

**ФГБОУ ВПО «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»**

На правах рукописи

Никишкин Игорь Константинович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

12.00.10 – «Международное право; Европейское право»

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
А.О. Четвериков

Москва – 2015 г.

Содержание

| | |
|--|------------|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| ГЛАВА I. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛИЦЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ..... | 19 |
| § 1.1. Международное полицейское сотрудничество: историко-правовые и теоретические аспекты..... | 19 |
| § 1.2. Становление и развитие полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора..... | 29 |
| § 1.3. Компетенция Европейского Союза в области полицейского сотрудничества после реформы Лиссабонского договора..... | 40 |
| ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ - ЧЛЕНАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА..... | 55 |
| § 2.1. Организационно-правовые механизмы полицейского сотрудничества между государствами - членами Европейского Союза.... | 55 |
| § 2.2. Информационное взаимодействие в области полицейского сотрудничества между государствами - членами Европейского Союза (правовые аспекты)..... | 81 |
| § 2.3. Правовое регулирование сотрудничества между полицией государств - членов ЕС в предотвращении преступлений и оперативно-розыскной деятельности | 106 |
| ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ..... | 133 |
| § 3.1. Система соглашений Европейского Союза в области полицейского сотрудничества | 133 |

| | |
|---|-----|
| § 3.2. Соглашения Российской Федерации с Европейским Союзом в области полицейского сотрудничества..... | 137 |
| § 3.3. Сравнительный анализ правовых механизмов полицейского сотрудничества в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств..... | 151 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 174 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ..... | 177 |
| БИБЛИОГРАФИЯ..... | 178 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ – перевод проекта Регламента об образовании агентства Европейского Союза по поддержанию правопорядка, сотрудничества и тренировки (Европол)..... | 194 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Сопровождающие процессы глобализации расширение территориальных масштабов деятельности криминальных структур, их интернационализация обуславливают необходимость использования международного опыта полицейского сотрудничества.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537¹, вопросы совершенствования нормативного правового регулирования, предупреждения и борьбы с преступностью, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов отнесены к числу стратегических приоритетов и целей развития государства.

Европейский Союз (ЕС, Евросоюз), включающий 28 государств - членов в настоящее время является наиболее известным и самым развитым международным интеграционным объединением. Практика развития полицейского сотрудничества в Евросоюзе, в котором совершенствованию правового регулирования деятельности в сфере борьбы с преступностью отводится важная роль, относится к числу наиболее удачных примеров организации сотрудничества полицейских ведомств государств - членов ЕС в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений.

Необходимость совершенствования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе с момента его учреждения была предопределена его правовой природой как интеграционного объединения, включающего беспрепятственное движение товаров, услуг, капитала, передвижение лиц и единое гражданство, расширение состава государств - членов ЕС, что обусловило рост преступности, в том числе транснациональной и организованной, а также обострило проблему обеспечения внутренней безопасности.

Договор о Европейском Союзе 1992 г. в редакции Лиссабонского договора (ДЕС) в статье К.1 в качестве одного из приоритетных направлений деятельности,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

представляющих общий интерес для государств - членов ЕС в области правосудия и внутренних дел, определил сотрудничество полицейских органов в вопросах борьбы с преступностью и создание системы обмена информацией в рамках Европейского полицейского ведомства (Европола)².

В рамках развития организационно-правовых форм взаимодействия полиции государств - членов Европейского Союза в соответствии с положениями Конвенции от 26 июля 1995 г. о создании Европейского полицейского ведомства (Конвенция о Европоле)³ был создан Европол для осуществления обмена оперативной информацией между правоохранными органами государств - членов о преступлениях, выходящих за пределы национального уровня, оказания им оперативной и технической помощи, а также осуществления аналитической деятельности.

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 марта 2013 г. № Пр-251, к числу приоритетных направлений деятельности федеральных органов государственной власти относится взаимодействие Российской Федерации с другими государствами в сфере борьбы с преступностью⁴.

В 90-е годы XX в. сотрудничество Российской Федерации в правоохранительной сфере с государствами Европейского Союза осуществлялось через международные организации, занимающиеся вопросами борьбы с преступностью, что не способствовало оперативности раскрытия и расследования преступлений. На новый уровень оно вышло с подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами - членами, с другой стороны от 24 июня 1994 г.⁵, а также

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // 26 October 2012. С.326 P. 1-392.

³ OJ C 316 of 27.11.1995. P. 1.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения – 22.04.2015 г.).

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 16. Ст. 1802.

Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией от 6 ноября 2003 г.⁶

Однако, несмотря на принимаемые меры, до настоящего времени Соглашение об оперативном сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством не подписано, правовая база и действенный механизм полицейского сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза в полной мере не сформированы.

Кроме того, изучение вопросов правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение для дальнейшего совершенствования межгосударственного взаимодействия в сфере борьбы с преступностью в таких интеграционных объединениях, как Содружество Независимых Государств (СНГ) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Также это представляет интерес для создания правовой базы полицейского сотрудничества в рамках формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, предусматривающего проведение совместных действий по раскрытию и расследованию преступлений, обмен оперативно-значимой информацией, ведение необходимых оперативных и криминалистических учетов, осуществление межгосударственного розыска.

Указанные проблемы ставят задачи поиска более совершенных решений, как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики межгосударственного полицейского сотрудничества, что и обуславливает выбор темы настоящего исследования.

В работе впервые комплексно рассмотрены вопросы становления и развития правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе с момента учреждения Европейского сообщества, деятельности Европейского полицейского ведомства и обеспечения взаимодействия полиции государств - членов ЕС, а также дан сравнительный анализ правовых механизмов полицейского сотрудничества в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств.

⁶ Бюллетень международных договоров. 2004. № 3. С. 58-62.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью были рассмотрены в работах К.А. Бекашева, С.В. Бородина, А.Г. Волеводза, В.В. Лунева, П.В. Мелентьева, О.М. Мещеряковой, В.С. Овчинского, О.Ю. Потемкиной, Е.С. Пчелинцева, К.С. Родионова и других ученых. При этом в большинстве из них данные вопросы изучались в широком значении, не затрагивая сферы борьбы с преступностью в рамках Евросоюза либо касаясь только ее отдельных аспектов. Кроме того, в них практически не исследовались правовые основы и перспективы полицейского сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией.

Тема полицейского сотрудничества являлась предметом исследования в работах ряда европейских ученых-правоведов. Вопросы взаимодействия полиции в уголовно-правовой сфере в рамках европейского пространства свободы, безопасности и правосудия рассмотрены в трудах Б. Хекера, С. Глесс, Х. Затцгера, С. Пирса, У. Зибера, Ш. Зиннера, К. Тидемана, Н. Уолкера, М. Вазмайера, И. Вернера и других.

