

УДК 341.24

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ПРАВООХРАНЫ

С.С. Мурзабекова

Дан краткий ретроспективный международно-правовой анализ деятельности Европейского союза в сфере правоохраны и антикриминального взаимодействия. Обосновывается тезис о повторении странами СНГ интеграционного опыта Западной Европы.

Ключевые слова: соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов; борьба с международными преступлениями и с преступностью; Европейское полицейское ведомство (Европол); Евроюст (Eurojust).

Для суверенного Кыргызстана являются актуальными проблемы соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов, борьбы с международными преступлениями и с преступностью, приобретающей “транснациональный” характер. Современная преступность все больше приобретает транснациональный характер, подпитываясь нелегальным оборотом наркотиков, незаконной торговлей оружием, финансовыми махинациями и другим теневым бизнесом.

В этой связи следует признать необходимость формирования надежной системы антикриминального взаимодействия в рамках региональных международных организаций путем: объединения усилий всех государств-участников, государственных органов и общественности; ведения борьбы с транснациональной преступностью единым фронтом; создания всех необходимых условий для эффективной работы правоохранительных структур как в законодательном, организационном, так и финансовом обеспечении их деятельности; усиления универсальной системы сотрудничества по борьбе с международной преступностью под эгидой таких международных организаций, как ООН, Европейский союз, ШОС, ОДКБ, Интерпол.

Деятельность Европейского союза на фоне коренных изменений, произошедших на постсоветском пространстве после распада СССР и образования СНГ, а также его дальнейшего преобразования, позволяет выявить, проанализировать и творчески использовать опыт функционирования сложной системы межгосударственных отношений с учетом самостоятельности каждого отдельного государства, для переосмысления приоритетов

внешнеполитической деятельности, переоценки объектов, целей и методов развития отношений с международными и региональными организациями, а также отдельными странами, являющимися членами Содружества Независимых Государств.

На рубеже 1960–70-х гг. страны Европейских сообществ пришли к выводу о необходимости распространить процесс интеграции на другие сферы общественной жизни – внешнеполитическую и правоохранительную [1, с. 368–372]:

- в целях выработки “европейской внешней политики” в 1970 г. совместным решением министров иностранных дел государств-членов было создано *Европейское политическое сотрудничество (ЕПС)*. Европейское политическое сотрудничество объединяло те же страны, что и Европейские сообщества, но на деле являлось обособленной структурой с собственными механизмами принятия решений. Оно послужило прообразом общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза;
- в 1975г. была создана *группа Trevi* в составе министров внутренних дел стран Сообществ (от *франц.* terrorisme, radicalisme, extremismisme et violence internationale), положившая начало сотрудничеству государств-членов в области охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Несколько позже, в 1977 г., Президент Франции В. Жискара д’Эстен выдвинул план создания европейского уголовно-правового пространства, однако в тот период он не получил реализации (как и проект Европейского уголовного суда, предложенный Францией в 1982 г.)

Органами, посредством которых Европейский союз осуществляет координацию мероприятий государств-членов по борьбе с преступностью, служат Европол и Евроюст. При Европейской комиссии также функционирует Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством [1].

В последние годы активно обсуждается вопрос об учреждении Европейской прокуратуры.

Европейское полицейское ведомство, или Европол (Europol), – орган Европейского союза, который осуществляет координацию и оказывает помощь деятельности полицейских служб государств-членов в сфере предотвращения и расследования тяжких преступлений, затрагивающих интересы двух и более стран.

Его статус закреплен в специальной конвенции между государствами-членами, заключенной на основании Договора о Европейском союзе (подписана 26 июля 1995 г., вступила в силу 1 октября 1998 г.): Конвенция “О создании Европейского полицейского ведомства” (краткое название: “Конвенции о Европоле”).

В настоящее время деятельность Европола концентрируется в основном на информационной поддержке мероприятий по борьбе с преступностью путем сбора, передачи и обработки соответствующих данных. Для этого в государствах-членах созданы национальные отделы, отвечающие за контакты с Европолом, и каждое из них направляет в Европол своих *офицеров по связи*.

Двадцать восьмого ноября 2002 г. к Конвенции о Европоле были подписаны важные дополнения, которые:

- наделяют сотрудников Европола правом участвовать в совместных следственных группах, создаваемых государствами-членами;
- уполномочивают Европол обращаться к государствам-членам с запросами о возбуждении и расследовании уголовных дел, а также о координации друг с другом проводимых ими расследований. В случае отказа государство-член обязано направить Европолу мотивированный ответ.

