъектами уведомлений и специальных запросов Интерпола и желают оспорить правомерность или законность их издания и (или) содержания. Она также выступает в качестве органа для лиц, желающих узнать, хранится ли информация о них в базах данных Интерпола.

Процедуры оспаривания и запроса информации регулируются ст. 29–42 Устава Комиссии. У отдельных лиц есть возможность потребовать пересмотра решения Комиссии в ограниченных обстоятельствах, таких как «обнаружение фактов, которые могли бы привести Комиссию к другому заключению, если бы эти факты были известны на момент рассмотрения запроса» [6].

Кроме того, правовая база Интерпола предоставляет возможность его членам обращаться за разрешением споров, касающихся применения Правил.

Если соглашение не достигнуто, решение вопроса может быть вынесено на рассмотрение Исполнительного комитета и при необходимости Генеральной Ассамблеи Интерпола.

Процедура оспаривания может использоваться членами Интерпола для оспаривания уведомлений, выданных по запросу других государств-членов. Следует отметить, что подавляющее большинство споров разрешаются на стадии консультаций между заинтересованными НЦБ или между соответствующим НЦБ и Генеральным секретариатом Интерпола.

Комиссия может принять решение об ограничении передачи информации по собственной инициативе или по запросу источника данных, Генерального секретариата или заявителя по причинам, указанным в ч. 3 ст. 35 Устава Комиссии: в целях защиты общественной или национальной безопасности либо предотвращения преступлений, для обеспечения конфиденциальности расследования или судебного преследования, прав и свобод заявителя или третьих лиц, а также для возможности надлежащего исполнения своих обязанностей Комиссией или Организацией [10].

Кроме того, Интерпол может приостановить право доступа НЦБ любого государства к своей информационной системе, что является самой жесткой правовой мерой, которой обладает Организация, и используется в экстремальных ситуациях (в августе 2021 г. по решению Генерального секретариата Интерпола было приостановлено информационное взаимодействие с НЦБ Интерпола Афганистана посредством телекоммуникационной системы Интерпола I-24/7).

Однако достаточно часто решения Комиссии подвергаются серьезной критике в связи с тем, что, помимо незначительной возможности добиться пересмотра, физические лица не могут обжаловать решения Комиссии, отсутствует эффективный механизм апелляции. И также иногда создается впечатление об отсутствии прозрачности в применении Правил при вынесении соответствующих решений. Временные сроки на обработку жалобы не установлены, а обжаловать действия Интерпола куда-либо невозможно. Кроме того, НЦБ не всегда выполняют решения Комиссии.

Таким образом, в случаях, когда Интерпол в той или иной степени ответствен за какие-то неправомерные действия, Комиссия в конечном итоге является основным квази-судебным органом первой инстанции, доступным для отдельных лиц и правоохранительных органов государств-членов для обжалования принятых решений.

Все вышеперечисленное делает существующий процесс обжалования сложным и неопределенным и, по нашему мнению, недостаточно эффективным средством защиты от случаев злоупотреблений системами уведомлений и специальных запросов, а также необъективного разрешения споров, касающихся применения Правил обработки данных.

На наш взгляд, одной из современных проблем Интерпола является то, что данная Организация несет ответственность за свои решения только перед самой собой и государствами-членами. По причине того, что Интерпол является межправительственной организацией и обладает соответствующим иммунитетом, частным лицам или правоохранительным органам государств-членов невозможно предъявлять претензии к Интерполу в своих национальных судах. Иногда в случаях отказа Генеральным секретариатом Интерпола в удовлетворении запросов об объявлении преступников в международный розыск действует так называемая политика двойных стандартов. По мнению А. В. Прокопчука, «с подобными фактами [отказов] сталкиваются практически все государства – члены организации, активно использующие розыскные механизмы Интерпола» [4].

Полагаем, что одной из действенных мер для решения указанной проблемы могло бы стать создание в самом Интерполе независимого апелляционного органа с переменным составом входящих в него участников, представляющих государства – члены Организации с политически нейтральными взглядами по отношению к НЦБ, оспаривающему отказ в объявлении в международный розыск преступника.

Для осуществления возможности независимого анализа оснований публикации в базах данных Интерпола розыскных сведений о лице с точки зрения соблюдения прав человека можно было бы рассмотреть вопрос о допустимости обжалования заинтересованным лицом действий Генерального секретариата и иных органов Интерпола в международные органы по защите прав человека, действующие в рамках ООН и региональных организаций.

Наряду с вышеизложенным следует отметить, что существует ряд иных нерешенных проблем, которые негативно влияют на эффективность института уведомлений как инструмента международного сотрудничества.

