

А.К. Киселёв

К современной истории полицейского сотрудничества Евросоюза и России

Ключевые слова: свобода, полиция, милиция, сотрудничество, внутренняя безопасность, правосудие, правоохранительная сфера, обмен информацией, международная преступность.

Key words: freedom, police, militia, cooperation, internal safety, justice, law-enforcement sphere, information interchange, the international criminality.

Хорошая полиция – решающее условие общественно-безопасного распространения личной свободы. Однако хорошая полиция логически случайна. Она может быть, а может и не быть принадлежностью того или иного социума. Наше общество в целом не склонно считать свою милицию хорошей. Конечно, этим мнением обесцениваются профессионализм, преданность долгу, самоотверженность многих сотрудников. И не секрет, что извечно проблемное российское национальное правосознание нередко напоминает кривое зеркало, искажающее отражаемое. Однако «если ситуация определяется как реальная, она реальна по своим последствиям» [1]. Но такую реальность можно и нужно изменить. Для этого можно, в том числе, применить опыт, накопленный в странах, где отношение к полиции – это отношение к добросовестному служителю, который не зря получает свою зарплату, охраняя спокойствие граждан, их права и свободы. Примером таких стран являются, в частности, страны Евросоюза.

Формально уголовная полиция в европейских странах подчинена судебным органам, что и означает в теоретическом плане подчинение материальной силы осуществлению правосудия. В действительности же правосудие основывается на работе полиции [2, с. 108].

Начало сотрудничеству в области внутренних дел и правосудия в самой Европе было положено в 1975 г. созданием межправительственной группы ТРЕВИ («международный терроризм, радикализм, экстремизм, насилие» – TREVI group) в составе министров внутренних дел государств-членов ЕЭС. Функции этой организации включали в себя борьбу с терроризмом, пограничный контроль, регулирование иммиграционных потоков, пресечение нелегальной транспортировки и торговли наркотиками.

С середины 1980-х гг. государства-члены ЕС взяли курс на постоянную координацию политики в области внутренних дел. В 1985 г. было подписано Шенгенское соглашение между Францией, Германией, Бельгией, Люксембургом и Нидерландами о постепенной отмене контроля на внутренних границах ЕС, а в 1986 г. – орга-

низована Специальная рабочая группа по иммиграции (**Ad Hoc Immigration Group**) для изучения дел и координации действий по предоставлению политического убежища.

Решения по вопросам правосудия и внутренних дел принимаются на основе межправительственного сотрудничества стран Союза по следующим направлениям:

- политика предоставления политического убежища;
- контроль над внешними границами союза;
- иммиграционная политика;
- таможенное сотрудничество;
- сотрудничество в области гражданского и уголовного права;
- сотрудничество национальных полицейских служб, создание Европейского полицейского ведомства.

Участие наднациональных институтов ЕС в решениях по этим вопросам сведено к минимуму. Для проведения скоординированной политики в этих областях был создан Совет министров внутренних дел и юстиции стран ЕС, под эгидой которого были начаты совместные полицейские акции, в частности направленные на борьбу с распространением наркотиков.

Стратегия реализации сотрудничества в области внутренних дел и правосудия была закреплена Амстердамским договором и конкретизирована решениями Венского (1998), Тамперского (1999) и Брюссельского (2001) саммитов ЕС, взявшими обязательства по борьбе с наиболее опасными преступлениями – организованной преступностью, торговлей людьми и преступлениями против детей, незаконной торговлей оружием и наркотиками, коррупцией и мошенничеством, а также международным терроризмом.

Мы живем во время необратимой глобализации: политики, финансов, торговли и экономики; даже болезни приобретают характер международной проблемы. Всё это давно стало сферой деятельности и преступных сообществ. Для реализации криминальных стратегий используются современные информационные системы и открытые границы, огромные прибыли текут в руки криминальных структур. Подвергаются нападению и выступают объектом получения прибылей экономические различия между государствами, финансово-политические правила экономических сообществ, потребности потребителя старых и новых обществ и т.д. Организованная преступность являет-

ся и международным и интегрированным на местах явлением. Этой разнообразной международной преступности можно противостоять, только используя национальные политико-юридические механизмы, преимущественно в пределах географических и конституционных пределов их собственного уголовного и судебного преследования. Уголовное и процессуальное право привязаны к суверенитету государства, которое не может реагировать вне его границ, независимо от того, насколько предосудительным преступное действие является или имело ли это место непосредственно вне границы или затрагивало ли граждан данного государства [3].