Главным внутренним органом Европола служит Административный совет, состоящий из представителей государств-членов (собирается не реже двух раз в год). Текущее управление осуществляет директор, назначаемый на четыре года Советом Европейского союза.

Осенью 2003 г. министры внутренних дел пяти крупнейших стран Европейского союза (Великобритании, Германии, Испании, Италии, Франции) выступили с предложением усилить полномочия Европола, что может со временем привести к преобразованию

его в правоохранительное учреждение, подобное Федеральному бюро расследований США.

Среди основных направлений работы Европола можно выделить борьбу с терроризмом, нелегальной торговлей оружием, наркоторговлей, детской порнографией и отмыванием денег.

Создание единой полицейской службы Европейского союза было предусмотрено еще в 1992 г. Маастрихтским соглашением. С 3 января 1994 г. служба существовала в ограниченном виде, как “Подразделение Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков” (*англ.* Europol Drug Unit). В 1998 г. все страны-члены Евросоюза ратифицировали Конвенцию о Европоле и с 1 июля 1999 г. началась полноценная работа службы. Первым президентом Европола был немецкий юрист Юрген Сторбек (Jürgen Storbeck). С 1 января 2010 г. Европол стал Агентством ЕС, что увеличило его возможности, поставив его в то же время под более строгий контроль Европарламента. В Европоле на данный момент числятся порядка 630 сотрудников, из них около 120 офицеров связи Европола (*англ.* Europol Liaison Officer, ELO), откомандированных в Европол государствами-членами ЕС в качестве представителей их национальных правоохранительных органов [2].

На данный момент Европол координирует работу полицейских служб всех 27 стран-членов Европейского союза.

Цели Европола сформулированы во второй главе Конвенции о Европоле. Основной целью является повышение эффективности работы национальных служб и их сотрудничества в предотвращении и борьбе с терроризмом, нелегальным оборотом наркотиков и другими проявлениями международной организованной преступности.

Достижение поставленных целей предусматривает решение следующих задач: облегчение информационного обмена между национальными службами, сбор, обработка и анализ информации, незамедлительное информирование национальных служб, информационная поддержка расследований, проводимых странами-участниками, поддержка необходимой информационной инфраструктуры, баз данных.

Начиная с 2002 г. Европол имеет право принимать участие в совместных расследованиях стран-участников, а также требовать от них проведения расследований.

Европол финансируется входящими в него странами пропорционально величине валового национального продукта. Бюджет Европола: 2001 г. – 35,4 млн Евро, 2003 г. – 58,8 млн Евро, 2009 г. – 68,1 млн Евро, 2010 г. – 80,0 млн Евро.

В 2004 г. приказом МВД России № 859 в структуре Интерпола при МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом. Задача этого пункта – обмен информацией между компетентными органами Российской Федерации (МВД, ФСБ, ФТС, ФСКН, Росфинмониторинг) и Европолом. Стратегическое соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией было подписано на саммите Россия – ЕС в Риме 6 ноября 2003 г. Данный международный договор распространяется на такие виды преступлений, как: терроризм и его финансирование, незаконный оборот наркотиков, имущественные и финансовые преступления, включая легализацию преступных доходов и фальшивомонетничество, незаконная миграция, преступления в сфере высоких технологий. Благодаря сотрудничеству МВД России и Европола нарабатывается нормативно-правовая база, обучаются кадры, проводятся стажировки, консультации, семинары. Многие правозащитники и юристы, специализирующиеся на защите частной информации, критикуют Европол за ведение банка данных подозреваемых и банка рабочих данных для целей анализа, поскольку это противоречит принципу “презумпции невиновности”.

Национальное центральное бюро Интерпола при МВД Кыргызской Республики также тесно сотрудничает по мере необходимости и с Европолом.

Евроюст (Eurojust) – новый орган Европейского союза, созданный для координации работы национальных прокуратур и иных ведомств государств-членов, которые осуществляют уголовное преследование и/или расследование уголовных дел. Компетенция Евроюста распространяется на более широкий круг противоправных деяний, чем компетенция Европола (к ней дополнительно отнесена, например, экологическая преступность).

Правовой статус данного органа закреплен в Решении Совета от 28 февраля 2002 года “О создании Евроюста в целях усиления борьбы с тяжкой преступностью”[2].