Различным аспектам общеправовой регламентации в Европейском Союзе, в том числе в разрезе уголовно-правовой системы, посвящены основополагающие учебники, подготовленные авторскими коллективами ученых-правоведов МГЮА под руководством С.Ю. Кашкина «Право Европейского Союза» в 2 томах и МГИМО под руководством Л.М. Энтина «Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека», а также труды М.М. Бирюкова, П.Н. Бирюкова, П.А. Калиниченко, С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина. Вопросы взаимодействия государств - членов ЕС в борьбе с преступностью становились объектом исследования Н.Н. Грибовской, А.В. Губанова, Е.Л. Климовой, И.Э. Никитиной, Р.Р. Шамсутдиновой и ряда других ученых.

Труды указанных авторов, несомненно, имеют существенное значение для изучения и решения теоретических и практических проблем межгосударственного взаимодействия в борьбе с преступностью.

Вместе с тем в отечественной литературе научные исследования правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в целом носят достаточно фрагментарный характер, а какие-либо фундаментальные труды, в которых проводилось бы комплексное исследование организационно-правовых механизмов взаимодействия полиции государств - членов ЕС, в настоящее время отсутствуют. В большинстве работ в этой области анализируемая тематика в основном рассматривается во взаимосвязи с вопросами судебного сотрудничества, а правовое регулирование полицейского сотрудничества на новейшем этапе его развития специально монографическому исследованию не подвергалось.

Предметом исследования являются нормы учредительных документов и правовых актов Европейского Союза, его международных договоров в области полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью для формирования общих выводов о сущности, содержании и тенденциях развития правового регулирования деятельности ЕС в области полицейского сотрудничества.

Особое внимание в работе уделено правовому анализу нормативной базы взаимоотношений Европейского Союза и Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые возникают в ходе разработки и применения учредительных договоров ЕС, правовых актов и международных соглашений, в том числе связанных с сотрудничеством полиции государств - членов Европейского Союза с Европейским полицейским ведомством и Российской Федерацией.

Целью исследования является осуществление первого комплексного и системного изучения правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в сфере борьбы с преступностью, включая правовые аспекты взаимоотношений Российской Федерации и Европейского Союза в области полицейского сотрудничества.

В соответствии с поставленной целью задачами настоящего исследования являются:

– изучение научно-концептуальных и историко-правовых аспектов развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе;

– проведение комплексного и системного анализа источников права, закрепляющих правовые основы полицейского сотрудничества в Европейском Союзе;

– определение сущности, закономерностей и тенденций развития правового регулирования реализации компетенции Европейского Союза в области полицейского сотрудничества в борьбе с преступностью;

– изучение правовых основ деятельности Европейского полицейского ведомства, а также правовых основ его взаимоотношений с Европейским Союзом и Российской Федерацией;

– исследование применения опыта правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, в Российской Федерации и интеграционных объединениях на постсоветском пространстве;

– определение направлений совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Теоретическая и нормативная база исследования. При проведении настоящего исследования автор опирался на труды отечественных ученых по общим проблемам международного и европейского права: К.А. Бекашева, М.М. Бирюкова, П.Н. Бирюкова, Н.Н. Грибовской, П.А. Калининченко, С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и других.

Кроме того, в процессе исследования использованы труды зарубежных ученых по проблемам права Европейского Союза: Ф. Вильямса, М. Джилмана, Д. Крамера, М. Чаттертона и других.

Нормативная база, которая была изучена при подготовке диссертационного исследования, включает в себя: международные договоры, в том числе конвенции

Организации Объединенных Наций (ООН), учредительные акты Европейского Союза, прежде всего Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза в предшествующих редакциях и в редакции Лиссабонского договора, регламенты, директивы и другие нормативные акты, изданные институтами ЕС, соглашения Европейского Союза с Российской Федерацией, а также соглашения государств - участников СНГ в области полицейского сотрудничества.

Изучены проекты федеральных законов и межгосударственных соглашений, рабочие документы Министерства внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания как общий метод исследования. Названный метод научного познания в ходе проведения исследования сочетался с использованием специальных методов: исторического, логической дедукции и индукции, телеологического, формально-юридического и сравнительно-правового, а также иных логических приемов и средств исследования, применение которых способствовало достижению поставленной цели и решению задач в поставленной области.

Научная новизна исследования. В диссертационном исследовании впервые в отечественной науке международного и европейского права комплексно исследованы вопросы становления и развития правового регулирования полицейского сотрудничества в борьбе с преступностью в Европейском Союзе.

Диссертационное исследование представляет собой работу, в рамках которой впервые проведен комплексный анализ правовой базы полицейского сотрудничества государств - членов ЕС в сравнении с межгосударственным взаимодействием в этой сфере в рамках Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического союза.

Проведенное исследование содержит общие выводы о сущности, содержании и тенденциях правового регулирования полицейского сотрудничества в Евросоюзе.

В диссертационном исследовании на основе теоретического анализа понятийного аппарата дано авторское определение понятия правового регулирования полицейского сотрудничества, определены сущностные характеристики полицейского сотрудничества как объекта правоотношений в сфере борьбы с преступностью.

По результатам разработаны конкретные предложения по совершенствованию межгосударственного взаимодействия Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью в рамках СНГ на основе опыта полицейского сотрудничества в Европейском Союзе.

Основные положения, выносимые на защиту. В соответствии с результатами проведенного исследования и сделанными из него выводами на защиту выносятся следующие основные положения, содержащие существенные признаки научной новизны:

1. Предложено авторское определение понятия полицейского сотрудничества для целей главы «Полицейское сотрудничество» в рамках Договора о функционировании Европейского Союза, под которым понимается урегулированная правовыми нормами совместная деятельность полиции нескольких государств, направленная на предотвращение, раскрытие и расследование преступлений, а также на повышение эффективности их взаимодействия в сфере борьбы с преступностью.

2. На основании проведенного исторического анализа правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе сделан вывод о постепенной трансформации механизмов этого сотрудничества: от межправительственного взаимодействия государств - членов ЕС, регулируемого международными договорами или осуществляемого на неформальной основе, к регламентируемой законодательными актами институтов ЕС совместной деятельности национальных полиции и специализированных учреждений Евросоюза (Европол, Европейский полицейский колледж – CEPOL). В рамках этой деятельности Европол и CEPOL осуществляют координирующие и вспомогательные функции, но без права принятия принудительных мер,

оставленных в исключительной компетенции государств-членов (пункт 3 статьи 88 Договора о функционировании ЕС в редакции Лиссабонского договора 2007 г. – ДФЕС).

3. Дана авторская периодизация развития правового сотрудничества в Европейском Союзе до реформы Лиссабонского договор. Проведенный исторический анализ позволил выделить три основных этапа.

Первый этап (1976 – 1991 гг.): становление полицейского сотрудничества благодаря созданию и деятельности межправительственной группы «ТРЕВИ»⁷ (1976 г.) и закреплению некоторых элементов полицейского сотрудничества в Шенгенских соглашениях 1985 г. и 1990 г. как международных договорах между отдельными государствами - членами, не входившими в то время в правовую систему ЕС.

Второй этап (1992 – 1997 гг.): юридическое закрепление полицейского сотрудничества в качестве особой сферы общественных отношений, входящей в компетенцию ЕС, – сначала в контексте «сотрудничества в области правосудия и внутренних дел» (третьей «опоры» Европейского Союза в соответствии с ДЕС).