Для расширения возможностей национальных властей и ускорения реагирования в борьбе против международной преступности необходимо и сотрудничество между государствами. Такое сотрудничество традиционно базировалось на классическом международном праве; относительно ЕС мы встречаем это в титуле VI Амстердамской конвенции Европейского союза.

Полицейское сотрудничество сегодня включает в себя: предотвращение и борьбу со всей организованной и неорганизованной преступностью, особенно с терроризмом, торговлей людьми, преступлениями против детей, незаконным производством и торговлей оружием, коррупцией и мошенничеством.

Этот далеко не исчерпывающий список сфер преступности сформирован с целью, согласно артикулу 29 (1) Соглашения ЕС, создания «пространства свободы, безопасности, и правосудия». Эта цель должна быть достигнута с помощью трех инструментов, которые внесены в артикул 29 параграфа 2 Соглашения ЕС:

сотрудничество в области полиции, таможни и других компетентных органов, непосредственно и через Европол;

более тесное сотрудничество между судебными и другими правоохранительными органами;

минимизация до возможной степени условий и предпосылок для совершения преступлений.

Артикулы 30 и 31 обеспечивают дальнейшие детали относительно этого сотрудничества и функций Европола.

На сегодняшний день интерес представляют первые два инструмента и то, как они конкретизируются практически.

С 1998 г. проводятся традиционные ежегодные европейские полицейские конгрессы «Европол года». Эти конгрессы представляют собой единственные в Европе форумы для политиков, руководителей полицейских ведомств и служб безопасности, на котором они могут обсуждать широкий круг вопросов по проблеме обеспечения безопасности как в отдельно взятых странах, так и в ЕС в целом. В работе конгресса принимают участие, как правило, представители из 20–27 стран.

Европейский полицейский конгресс является своего рода конгрессом-ярмаркой, объединяя доклады экспертов и дискуссии с выставкой различного рода оснащения для полицейских служб и служб внутренней безопасности. Подобные конгрессы представляют интерес не только для нынешних, но и для будущих членов Евросоюза, поскольку на них они могут приобрести важный опыт в обучении специалистов в области безопасности и руководстве соответствующих ведомств, а также познакомиться с последними техническими новинками в этой области.

В связи с расширением Евросоюза проводится ряд новых программ по реорганизации и повышению квалификации работников ведомств внутренней безопасности стран-новичков в ЕС. На это выделены деньги как из центрального бюджета Евросоюза, так и из бюджетов отдельных стран-членов. Большое значение имеет стандартизация и интенсификация основанной на информационных технологиях коммуникационной сети между полицейскими службами в отдельных странах ЕС.

Таким образом, взгляд на практические проекты показывает, как далеко шагнула объединенная Европа в области политики обеспечения безопасности граждан и самих государств. Однако многие из учреждений находятся все еще в стадии разработки, многие условия еще не обновлены государствами-членами. В целом это долгосрочный процесс, и, несмотря на давление из Брюсселя, темпы работы в пределах государств-членов до некоторой степени являются вялыми. Таким образом, принимаем во внимание, что теория и практика в данной области разнятся существенным образом. Тем не менее рейтинг полицейского во многих западных странах настолько высок, что по уровню доверия он может соперничать с рейтингом служителей церкви, утверждают европейские силовики [4].