В соответствии с указанным Решением в состав Евроюста входит по одному “национальному члену, откомандированному каждым государством-членом... и являющемуся по должности прокурором, судьей или офицером полиции с аналогичными прерогативами” (ст. 2).

Национальные члены выступают уполномоченными представителями своих стран. Они обеспечивают постоянное взаимодействие органов уголовного преследования разных государств – членов Союза. В содержание полномочий национальных

членов входит право обращаться к компетентным органам своего и других государств-членов с ходатайствами о начале расследования или возбуждении уголовного преследования, о создании совместных следственных групп, передаче запросов о правовой помощи по уголовным делам и др.

В то же время каждое государство самостоятельно определяет характер и объем судебно-правовых полномочий своего национального члена на собственной территории (например, может ли он давать обязательные распоряжения местным правоохранительным органам, обладает ли правом доступа к их базам данных и т. д.). В некоторых случаях, например, когда расследование преступления (преступлений) имеет значение для Союза в целом, Евроюст может действовать в лице *коллегии*, объединяющей всех национальных членов. Коллегия Евроюста избирает одного из национальных членов Председателем, которого затем утверждает в должности Совет Европейского союза.

Для текущего управления Евроюстом коллегия назначает *административного директора*.

Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством, сокращенно – OLAF (от *франц.* Office européen de la lutte anti-fraude) было учреждено в 1999 г. Европейской комиссией в целях “усиления борьбы с мошенничеством, коррупцией и любой иной противоправной деятельностью, посягающей на финансовые интересы Сообществ...” (ст. 2 Решения Комиссии от 26 мая 1999 г. “Об учреждении Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством”).

Кроме указанного решения статус OLAF регулируют специальный Регламент Европейского парламента и Совета “О расследованиях, осуществляемых Европейским ведомством по борьбе с мошенничеством (OLAF)” и Межинституционное соглашение Европарламента, Совета и Комиссии “О внутренних расследованиях, осуществляемых OLAF”.

Главным объектом усилий OLAF служит выявление противоправных деяний, ведущих к непоступлению средств в бюджет Европейского союза или, напротив, к незаконному их использованию. Объектом проверок OLAF могут выступать и органы Союза, обладающие автономным бюджетом (например, Европейский центральный банк).

Расследования, проводимые OLAF, подразделяются на *внутренние* и *внешние*. Первые осуществляются в рамках институтов и органов Союза, вторые – в отношении иных лиц и организаций, в частности тех, которые получают финансовую помощь за счет союзного бюджета. И те и другие расследования носят административный характер,

однако по их итогам OLAF может направлять прокуратурам или иным компетентным органам государств-членов информацию на предмет возбуждения уголовного дела.

OLAF возглавляет *директор*, назначаемый Европейской комиссией сроком на пять лет. В целях обеспечения подлинной независимости OLAF (в том числе от самой Комиссии, при которой состоит данный орган) образован *Наблюдательный комитет* в составе пяти независимых и компетентных лиц. Их назначают сроком на три года по общему согласию Европейский парламент, Совет и Комиссия [3].

Демократическое обновление стран СНГ должно привести к созданию более прочной и надежной системы безопасности и сотрудничества, что несет в себе налаживание качественно новых экономических и политических отношений.

Развитие “европейского права” идет в направлении расширения предметов его регулирования, структурной дифференциации его норм и институтов. В системе права Европейского союза имеются нормы, которые в отечественной юридической науке относятся к отраслям конституционного, административного, финансового, гражданского, трудового права, права социального обеспечения,

а также банковского, корпоративного, таможенного, процессуального права и др.

В любом случае работа по созданию ЕС не может не представлять интерес для экономистов, социологов, политологов, политиков и прочих специалистов, особенно для юристов. Независимо от желания большинство стран СНГ вынуждены будут во многом повторить интеграционный опыт Западной Европы, что и делается путем попыток создания единого экономического пространства или единой экономической общности (например, ЕврАзЭС или Таможенный союз), или системы коллективной безопасности (ДКБ), или сотрудничества правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Институты федеративной (конфедеративной) государственности СНГ будут неизбежно по форме и сути во многом совпадать с тем, что имеет сейчас Западная Европа.

Литература

1. Европейское международное право / под ред. Ю.М. Колосова М.: Международные отношения, 2005.
2. <https://www.europol.europa.eu>
3. *Энтин Л.М.* Европейское право / Л.М. Энтин. М.: Норма, 2007.