Третий этап (1998 – 2009 гг.): завершение создания и полноценное функционирование Европейского полицейского ведомства как специализированного учреждения Европейского Союза, координирующего полицейское сотрудничество его государств - членов, в контексте формирования европейского «пространства свободы безопасности и правосудия» (в соответствии с Амстердамским договором 1997 г.).

4. Современный этап развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе связан с подписанием в 2007 г. и введением в действие с 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора о реформе ЕС.

После вступления в силу Лиссабонского договора полицейское сотрудничество на уровне первичного права ЕС:

⁷ Терроризм, Радикализм, Экстремизм, Международное насилие (франц. TREVI – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale).

1) сохранено в качестве самостоятельного аспекта пространства свободы, безопасности и правосудия как правоохранительной сферы компетенции ЕС;

2) впервые урегулировано в специальной главе учредительных документов (глава «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС)⁸;

3) отнесено к категории совместной компетенции ЕС и его государств - членов.

5. После реформы Лиссабонского договора на уровне вторичного права ЕС его законодательные институты впервые получили право издавать по вопросам полицейского сотрудничества законодательные акты прямого действия (регламенты), применяемые без ратификации и трансформации в национальное законодательство.

При издании законодательных актов в области полицейского сотрудничества полноценное право в сфере законодательства впервые приобрел надгосударственный представительный институт ЕС – Европейский парламент. Однако по вопросам регулирования оперативного сотрудничества полицейских органов Европейский парламент по-прежнему располагает только консультативными полномочиями, в то время как законодательные акты принимает единолично Совет на основе единогласия представителей (министров) государств - членов.

6. Системный анализ главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС позволяет выделить две главные цели полицейского сотрудничества в современной первичном праве ЕС:

1) усиление кооперации и взаимодействия непосредственно между полицейскими органами государств - членов ЕС, в том числе в контексте обмена информацией и осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) повышение эффективности индивидуальной и совместной работы полицейских органов государств - членов ЕС с помощью Европола.

⁸ Глава 5 раздела V «Пространство свободы, безопасности и правосудия» части третьей «Внутренняя политика и деятельность Союза».

7. Системный анализ действующего законодательства Европейского Союза по вопросам полицейского сотрудничества позволяет выделить три основных направления его правового регулирования в современном вторичном праве ЕС:

1) установление и регламентация организационно-правовых механизмов полицейского сотрудничества путем создания специализированных учреждений на европейском уровне, таких как Европол и Европейский полицейский колледж (CEPOL);

2) создание механизмов информационного взаимодействия в области полицейского сотрудничества, главным образом, посредством Шенгенской информационной системы второго поколения и автоматизированной информационно-аналитической системы Европола (The Europol Computer System – TECS);

3) регулирование сотрудничества между полицией государств - членов ЕС в предотвращении преступлений и осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе путем создания правовых основ привлечения полицейских одного государства-члена для выполнения своих функций на территории других государств - членов.

8. Ключевым направлением совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в настоящее время следует признать проект реформирования Европола и CEPOL с созданием на их базе единого европейского агентства, что может оказать эффект синергии на деятельность всех полицейских служб в ЕС.

9. Европейский Союз как субъект международных отношений и международного права уполномочен устанавливать полицейское сотрудничество со странами, не входящими в его состав (третьими странами), и международными организациями, в том числе путем заключения с ними специальных международных соглашений. Такие соглашения, как правило, заключаются на двусторонней основе Европейским полицейским ведомством как учреждением ЕС, обладающим статусом юридического лица.

Действующее Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством заключено свыше десяти лет назад (6 ноября 2003 г.), и в настоящее время проводится работа по развитию правовой базы взаимодействия с Европоллом. Представляется, что с подписанием Соглашения об оперативном сотрудничестве между Россией и Европоллом должен быть положительно решен вопрос о доступе правоохранительных органов Российской Федерации к базам Шенгенской информационной системы, что позволит более эффективно взаимодействовать правоохранительным органам Российской Федерации и Европейского Союза в вопросах раскрытия и расследования преступлений.

10. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, основой которого является делегирование государствами - членами части полномочий в вопросах борьбы с преступностью на надгосударственный уровень, существенно отличается от такого регулирования в СНГ, где правовая база сотрудничества является договорно-правовой и формируется путем заключения двусторонних или многосторонних международных договоров между государствами – участниками.

Вместе с тем, представляется возможным использовать опыт Европейского Союза в сфере борьбы с преступностью для совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

В частности, предлагается рассмотреть вопрос о создании постоянного органа, координирующего полицейское сотрудничество, – Евразийского полицейского ведомства, правовой основой деятельности которого, как и Европейского полицейского ведомства, на первом этапе его существования, мог бы стать специальный многосторонний договор между государствами - членами ЕАЭС с участием других заинтересованных стран СНГ.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты и выводы работы могут быть использованы при проведении дальнейших научных

исследований различных аспектов правового регулирования полицейского сотрудничества в ЕС, представлять интерес для органов государственной власти Российской Федерации при реализации мер Дорожной карты по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, утвержденной 10 мая 2005 г. на московском саммите Россия – ЕС, а также для совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Результаты исследования могут быть востребованы при преподавании таких юридических дисциплин, как право ЕС (Европейское право), международное право и полицейское право, уголовное право и уголовно-процессуальное право при подготовке учебных пособий для студентов, бакалавров и магистрантов юридических факультетов и вузов, а также в системе повышения квалификации и профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и прошла обсуждение на кафедре интеграционного и Европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Отдельные положения диссертационного исследования используются в учебном процессе Академии Полицейского корпуса в Братиславе, в Омской юридической академии, а также в правоподготовительной деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (Департамент информационных технологий, связи и защиты информации, ФГКУ «ВНИИ МВД России»).

Основные положения диссертации изложены автором на научно-практических конференциях, проведенных в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Российском университете дружбы народов, Санкт-Петербургском университете МВД России и Омской академии МВД России в 2013 – 2015 гг.

Выводы и положения диссертационного исследования были опубликованы автором в десяти научных статьях общим объемом 4 п.л., из них пять опубликовано в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии:

1. Никишкин И.К. Заключение соглашения между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией о стратегическом и оперативном сотрудничестве // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 78-82 (0,5 п.л.).

2. Никишкин И.К. Роль государства в эволюции права международного полицейского сотрудничества // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 69-73. (0,6 п.л.).

3. Никишкин И.К. Некоторые вопросы развития правовой базы межгосударственного полицейского сотрудничества Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью // Научный портал МВД России. – М.: ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России». 2015. № 2. С. 105-108. (0,4 п.л.).

4. Никишкин И.К. Правовое регулирование создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств: законодательство и практика // Научный портал МВД России. – М.: ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России». 2015. № 3. (0,3 п.л.).

5. Никишкин И.К. Вопросы развития правовой базы полицейского сотрудничества государств - членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. 2015. № 10. (0,5 п.л.).