26 июля 1995 г. государства-члены Европейского Союза заключили договор, получивший название Конвенции, основанной на ст. К.3 Договора о Европейском Союзе, о создании Европейской полицейской организации (Конвенция о Европоле). Конвенция вступила в силу 1 октября 1998 г., но реально начала действовать только 1 июня 1999 г., когда Европейское полицейское ведомство в полном объеме приступило к своей работе. Идея о создании Европола была впервые озвучена на Люксембургском саммите ЕС в июне 1991 г. Европол действует в качестве обычного органа Европейского Союза, т.е. не как институт, в рамках раздела IV Договора о Европейском Союзе «Сотрудничество в области правосудия и в правоохранительной деятельности». Одновременно Европол выступает в качестве организации с собственной правосубъектностью, в том числе международной. Интерпол и Европол заключили соглашение о сотрудничестве, которое в основном касается условий обмена информацией.

С момента своего создания Европол занимается борьбой с незаконным оборотом наркотиков, торговлей ядерными и радиоактивными веществами, незаконным ввозом мигрантов, торговлей людьми и преступлениями, связанными с похищениями автомобилей, а также борьбой с преступлениями, связанными с указанными, и деятельностью по отмыванию доходов от этих преступлений (п. 3 ст. 2 Конвенции). Совет Европейского Союза может обязать Европол заниматься другими преступлениями, перечисленными в Приложении 2 к этому договору. «Незаконный ввоз мигрантов», согласно названному договору, означает деятельность, направленную на облегчение ради извлечения дохода въезда, проживания или занятости на территории государства-члена Европейского Союза, с нарушением применимых правил и условий государств-членов, а «торговля людьми» — воздействие на лицо действительной и незаконной власти других лиц с использованием насилия, угроз, злоупотребления властью или стечением обстоятельств для эксплуатации проституции, сексуальной эксплуатации несовершеннолетних или торговли детьми.

Следует обратить внимание, что незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми названы в качестве преступлений, которыми Европол занимается непосредственно с момента начала своей деятельности. Это еще раз указывает, что европейские государства признают особую значимость рассматриваемой сферы сотрудничества. Впрочем, широкое использование компьютеризированной системы сбора данных, поддерживаемой Европолом, невозможно из-за прямого указания Конвенции (п. 2 ст. 6), что эта система ни при каких обстоятельствах не может быть соединена с другими системами автоматизированной обработки данных, за исключением компьютерных систем национальных органов государств-членов Европола. Поэтому невозможно совместное использование, скажем, Шенгенской информационной системы и системы сбора данных Европола для более глубокого анализа прошлого лиц, претендующих на въезд в государства-члены Европейского Союза, иначе как через национальные органы Европола. Предназначенная для того, чтобы исключить несанкционированный доступ к собранным данным и/или их неправомерное изменение, указанная норма все же снижает эффективность использования собранной информации. Министры внутренних дел и юстиции стран-членов Евросоюза уже в 2006 г. договорились расширить полномочия Европола [5]. На встрече в Вене главы министерств выразили мнение, чтобы Европол стал более работоспособным и эффективным, для этого необходимо дать ему право вести оперативную деятельность. Однако никакие изменения не начнутся, пока все 27 стран-членов ЕС не одобряют конвенцию о финансировании единой полиции. На начало 2009 г. документ еще не ратифицировали новые страны-члены ЕС — Болгария и Румыния.

Известно, что изначально роль Европола сводилась к сбору информации, проведению экспертиз и оказанию технической помощи. Организация не имеет права производить аресты подозреваемых, обыски и конфискации.

Европол финансируется вкладами от государств-членов ЕС согласно их ВВП. Бюджет Европола на 2005 г. составлял 63,4 млн евро. В Европоле работают 490 чел. Из них 80 — офицеры связи (ELOs), представляющие разнообразные агентства правоприменительной деятельности (полиция, таможня, иммиграционная служба и т.д.). ELOs вместе с сотрудниками Европола, аналитиками и другими экспертами обеспечивают эффективное, быстрое и многоязычное обслуживание нужд национальных полицейских служб 24 часа в день. Расширение Европейского союза имело большое и положительное воздействие на действия Европола. Девять из десяти государств — новых членов ЕС были полностью объединены в структуры Европола уже к концу 2004 г. Произошло существенное увеличение потока информации через Европол, страны обменялись приблизительно 154000 сообщений. Стратегия внешних сношений привела к появлению новых партнеров. Европол подписал соглашения о сотрудничестве с Турцией, Швейцарией, организацией ООН по борьбе с наркотиками (UNODC) [6].