Исходя из того, что целью деятельности Интерпола являются обеспечение и координация взаимодействия правоохранительных органов государств-членов в борьбе с общеуголовной преступностью, каждое государство-член самостоятельно на уровне своего законодательства принимает решение об объявлении лица в международный розыск. В связи с этим Интерпол не имеет возможности самостоятельно проводить расследования по делам и не всегда может досконально изучить представляемую для публикации информацию о разыскиваемых лицах, что порой приводит к недостаточно обоснованным отказам. Возможно было бы целесообразно пересмотреть подходы к штатной структуре Интерпола, а также деятельности самой Организации с точки зрения возможности привлечения специалистов для более детального изучения совершенных преступлений и дачи правовой оценки о виновности лиц, объявляемых в международный розыск.

Разные подходы государств – членов Интерпола к определению значимости уведомления «с красным углом» и отсутствие между многими государствами двусторонних договоров о выдаче преступников часто препятствуют привлечению лиц, совершивших преступные деяния, к установленной законом ответственности.

О несоблюдении иностранным государством принципа взаимности может свидетельствовать и содержание его законодательства (например, законодательство США и Великобритании не предусматривает возможности выдачи лица в отсутствие международного договора с иностранным государством) [2, с. 30].

В ряде случаев при отсутствии договора о выдаче вопрос о передаче преступника удается решить с помощью механизмов депортации или на условиях принципа взаимности.

В других ситуациях для решения вопросов задержания, помещения под временный арест и последующей выдачи преступников в зависимости от вида преступления, совершенного разыскиваемым лицом, могут быть применены различные конвенции ООН, например, Конвенция против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. и др.

Полагаем, что разработка международного нормативного акта, регулирующего вопросы задержания и выдачи преступников, объявленных в международный розыск с целью ареста и экстрадиции, носящего обязательный характер для государств – членов Интерпола, могла бы способствовать увеличению эффективности международного взаимодействия в рамках данной Организации.

Попытки отдельных государств – членов Интерпола выбрать для себя приоритетным направлением деятельности обеспечение контроля над органами Организации (Исполнительным комитетом и Комиссией по контролю за файлами), а не реформирование Организации противоречат фундаментальным принципам деятельности Интерпола.

По мнению Дж. Калькара, расширение компетенции Интерпола, особенно политического характера, отразилось на независимости и автономии Организации. Отдельные страны считают необходимым принимать непосредственное участие в надзоре и управлении Организацией [6] и стремятся контролировать деятельность Интерпола не только с помощью финансовых рычагов, но и путем проникновения в центральные пункты принятия решений внутри Организации [5, с. 613].

Примечательно, что 27 декабря 2021 г. Конгрессом США принят Публичный закон 117-81, подписанный Президентом США, утверждающий Акт о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2022 финансовый год. В одном из его разделов содержатся положения, указывающие на обязанность Генерального прокурора и Государственного секретаря США использовать влияние данного государства при голосовании на Генеральной Ассамблее Интерпола, а также в рамках работы Исполнительного комитета Организации по продвижению реформ, включающих в себя увеличение финансирования Комиссии по контролю за файлами, поддержку своих кандидатов на должности в различные структуры Интерпола, требование от Организации представлять в годовом отчете подробные сведения об отмененных и отклоненных специальных уведомлениях и циркулярах. Кроме того, США намерены требовать осуждения государств – членов Организации, постоянно злоупотребляющих и неправомерно использующих уведомления «с красным углом», включая ограничение доступа этим странам к информационной системе Интерпола [8].

В связи с этим считаем, что в уставных документах Интерпола необходимо предусмотреть гарантии защиты от попыток отдельных государств взять под контроль его деятельность, особенно в части принятия и опубликования розыскных уведомлений «с красным углом».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что за последние десятилетия деятельность Интерпола прошла значительный путь развития, результатом которого стало предоставление правоохранительным органам государств – членов Организации действенного механизма для информационного взаимодействия по вопросам противодействия транснациональной преступности.

Система уведомлений и базы данных Интерпола позволяют государствам плодотворно взаимодействовать в сфере раскрытия и расследования преступлений, привлечения к ответственности лиц, их совершивших, предупреждения и пресечения преступных действий. Международный вклад Интерпола в деятельность по противодействию преступности выражается в повышении объема информационного взаимодействия между правоохранительными органами государств – членов Организации.

При этом нельзя не отметить тот факт, что при достаточно эффективном функционировании Интерпола имеются отдельные упомянутые проблемные вопросы, касающиеся международного розыска преступников и деятельности Организации, которые могут негативно повлиять на результаты международного сотрудничества.