Другие публикации:

6. Никишкин И.К. Взаимодействие совместных следственно-оперативных групп и военной юстиции на территории нескольких государств // Военно-юридический журнал. 2012. № 7. С. 9-13. (0,4 п.л.).

7. Никишкин И.К. Совместные следственные группы, как новый способ борьбы с преступностью // Сборник тезисов по итогам IX научно-практической конференции студентов и аспирантов «Международные правоотношения: публичные, частные и интеграционные аспекты». – М.: МГЮА, 2014. С. 75-77. (0,2 п.л.).

8. Никишкин И.К. К вопросу о развитии правовой базы сотрудничества Российской Федерации с Европейским Союзом в сфере борьбы с преступностью / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. В 3 частях. Ч. III. /сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2015. С. 206-210. (0,5 п.л.).

9. Никишкин И.К. Развитие правовой базы информационного взаимодействия министерств внутренних дел Евразийского экономического союза в сфере борьбы с преступностью // Сборник трудов по итогам международной конференции «Актуальные проблемы полицейского права: к 95-летию образования Омской академии МВД России». – Омск, ОМА МВД России, 2015. С. 123-127. (0,3 п.л.).

10. Никишкин И.К. Правовые основы создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств // Сборник материалов XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения». – М.: Российский университет дружбы народов. 2015 (издается в электронном виде). (0,3 п.л.).

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом исследования, а также поставленными задачами и целью. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка источников и литературы, а также приложения.

ГЛАВА I. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛИЦЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

§ 1.1. Международное полицейское сотрудничество: историко-правовые и теоретические аспекты

В современный период вопросы противодействия преступности имеют особую остроту и социальную значимость. С развитием экономической интеграции государств, а также науки, технологий, средств телекоммуникации вопросы объединения усилий государств и их эффективного взаимодействия в области полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью становятся объектом пристального внимания ученых и практиков⁹.

Солидаризируясь с позицией А.Г. Волеводза, следует отметить, что международное сотрудничество в борьбе с преступностью представляет собой урегулированную нормами международного и внутригосударственного права совместную деятельность субъектов международного права и внутригосударственных правоотношений по обеспечению защиты личности, общества, государства и мирового сообщества от международных и имеющих международный характер преступлений, а также транснациональных преступлений, посягающих на внутригосударственный порядок¹⁰.

Международное полицейское сотрудничество, являясь важной составляющей сферы международных отношений, обеспечивает международно-правовой, а также внутригосударственный порядок, способствует международной и национальной безопасности. Как составная часть международного

⁹ См. подробнее: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. С. 247; Международное публичное право / под ред. Бекашева К.А. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: 2009; Международное право. Общая часть: Учебник; отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков – М.: Статут. 2011; Право Европейского Союза. Под ред. Кашкина С.Ю. В 2 т. – М.: Норма М, 2014; Лунев В.В. Преступность XX века. – М., 1997. С. 8-9; Панов В.П. Международное право. С.15; Бирюков П.Н. Право Европейского Союза; Международное уголовное право. Под ред. Кудрявцева В.Н. – М.: Наука, 1999. С. 181-246.

¹⁰ Волеводз А.Г. К вопросу о сущности и содержании международного сотрудничества в борьбе с преступностью // Международное уголовное право и международная юстиция. 2007. № 1. С. 11-20.

сотрудничества в сфере борьбы с преступностью полицейское сотрудничество представляет собой специфическую деятельность государств и других субъектов международных отношений в сфере предупреждения преступности, раскрытия и расследования преступлений, а также обращения с правонарушителями.

Такая форма взаимодействия полицейских органов имеет длительную историю. Необходимость во взаимодействии в вопросах выдачи преступников, в проведении совместных действий против разбойников, пиратов, совершивших преступления на территории нескольких государств, возникла еще в рабовладельческую эпоху¹¹.

Становление международного сотрудничества государств в этой сфере осуществлялось в условиях нестабильности и перманентных вооруженных конфликтов между странами, при общем относительно невысоком уровне развития международного права. Как правило, межгосударственные договоренности того времени заключались исключительно в интересах правящего класса. Так, Р.М. Валеев в своей работе, посвященной выдаче преступников, отмечает, что «договоры рабовладельческих государств показывают, насколько институт выдачи преступников носил ярко выраженный классовый характер, защищавший интересы господствующих классов»¹². Подлежали выдаче в тот период времени только преступники, нарушившие неприкосновенность послов, а также беглые рабы¹³.

В числе первых международно-правовых договоров, затрагивающих вопросы борьбы с преступностью, следует выделить заключенный в 1296 г. до н.э. мирный договор между Египтом и Хеттским Царством, подписанный фараоном Рамсесом II и хеттским царем Хаттусили III, содержащий положения об

¹¹ См.: История внешней политики / под. ред. В.П. Потемкина. В 2 т. Т. 1. – М.: ОГИЗ, 1941. С. 14-15.

¹² Валеев Р.М. Выдача преступников в современном международном праве (некоторые вопросы теории и практики). – Казань, Издательство Казанского университета, 1976. С. 12; История внешней политики / под. ред. В.П. Потемкина. С. 14-15, 21.

¹³ См.: Валеев Р.М. Там же. С. 12-13.

экстрадиции¹⁴. Включение в него норм об экстрадиции свидетельствует о важности проблемы борьбы с преступностью и взаимодействия государств в этой сфере уже на ранних этапах развития государственности.

Необходимо отметить, что в эпоху феодализма, как и в рабовладельческий период, государство не меняло своего отношения к роли права, которое являлось лишь карательным орудием в интересах правящих классов. «Суверен обрушивает закон лишь на своих подчиненных и противников в борьбе за власть»¹⁵.

В силу существующей разрозненности государств, проведения агрессивной политики, а также наличия у них практически неограниченных возможностей в использовании своих граждан и беглецов прообраз современного института экстрадиции был не только весьма несовершенным, но и применялся в редких случаях. При этом вопросы выдачи преступников при отсутствии соответствующих договоров между государствами могли разрешаться также в рамках иных межгосударственных соглашений. Так, положения о выдаче, содержащиеся в статье 14 Договора Киевской Руси с Византией 911 г., регламентировали не собственно процедуру выдачи преступников в современном понимании международно-правового сотрудничества, а затрагивали существовавший обычай – доставления должника в суд для возможного взыскания долга¹⁶.

В период феодализма правовая база сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью получила дальнейшее развитие. Это было обусловлено ростом числа уголовных преступлений, в том числе совершенных на территории нескольких государств, что вызвало необходимость разработки и применения национальных и международных правовых актов по вопросам противодействия преступности. В это время договорно-правовая координация борьбы с

¹⁴ Хрестоматия по истории Древнего Востока : учебное пособие / под. ред. М.А. Коростоцева и др. В 2 ч. Ч. 1. – М.: Высшая школа, 1980. С. 81.