Результаты практической деятельности Европола в области пресечения преступной деятельности, связанной с незаконной международной миграцией населения, отражаются в публикуемых им ежегодных отчетах. В них названы предпринятые в этой области операции, даны сведения об обмене информацией между государствами-членами и другие.

Вместе с этим «одни считают, что Европол существует только для галочки, другие полагают, что на него уходит слишком много времени», — пишет швейцарское издание «Трибюн де Женев» [7]. Иначе говоря, Европол сегодня вызывает неоднозначную реакцию.

Многонациональное сотрудничество органов судебного преследования в пределах государств-членов ЕС базируется на все более и более развитой сети многонациональных соглашений относительно ЕС и Шенгенских государств. Но возникает проблема ежедневного согласования руководящих принципов сотрудничества: есть некоторые наработки практического исследования относительно этого пункта, но различные процедуры или полицейские инструкции часто приводят к трению между различными национальными органами. Практически вопросы интерпретации международного европейского права к суверенитету национального уголовного права вызывают трудности в совместных действиях. На судебном уровне структурные особенности обвинения имеют различные запреты сбора и использования свидетельских показаний, возникают проблемы между странами с

англосаксонской системой права и континентальной системой права.

Союз – не что-то раз и навсегда установленное, это непрерывное развитие, переход от одного этапа к другому делает это видимым. Еще десять-пятнадцать лет назад было сложно представить, что Европейский союз будет иметь свои собственные учреждения для полицейского и судебного сотрудничества [8]. Критики, которые обвиняют Европол в недостаточной эффективности, имеют тенденцию забывать, что эволюционная кривая в области правосудия и внутренних дел очень быстро поднялась вверх. Вместе с тем большинство имеющихся на сегодня проблем и недостатков связано с различными факторами.

Во-первых, система голосования, когда все решения принимаются только при единодушном мнении, приводит к давлению на страны-участницы соглашения. В недавнем прошлом, частенько принимались «мягкие юридические решения», чтобы обойти утомительную процедуру единодушия в Совете, и это привело к фрагментированному или даже приостановленному выполнению законов ЕС в государствах-членах.

Во-вторых, наличие большого количества стран в ЕС в комбинации с национальными проблемами суверенитета привело к достижению высшей точки в подходе к созданию внутренней области безопасности в Европейском союзе. Шенгенское соглашение, которое было принято в ЕС на основании протокола, приложенного к Амстердамскому соглашению, является прекрасной демонстрацией того, как переменная модель геометрии может быть применена к управлению борьбой с преступностью. Сам Шенген вырос с 5 до 13 государств-членов плюс связанные с ними Норвегия и Исландия. Но Великобритания и Ирландия используют выбор, который позволяет им сохранять внутренние средства управления паспортным контролем, одновременно участвуя в других частях Шенгенского «меню».

В-третьих, консолидация полицейского и судебного сотрудничества в уголовных делах в пределах ЕС – не изолированный процесс. Национальные и многосторонние силы усиливают давление на процесс принятия решения. На национальном уровне есть несколько национальных полицейских служб, которые непосредственно конкурируют по над-региональным или наднациональным вопросам. На межгосударственном уровне действует несколько структур, чтобы улучшить координацию международного информационного обмена, международной взаимной юридической помощи и международных практических действий. Важнейшими в этом отношении являются Национальные единицы Европола (ENUs), национальные Центральные бюро Интерпола (NCBs) и национальные офисы SIRENE.

Тот факт, что Российская Федерация не является государством-членом Европейского Союза, не препятствует ей развивать отношения с Европоллом. 5 ноября 2003 г. между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией заключен договор, направленный на расширение сотрудничества в правоохранительной области между Российской Федерацией и государствами-членами Европейского Союза, действующими через Европол. Договор вступил в силу со дня его подписания.