Решением данных проблем, по нашему мнению, может стать реформирование нормативной правовой базы Интерпола, касающейся функционирования самой Организации, а также регулирующей вопросы задержания и выдачи преступников, объявленных в международный розыск с целью ареста и экстрадиции, что позволит повысить уровень информационного взаимодействия Организации с правоохранительными органами ее государств-членов. Следует также надеяться на то, что Интерпол в дальнейшем сохранит свой уникальный характер независимой международной организации.

Список использованных источников

1. Водянов, А. В. Международно-правовое регулирование деятельности Интерпола по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Водянов. – М., 2015. – 196 л.
2. Матвейчев, Ю. А. Международная правовая помощь по уголовным делам : монография / Ю. А. Матвейчев, Ю. П. Шкаплеров. – Могилев : Могилев. ин-т МВД, 2017. – 71 с.
3. Меркушин, В. В. Международное сотрудничество правоохранительных органов Республики Беларусь в борьбе с транснациональной организованной преступностью в рамках Интерпола и Европола: состояние и перспективы развития / В. В. Меркушин // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2012. – № 2. – С. 111–115.

4. Прокопчук, А. Глава НЦБ Интерпола МВД РФ: со всеми зарубежными партнерами мы готовы вести диалог [Электронный ресурс] : [интервью] / А. Прокопчук ; беседовала И. Вельматова // ТАСС. – Режим доступа: <https://www.google.com/amp/s/tass.ru/interviews/9543411/amp>. – Дата доступа: 12.09.2022.

5. Barnett, M. Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations / M. Barnett, L. Coleman. – Intern. Studies Quarterly. – 2005. – Vol. 49. – P. 593–619.

6. Calcara, G. Balancing International Police Cooperation: INTERPOL and Undesirable Trade-off Between Rights of Individuals and Global Security [Electronic resource] / G. Calcara // Liverpool Law Rev. – Mode of access: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10991-020-09266-9>. – Date of access: 12.09.2022.

7. Constitution of the ICPO-INTERPOL [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>. – Date of access: 12.09.2022.

8. S. 1605: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022 [Electronic resource] : GOVTRACK.US. – Mode of access: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-117s1605enr/pdf/BILLS-117s1605enr.pdf>. – Date of access: 12.09.2022.

9. INTERPOL's Rules on the Processing of Data [III/IRPD/GA/2011 (2019)] [Electronic resource] : INTERPOL-About the CCF. – Mode of access: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Commission-for-the-Control-of-INTERPOL-s-Files-CCF/About-the-CCF>. – Date of access: 12.09.2022.

10. Statute of the Commission for the Control of INTERPOL's Files [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Commission-for-the-Control-of-INTERPOL-s-Files-CCF/About-the-CCF>. – Date of access: 12.09.2022.

Дата поступления в редакцию: 10.10.2022

УДК 342

Ю. Л. Сиваков, кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры управления органами внутренних дел
факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров
Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь
e-mail: usivakov@mail.ru

СИСТЕМНОЕ МЫШЛЕНИЕ, РАЦИОНАЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ И РЕПРЕЗЕНТАЦИЯ РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Предлагается авторское видение результатов ситуационного анализа современного состояния социально-экономической сферы в части, касающейся руководящего состава органов внутренних дел. Акцентируется внимание на необходимости переосмысления роли и места руководителей в системе правоохранительной деятельности на основе современных подходов к организации и обеспечению управленческой деятельности. Выделяется значимость наличия у сотрудника способности к аналитическому системному мышлению, в частности, на сформированности этой компетенции у руководящего состава и культивировании ее в среде интеллектуального актива государства; основополагающий принцип управленческой деятельности «Делай как я». На практическом примере показываются наиболее характерные личностные качества, которыми должен обладать и которые должен совершенствовать современный руководитель в системе органов внутренних дел.

Ключевые слова: поведенческая экономика, системное мышление, теория принятия решений, интеллектуальные активы государства, управленческая деятельность

U. L. Sivakov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Internal Affairs Management
of the Faculty of Advanced Training and Retraining of Management Personnel
of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus
e-mail: usivakov@mail.ru

SYSTEMIC THINKING, RATIONAL DECISION AND REPRESENTATION OF THE LEADING STAFF OF THE INTERNAL AFFAIRS IN MANAGEMENT ACTIVITIES

The author's vision of the results of the situational analysis of the current state of the socio-economic sphere in the part concerning the leadership of the internal affairs bodies is proposed. Attention is focused on the need to rethink