¹⁵ Мелентьев П.В. Исторические черты международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью // Право и жизнь. 2010: № 142 (4) / URL:[http:// www.law-n-life.ru/arch/n142.aspx](http://www.law-n-life.ru/arch/n142.aspx) (дата обращения – 08.05.2015 г.).

¹⁶ См.: Родионов К.С. Была ли в договоре 911 г. Киевской Руси с Византией норма о выдаче? // Государство и право. 2006. № 3. С. 75-85.

преступлениями возникает в качестве одного из направлений международного сотрудничества в борьбе с преступностью нескольких государств¹⁷.

Результатом активного взаимодействия ученых-криминологов во главе с немецким ученым Францем фон Листом становится создание в 1888 г. Международного криминологического общества, основными задачами которого были изучение и выработка мер по противодействию международной преступности¹⁸.

В конце XIX – начале XX вв. между полицейскими ведомствами государств активизируются контакты и развивается информационное взаимодействие в сфере борьбы с преступностью. Они осуществляются как в форме различного рода встреч, так и конференции. Например, в 1905 г. состоялась конференция представителей полицейских органов Аргентины, Бразилии, Уругвая, Чили и ряда других стран, в ходе обсуждения на которой, принято решение об организации обмена опытом, а также сведениями о розыске преступников, бежавших из страны, где они совершили преступления¹⁹.

На международном Конгрессе представителей полицейских ведомств, проходившем в 1914 г. в Монако, были приняты решения о необходимости централизованного хранения сведений о внешности преступников, дактилоскопической информации и вещественных доказательствах, обнаруженных на месте совершения преступления. Для формирования таких учетов полицейским органам в качестве рекомендации предлагалось осуществить систематизацию и классификацию материалов, а также организовать обмен ими²⁰.

По инициативе главы полиции Вены – доктора Й.Шобера в 1923 г. была образована Международная комиссия уголовной полиции, на которую возлагался контроль за деятельностью по установлению контактов между полицейскими

¹⁷ См.: Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. (Проблемы деятельности ООН в области предупреждения преступности и обращения с правонарушителями). – М.: Международные отношения, 1983. С. 4, 118-144.

¹⁸ См.: Иншаков С.М. Зарубежная криминология. – М.: Норма, Инфра-М. 1997. С. 1-22.

¹⁹ См.: Мелентьев П.В. Указ. соч.

²⁰ См. подробнее: Овчинский В.С. Интерпол в вопросах и ответах: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М., Издательство: Инфа-М, 2015. С. 8-35; Родионов К.С. Интерпол: миф и действительность: монография. 2-е изд. – М.: Междунар. отношения, 1986. С. 12-43.

органами и принятие мер для обеспечения успешного функционирования всех национальных ведомств, к компетенции которых были отнесены вопросы борьбы с транснациональной преступностью.

Основанная в результате формирования Версальско-Вашингтонской системы Версальского соглашения 1919 - 1920 гг. Лига Наций согласно Уставу не обладала правомочиями по международному сотрудничеству в сфере борьбы с преступностью. Одновременно ни один из ее органов также не имел подобных полномочий по разрешению указанных проблем²¹. Как точно отмечает Е.С.Пчелинцев, «создание экономической и социальной машины Лиги явилось новеллой и в международных отношениях государств, и в международном праве, она затрагивала некоторые вопросы борьбы с преступностью»²².

Дальнейшее развитие полицейское сотрудничество государств в сфере борьбы с преступностью получило с подписанием конвенций, направленных на противодействие проституции, рабству, торговли детьми, торговле наркотиками, а также созданием ряда международных организаций, к компетенции которых были отнесены вопросы контроля за ходом реализации этих международных договоров.

Следует отметить, что до начала XX в. вопросам противодействия таким преступлениям не уделялось особого внимания, и только с ростом их числа в конце XIX в. на международном уровне стали разрабатываться механизмы борьбы с ними. Так, в ходе Международной конференции, проведенной Лигой Наций в Женеве с 30 июня по 5 июля 1921 г., рассматривались вопросы взаимодействия государств в раскрытии и расследовании преступлений, связанных с торговлей женщинами и детьми. По ее результатам, учитывая актуальность борьбы с этими преступлениями, 30 сентября 1921 г. была подписана Международная Конвенция о борьбе с торговлей женщинами и

²¹ См.: Версальский мирный договор. Полный перевод с французского подлинника / Под редакцией Ю.В. Ключникова и А. Сабанина. – М.: Издание Литиздат НКВД, 1925. С. 7-15.

²² Пчелинцев Е.С. Международно-правовые вопросы экономического и социального сотрудничества государств (по материалам Лиги наций) // В сб.: Вопросы международного права. Ученые записки ИМО. Вып. 16 / Отв. ред.: Менжинский В.И. – М.: Изд-во ИМО, 1963. С. 182.

детьми, открытая для подписания в Женеве с 30 сентября 1921 г. по 31 марта 1922 г.²³.

Учрежденный в 1922 г. Лигой Наций Совещательный комитет по борьбе с торговлей женщинами и детьми, преобразованный в 1936 г. в Совещательный комитет по социальным вопросам имел в своей компетенции контроль хода выполнения международных договоров о борьбе с торговлей женщинами и детьми, а также изданием и распространением материалов порнографического характера²⁴.

20 ноября 1959 г. резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН была утверждена Декларация прав ребенка, в которой было подчеркнуто: «...ребенок ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения»²⁵. Спустя 40 лет по инициативе Международного детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) резолюцией 44/25 от 20 ноября 1989 г. утверждена Конвенция о правах ребенка, согласно статье 35 которой подписавшие ее страны обязуются «принять необходимые меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и в любой форме»²⁶.

Принятие указанных международно-правовых актов создало правовую основу для полицейского сотрудничества в области борьбы с преступностью в отношении несовершеннолетних.

В 1920 г. с учетом важности значения проблемы взаимодействия стран в области борьбы с незаконным оборотом наркотических средств на основе резолюции Ассамблеи Лиги Наций был образован Совещательный комитет по торговле опиумом и другими наркотиками, в число основных задач которого отнесено оказание консультативной помощи Совету Лиги в осуществлении

²³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствам. // Вып. XVI. Ст. 649. – М.: Государственное издательство политической литературы. 1957.

²⁴ См.: Афанасьева О.А. Краткий очерк истории Лиги Наций. – М.: Госполитиздат. 1945. С. 35.

²⁵ Международная защита прав и свобод человека. – М.: Юридическая литература. 1990. С. 139-141.

²⁶ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Сорок четвертая сессия. Дополнение № 49 (A/44/49). С. 230-239.

полномочий по наблюдению за применением международных конвенций и соглашений относительно наркотических средств²⁷.

Следует констатировать, что в целом в XX в. вопросы развития международного полицейского сотрудничества приобретают особую актуальность. Проблемы расширения сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью и необходимости создания органа для координации этой деятельности были впервые обозначены на первом международном Конгрессе судебных и полицейских органов, состоявшемся по инициативе принца Альберта I в Монако еще в 1914 г. В ходе Конгресса, в котором принимали участие сотрудники полиции из 24 стран, председательствующий на нем профессор А.Ларно²⁸ заявил: «Прямой контакт между полицейскими и судебными властями различных стран становится с каждым годом все более необходимым. Всевозможные задержки в преследовании и аресте преступников, находящихся за пределами той или иной страны, должны быть устранены»²⁹.