Стороны договорились взаимодействовать в сфере предупреждения, выявления, пресечения и расследования преступлений, и в частности, преступлений против жизни и здоровья человека, преступлений, связанных с незаконной миграцией, торговлей людьми, проституцией и эксплуатацией проституции третьими лицами. Для этого они будут обмениваться стратегической и технической информацией о формах, методах и средствах совершения преступлений, обмениваться опытом в правоохранительной сфере и сотрудничать в подготовке кадров. Кроме того, заинтересованная сторона может сделать запрос об оказании содействия или о предоставлении информации [9].

Со стороны Российской Федерации сотрудничество осуществляется через Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную службу безопасности, Государственный комитет по контролю над оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Государственный таможенный комитет, Комитет по финансовому мониторингу.

В 2004 г. приказом МВД России №859 в структуре НЦБ Интерпола при МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европоллом (РНКП), в функции которого входят организация и осуществление сотрудничества компетентных органов РФ (МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСКН России, Росфинмониторинг) с Европоллом, а также выработка мер, направленных на усовершенствование механизма взаимодействия.

Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европейской полицейской организацией (Европоллом) является структурным подразделением Национального центрального бюро Интерпола при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

РНКП обеспечивает в пределах своей компетенции функции МВД России как головного (центрального) компетентного органа Российской Федерации в рамках Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией.

Основными задачами РНКП являются:

участие в пределах своей компетенции в выработке мер, направленных на усовершенствование механизма сотрудничества компетентных органов Российской Федерации и Европола;

обеспечение обмена информацией между компетентными органами РФ, определёнными Соглашениями и Европолом.

Основными функциями РНКП являются в том числе:

1) формирование в установленном порядке документальных и информационно-справочных массивов, в том числе собственных баз данных, по вопросам, касающимся сотрудничества с Европолом;

2) анализ в пределах своей компетенции практики осуществления сотрудничества компетентных органов Российской Федерации и Европола;

3) участие в установленном порядке в разработке предложений по совершенствованию взаимодействия компетентных органов Российской Федерации и Европола по вопросам, отнесенным к компетенции РНКП;

4) участие в установленном порядке и в пределах своей компетенции в разработке международных соглашений и нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам сотрудничества с Европолом;

5) выполнение иных функций и полномочий в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России.

Вместе с тем полномасштабное сотрудничество на основании Соглашения 2003 г. вряд ли возможно. Во-первых, это Соглашение не затрагивает вопросы обмена персональными данными (ст. 2). Такой обмен будет осуществляться только в случае заключения специального договора между сторонами. Во-вторых, исполнение запросов как наиболее действенная форма сотрудничества на практике может совершаться только при соблюдении значительного числа условий. Так, например, информация, полученная на основании Соглашения, не может быть использована в иных целях, чем те, в которых она была предоставлена (ст. 10).

Ряд отечественных учёных, занимающихся проблемами полицистики и истории полиции, до недавнего времени считали, что геополитические устремления большинства государств Европы не соответствуют российским, поэтому продуктивное партнерство с их полициями возможно лишь на оперативно-тактическом, но не стратегическом уровне [10, с. 222]. Однако события 11 сентября 2001 г. и предпринятые после них комплексные международные антитеррористические, в том числе полицейские, мероприятия показали неверность такой позиции сегодня.

Россия не видит себя вне мирового сообщества при решении проблем уменьшения криминальной составляющей процессов интернационализации и глобализации. Только скоординированные усилия всех заинтересованных международных партнеров могут исправить ситуацию.

Совершенно очевидно, что европейскую историю, европространство безопасности и сотрудничества

объективно не выстроить без России, без ее интеллектуального потенциала. Но и само развитие России в политико-экономической плоскости трудно представить вне стратегического партнерства, системного взаимодействия с европейскими государствами, с международными организациями – ОБСЕ, ЕС, Советом Европы и др.

Основное внимание Евросоюза в настоящее время сосредоточено на программе ЕС «Большая Европа», смысл которой заключается в установлении связей между расширяющимся Евросоюзом и его соседями. В силу российской специфики отношения стран Восточной Европы с Россией имеют одно из первостепенных значений для ЕС.