Дальнейшему развитию этой идеи помешали Первая мировая война и революции в Европе в начале XX в. Реализована она была лишь в 1923 г. на втором международном Конгрессе полицейских ведомств, проведенном в Вене (Австрия), в ходе которого было принято решение о создании Международной комиссии уголовной полиции для координации усилий отдельных стран в борьбе с общеуголовной преступностью. Статьей 1 Устава этой организации, принятого в 1956 г., определено, что основной задачей Интерпола является налаживание и обеспечение взаимодействия национальных служб криминальной полиции государств в их совместной борьбе с преступностью³⁰.

²⁷ Проблемой наркотиков в рамках Лиги наций занимались также: Постоянный центральный комитет по опиуму, который был учрежден в соответствии с положениями Женевской конвенции о наркотических средствах 1935 г.; созданный Лигой наций Контрольный орган на основании постановлений Женевской конвенции 1931 г. об ограничении производства и о регламентации распределения наркотических средств.

²⁸ Принимал участие в Конгрессе в качестве представителя Франции.

²⁹ Национальное Центральное Бюро Интерпола в Российской Федерации. Информационный бюллетень. 1995. № 14. С. 13.

³⁰ Согласно статье 1 Устава, принятого в 1956 г. официальное название организации «Международная организация уголовной полиции». Термин «Интерпол» указан в скобках к

Международной организации уголовной полиции отводится одна из ключевых ролей в разработке правовых основ деятельности полицейских органов по вопросам экстрадиции. Так, в 1960 г. в ходе XXIX сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола государствам, входящим в эту организацию, было рекомендовано заключить дву- и многосторонние договоры об экстрадиции, а в 1967 г. в ходе ее сессии – предложено принять внутригосударственные законы о выдаче преступников³¹.

В свою очередь Совету Европы отводится определяющая роль в формировании правового механизма сотрудничества стран Европы в области защиты прав граждан. В соответствии с положениями статьи 1 главы I Устава Совета Европы, принятого 5 мая 1949 г.³², целью создания этой международной организации является обеспечение сотрудничества между странами Европы, в том числе заключение соглашений, проведение совместных действий в юридической и других областях для защиты прав человека и основных свобод.

Здесь необходимо отметить значение трех европейских конвенций 1950-70-х гг., разработанных Советом Европы, с принятием которых была заложена правовая основа современного полицейского сотрудничества государств Европы в сфере борьбы с преступностью и определены основные направления этого взаимодействия. Первой среди них является Европейская конвенция о выдаче, подписанная 13 декабря 1957 г., в которой были закреплены положения об обязательной выдаче лиц, в отношении которых осуществляется судопроизводство в связи с совершением преступления или которые разыскиваются для приведения в исполнение приговора или постановления об аресте³³.

данной статье Устава как допустимое рабочее название (К.С.Родионов. Интерпол и Европол // Государство и право. 2009. № 6. С. 62-71).

³¹ См.: Бастрыкин А.И. Институт выдачи: взаимодействие национальных и международных норм // Советский ежегодник международного права. – СПб., Россия-Нева. 1992. С. 115-124.

³² Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1390.

³³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 23. Ст. 2348.

20 апреля 1959 г. была подписана Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам³⁴. В соответствии с ее положениями государства, подписавшие Конвенцию, обязуются оказывать друг другу самую широкую помощь в сборе доказательств, получении показаний свидетелей, экспертов и обвиняемых лиц. Также Конвенция определила порядок выполнения судебных поручений, направляемых в целях получения доказательств, вручения судебных повесток и постановлений, передачи показаний (материалов или документов) по уголовным делам, находящимся в производстве судебных органов. Кроме того, в ней установлены необходимые требования для возможности оказания правовой помощи, передачи и исполнения судебных поручений.

27 января 1977 г. подписана Европейская конвенция о пресечении терроризма³⁵, направленная на создание правовых основ для более тесного сотрудничества государств-членов Европейского Совета в вопросах борьбы с терроризмом. Основной причиной принятия этой Конвенции послужила активизация деятельности террористических групп в странах третьего мира, а также в Европе и совершение ими ряда террористических актов³⁶.

С принятием данной Конвенции правовая база, регламентирующая вопросы обмена информацией, взаимодействия в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений, розыска преступников между правоохранительными органами, получила свое дальнейшее развитие. Кроме того, в статье 2 Конвенции дано понятие преступления, совершенного по политическим мотивам, что послужило основанием для формирования единого

³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 23. Ст. 2349.

³⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33, Ст. 3347.

³⁶ В Германии «Фракцией Красной Армии» (РАФ) (RAF – нем. *Rote Armee Fraktion* – немецкая леворадикальная террористическая организация) и «Движением 2 июня» (нем. *Bewegung 2 Juni* – немецкая леворадикальная партизанская организация); «Красными бригадами» (по-итальянски *Brigate Rosse*) в Италии; организацией «Прямое действие» (франц. *Action directe* – террористическая организация ультралевой ориентации) во Франции. Захват заложников во время XX Олимпийских игр в Мюнхене в 1972 г. членами террористической палестинской организации «Черный сентябрь».

подхода при определении содержания такого вида преступлений в национальных законодательствах европейских государств.

Несмотря на важность значения этих базовых конвенций для обеспечения взаимодействия стран Европы в деятельности по борьбе с преступностью, они, к сожалению, имели ряд существенных недостатков. В их числе можно выделить то, что область применения конвенций в основном ограничивалась только европейскими странами, а также относительную необязательность конвенций, обусловленную наличием возможности у государств, при их подписании указать случаи, исключающие участие государств в этих договорах.

К примеру, Австрией, Данией, Испанией и рядом других государств при подписании в соответствии со статьей 26 были сделаны оговорки к Европейской конвенции о выдаче 1957 г.³⁷, согласно которых они закрепляли за собой право не осуществлять выдачу лиц, подлежащих специальному суду. Сделанные другими государствами оговорки также существенно ограничивают действие данной Конвенции. Так, Великобритания при подписании Конвенции 1957 г. полностью исключила для себя действие ее положений в части выдачи лиц, в отсутствие которых в отношении них было выдвинуто обвинение либо назначено наказание. Такое исключение позволяет не выдавать Великобритании граждан, скрывающихся от уголовного преследования на территории этого государства. Ряд других государств, также ссылаясь на положения своих конституций, запрещающих выдачу своих граждан, сделали оговорку, отказавшись в принципе выдавать их каким-либо третьим странам.

Представляется, что установление различных односторонних исключений для реализации конвенций со стороны государств, особенно в такой важной сфере межгосударственного взаимодействия как раскрытие и расследование преступлений, может в ряде случаев даже привести к нивелированию их предназначения. Такое положение в современный период, когда вопросы противодействия преступности имеют особую остроту и социальную значимость,

³⁷URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/024.htm> (дата обращения – 22.04.2015 г.).

не отвечает задачам построения единой и общей правовой базы для полицейского сотрудничества государств - членов.

Происходящие процессы глобализации обуславливают не только необходимость объединения усилий государств и повышение эффективности использования существующих возможностей международного полицейского сотрудничества, но и принятие на национальном и международном уровнях скоординированных мер по совершенствованию его правового регулирования.

Так, недостаточная эффективность правовых и организационных механизмов Совета Европы обусловило начало разработки государствами - членами Европейских сообществ собственных методов деятельности в уголовно-правовой сфере³⁸.

В целом рассмотрение вопросов становления и развития правовой базы международного полицейского сотрудничества через «историческую призму» показывает, что определяющая роль в формировании такого направления международного сотрудничества в борьбе с преступностью, как договорно-правовая координация, принадлежит государству.

С учетом изложенного, по нашему мнению, полицейское сотрудничество представляет собой урегулированную правовыми нормами совместную деятельность полицейских органов нескольких государств, направленную на предотвращение, раскрытие и расследование преступлений, а также на повышение эффективности их взаимодействия в сфере борьбы с преступностью.

§ 1.2. Становление и развитие полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора

До заключения 7 февраля 1992 г. Маастрихтского договора о Европейском Союзе все предложения, касающиеся вопросов сотрудничества в правоохранительной сфере, за исключением выдачи преступников, инициировались в Европейском сообществе на непостоянной основе³⁹.

³⁸ См.: Право Европейского Союза. Учебник для магистров. Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрайт, 2012. С. 932.

³⁹ См.: Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 208.

Необходимость их юридического закрепления подготовила почву для формирования правовой базы будущей третьей опоры Европейского Союза⁴⁰.

Отправной точкой совершенствования уголовно-правовой политики в ЕЭС стало образование межправительственной группы «ТРЕВИ» в 1976 г., в состав которой вошли министры внутренних дел государств - членов Европейских Сообществ.

Изначально межправительственная группа «ТРЕВИ» была создана как форум для совещания между должностными лицами из министерств внутренних дел и министерств юстиции государств - членов Европейских сообществ. Данный форум был создан по итогам саммита Европейского Совета в Риме 1 - 2 декабря 1975 г.⁴¹. Учреждение межправительственной группы «ТРЕВИ» было вызвано участвовавшими случаями терактов, а также неспособностью Интерпола оказать эффективное содействие странам Европы в их борьбе с терроризмом⁴².

Главной задачей, поставленной перед группой «ТРЕВИ», было оказание содействия обеспечению межгосударственного сотрудничества по созданию единого пространства правопорядка. В сферу ее деятельности также входили вопросы борьбы с терроризмом, обеспечения пограничного контроля, регулирования миграционных потоков, пресечения нелегальной транспортировки и торговли наркотиками.

Как справедливо отмечает А.Р. Каюмов, область деятельности группы «ТРЕВИ» впоследствии расширилась за счет включения в нее вопросов, связанных с взаимодействием полицейских органов государств - членов ЕС, создания в них системы накопления, анализа и обмена информацией о

⁴⁰ См.: Климова Е.Л. Правовые основы сотрудничества в сфере общей уголовно-правовой политики Европейского союза // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. Сборник материалов. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2006. С. 141.

⁴¹ Первое заседание межправительственной группы «ТРЕВИ» на уровне старших должностных лиц было проведено в Риме. Данная организация прекратила свое существование с моментом включения в одну из так называемых «опор» ЕС: в ПВД – правосудие и внутренние дела (франц.: JAI, англ.: JHA, нем.: JJ) на основании Маастрихтского договора 1993 г.. Многие из опыта и практики в бывшей «третьей опоре» было разработано, опробовано и доказало свою эффективность в ТРЕВИ.

⁴² Особенно резонансный теракт с захватом заложников и с последующим их массовым убийством произошел на XX Олимпийских играх в Мюнхене в 1972 г.

преступлениях и лицах их совершающих, выработки предложений по ситуации и направлениям развития преступности, организации многостороннего взаимодействия в розыске и задержании преступников, а также в проведении единой визовой политики и другие⁴³. Позже некоторым странам, не входящим в Европейское экономическое сообщество был предоставлен статус наблюдателя: они не принимали участие в собраниях, но им обязаны были предоставлять информацию. Эта группа получила название «Друзья ТРЕВИ». На тот момент времени она состояла из не входивших в ЕС Австрии, Швеции, а также Марокко, Норвегии, Швейцарии, Финляндии, Канады и США. Еще две страны получали информацию по следующей схеме: Венгрия информировалась Германией, а Аргентина – Испанией⁴⁴.

В связи с тем, что «ТРЕВИ» фактически функционировала вне рамок правового и институционального механизма Европейского сообщества, это накладывало определенные ограничения на ее правовой статус, который к тому же не был зафиксирован юридически в нормативном правовом акте. По этой причине она сама не обладала полномочиями по изданию правовых актов. Более того, она в полном объеме зависела от правовых предписаний и установок, полученных входящими в ее состав представителями министерств внутренних дел и министерств юстиции, и, кроме того, несла ограниченную ответственность перед национальными парламентами. Решения, принимаемые по итогам заседаний группы «ТРЕВИ», имели лишь рекомендательный характер, а реализация их полностью зависела от позиций государств - членов Сообщества.

Таким образом, группа «ТРЕВИ» являлась по своей сути некой общностью, в рамках которой происходило обсуждение и обмен информацией по проблемным вопросам деятельности правоохранительных органов. Тем не менее, даже, несмотря на то, что, по мнению некоторых исследователей, деятельность группы

⁴³ Каюмов А.Р. Механизмы осуществления уголовной юрисдикции государствами ЕС в рамках формирования пространства свободы, безопасности и правосудия // Международное публичное и частное право. 2005. № 4. С. 46.

⁴⁴ Trevi meetings have been attended by US Attorney Generals (Dick Thornburgh and General Edwin Meese) and the Chief of the US Drug Enforcement Administration. Reports from the US have also supplemented Trevi 'security assessments'. Associated Press, 3.6.88 & 12.5.89.

«ТРЕВИ» была недостаточно эффективной в практическом плане⁴⁵, существовавшая модель явила собой будущую институциональную основу сотрудничества государств в рамках «третьей опоры» Европейского Союза по Маастрихтскому (1992 г.) и в последствии Амстердамскому договору (1997 г.)⁴⁶.

Заметим, что первыми наиболее крупными мерами государств - членов ЕС в сфере полицейского сотрудничества и совместной борьбы с преступностью в целом стали действия, реализованные вне правового механизма Сообщества⁴⁷, а с привлечением инструментов международного права⁴⁸.