Текущие процессы чрезвычайно важны для отношений между Евросоюзом и Россией. Роль России особенно значима, так как она является наиболее крупным и важным соседом Евросоюза.

Инициатива ЕС в рамках программы «Большая Европа» сосредоточена на вызовах нового соседства. Она направлена на создание зоны стабильности и процветания вблизи границ ЕС через дифференцированный подход к каждой заинтересованной в этом стране-партнере. Сюда входит усиление сотрудничества в борьбе против общих угроз (организованная преступность, терроризм, незаконная миграция), взаимодействие в сфере предупреждения конфликтных ситуаций и кризисном управлении; интегрирование транспортных, энергетических и телекоммуникационных сетей. Также здесь можно назвать создание широкого научного пространства, зоны соблюдения прав человека, расширение культурных связей и стимулирование контактов между людьми.

Евросоюз полностью поддерживает процесс реформ в России. Только за период с 1991 по 2003 г. ЕС потратил 2,6 млрд евро на реформирование всех ключевых сфер российского общества (юридические, институциональные и административные реформы; укрепление судебной власти; адресные социальные запросы; создание развитого гражданского общества) [11].

Абсолютно очевидно, что часть программы по созданию общего пространства свободы, безопасности и правосудия является важной сферой сотрудничества. Борьба с терроризмом, организованной преступностью, незаконной миграцией, торговлей людьми, соглашение между Россией и ЕС о реадмиссии стали наиболее волнующими обе стороны темами. Соглашение о реадмиссии гарантирует возвращение нелегальных мигрантов по взаимному согласию сторон. Оно станет серьезной преградой на пути нелегальной деятельности. Внутренние полицейские органы ЕС развивают партнерство с Россией в данной области. Взаимодействие и далее будет усиливаться как следствие расширения ЕС и увеличения протяженности совместных границ.

В соответствии с принципом здорового прагматизма, наши западные партнеры самым пристальным образом наблюдают за решением в России таких острых вопросов, как состояние правопорядка, личная и общественная безопасность, борьба с организованной преступностью, коррупцией, наркоманией. И здесь снова обнаруживается встречный и согласованный интерес

России и ЕС, что не может не вызывать определенного оптимизма с точки зрения преодоления российским обществом существующих трудностей и противоречий, внесения корректив в политику реформ, более полного использования потенциала международного сотрудничества, в том числе и с полицейскими структурами стран Европейского Союза.

Библиографический список

1. Синченко, Г.Ч. Полиция как аристократия / Г.Ч. Синченко // Полицейское право. – 2005. – №1.
2. Андреева, И.А. Проблема нарушения законности в деятельности полиции современных государств: теоретический аспект / И.А. Андреева // Полицейское право. – 2006. – №3(7).
3. Хубер, Барбара. Полицейское и судебное сотрудничество в Европе : краткий обзор / Барбара Хубер; Институт иностранного и международного уголовного права им. Макса Планка. Фрайбург [Электронный ресурс]. URL: www.crime.vl.ru. 2004/8/31
4. Завтра. – 2005. – 9 июня.
5. Деньги: информационно-аналитическая газета [Электронный ресурс]. URL: <http://www/dengi-info.com/news?nid=15986>
6. Раксель, Макс Питер. Годовой отчет Европола за 2004 г. Предисловие / Макс Питер Раксель. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europol.eu.int/publications/ar2004/annualreport2004.pdf>
7. BBCNEWS. – 2004. – 25 сент.
8. URL: www.theepc.net
9. Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией. Москва, 5 ноября 2003 г. №1834. [Электронный ресурс]. URL: http://www.government.ru/data/news_text.html?news_id=103&news_id=12201
10. Губанов, А.В. Полиция зарубежных стран / А.В. Губанов. – М., 1999.
11. Фреллесен, Томас. Отношения ЕС и России в рамках «Большой Европы» / Томас Фреллесен // Восточное измерение Евросоюза и Россия : материалы конференции. – Новгород, 2003.