В частности среди них следует выделить претерпевающую в настоящее время сложные испытания в связи с неконтролируемым перемещением беженцев из стран Северной Африки Шенгенскую систему, основа формирования которой была заложена после подписания 14 июня 1985 г.⁴⁹ (Шенгенское соглашение 1985 г.). Являясь по своей сути соглашением об упрощении паспортно-визового контроля, предусматривающего постепенную ликвидацию проверок на внутренних границах, оно стало возможным только в силу проявленной политической воли государств - членов ЕС в целях эффективного обеспечения свободы передвижения своих граждан, а также более тесного и плодотворного сотрудничества в рамках реализации полицейских функций и действовало как самостоятельный правовой акт до 1 мая 1999 г.

Подписанное соглашение предопределило качественные сдвиги в сфере организации сотрудничества государств - членов Европейского сообщества в

⁴⁵ Winkler S. *Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Rn. 2.

⁴⁶ Hecker B. *Europaisches Strafrecht*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. 2005. S. 175.

⁴⁷ См.: Климова Е.А. Правовые основы сотрудничества в сфере общей уголовно-правовой политики Европейского союза // *Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики*. Сборник материалов. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России. 2006. С. 140

⁴⁸ Di Fabio U. *Die dritte SuLe der Union* // *Die offentliche Verwaltung*. 1997. S. 92.

⁴⁹ Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах было подписано 14 июня 1985 г. представителями Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, Франции и ФРГ на судне «Принцесса Мари-Астрид» посреди Мозеля, в месте схождения границ Люксембурга, Франции и ФРГ и получило название по ближайшей к этому месту деревне Шенген. Точка схождения границ именно этих трех стран была выбрана в связи с тем, что аналогичное законодательство об отмене паспортного контроля к тому времени уже применялось странами Бенилюкса // *Шенгенские соглашения / Вступ. статья и сост. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. – М. Профобразование, 2000.*

области внутренних дел. Так, в соответствии с его положениями подписавшие соглашение государства принимали на себя обязательства по обеспечению гармонизации законодательства в сфере правоохраны. Это затрагивало, прежде всего, вопросы предупреждения и пресечения преступлений, розыска преступников. Также это касалось предоставления сотрудникам полиции полномочий по розыску преступников с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, а также механизмов международно-правовой помощи⁵⁰.

Несколько позже – 1 мая 1990 г. – представителями государств Европейского сообщества, подписавших Шенгенское соглашение 1985 г., была заключена Конвенция о его применении. Шенгенская система в своем современном виде по своим участникам сопоставима со структурой членов Европейского Союза: из 28 государств - членов ЕС 22 страны наряду с четырьмя ассоциированными странами (Исландией, Лихтенштейном, Норвегией и Швейцарией) объединены Шенгенским пространством.

Шенгенская система позволяет осуществлять контроль внутренних и внешних границ Европейского Союза. Это происходит, в том числе, за счет организации взаимодействия полицейских органов государств - членов ЕС и обмена информацией. Важную роль здесь также играет процесс гармонизации визового законодательства, а также пограничного сотрудничества, создания единой, в рамках соглашения, информационной системы и возможность осуществления преследования правонарушителей сотрудниками правоохранительных органов «по горячим следам» на территории сопредельных государств⁵¹.

Следующей ступенью на пути развития правового сотрудничества в правоохранительной сфере стало учреждение в 1989 г. Европейского комитета по борьбе с наркотиками (CELDAD). Основанием для создания данной организации, основной задачей которой являлось борьба с наркотрафиком и

⁵⁰ URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenagr.htm> (дата обращения – 15.01.2015 г.).

⁵¹ Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 207.

воспрепятствование распространению наркотиков послужил рост в странах Европейского Союза торговли наркотиками и другими психотропными веществами⁵².

Обострение ситуации с нелегальной миграцией обусловило необходимость образования Специальной группы по проблеме иммиграции (Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials), которая функционирует на межправительственном уровне.

Для государств, входящих в Европейский Союз, также актуальным было создание организованной системы общей внутренней безопасности. С подписанием Договора о Европейском Союзе государства - члены Европейского сообщества нормативно закрепили осуществление на межгосударственном уровне сотрудничества в области юстиции и сфере внутренних дел.

Такое сотрудничество согласно Договору было организовано по следующим основным направлениям:

- формирование общей практики предоставления убежища;
- разработка правил, регламентирующих условия и порядок пересечения внешних границ государств-членов, а также организации контроля;
- осуществление иммиграционной политики и политики в отношении иностранных граждан;
- организация противодействия распространению и употреблению наркотических средств;
- таможенное взаимодействие;
- взаимодействие полицейских органов в сфере предотвращения и борьбы с терроризмом, а также преступлениями, носящий международный характер⁵³.

⁵² Cohen P. Будущая политика контроля за распространением наркотиков в странах бывшего восточного блока // Groupe Europeenne de Recherche sur les Normativites La Maison des Sciences de l'Homme/ – Париж. Russian translation by Anna Tuliaeva. Copyright 1993 Peter Cohen. All rights reserved (Работа представлена в Париже 25 февраля 1993 г. Европейский коллоквиум по кризису нормативных систем. Организован группой).

⁵³ См. подробнее: Бирюков П.Н. О некоторых аспектах деятельности Евроюста // Международное публичное и частное право. 2007. № 2 С. 265; Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – М.: Спарк, 2009. С. 8-18.

В последнее десятилетие XX в. отмечен рост количества преступлений, совершаемых на территории нескольких государств с использованием возможностей глобальных информационных технологий, что обусловило необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ полицейского сотрудничества государств в Европейском Союзе.

Так, статьей К.1 Договора о Европейском Союзе⁵⁴ было закреплено положение о создании Европейского полицейского ведомства⁵⁵ для выполнения функций обмена оперативной информацией между правоохранительными органами государств - членов Европейского Союза, оказания им оперативной и технической помощи, осуществления аналитической деятельности в сфере борьбы с организованной преступностью. В разделе VI Договора – «Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел» – определены основные направления деятельности и полномочия в сфере борьбы с преступностью Совета Европейского Союза, Европейской комиссии, Европарламента.

Амстердамский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, Договор об учреждении Европейских сообществ, а также связанные с этим акты от 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор 1997 г.) расширили понятие полицейского сотрудничества. В соответствии с его положениями, кроме непосредственно сотрудничества полицейских сил, устанавливалось также сотрудничество в этой сфере и других правоохранительных органов, например, таможенных и судебных.

При этом в сферу такого сотрудничества в области уголовного судопроизводства вошли вопросы:

- оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении процедуры выдачи преступников (экстрадиции);
- разрешение споров, возникающих в межнациональной юрисдикции;

⁵⁴ URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu> (дата обращения – 20.10.2014 г.).

⁵⁵ Подробнее об этом см. в § 2.1 данной работы.

– организация имплементации международных норм в целях их совместимости и единообразного применения государствами-членами.

При этом в Амстердамском договоре 1997 г. особое внимание уделено и Европейскому полицейскому ведомству. Так, Европол был наделен полномочиями, позволяющими ему координировать проводимые национальными правоохранительными органами расследования конкретных уголовных дел. Кроме того, предоставлено право на подготовку методических материалов по вопросам расследования преступлений, совершенных преступными группировками. Например, в решении Совета от 6 апреля 2009 г. о создании Европейского полицейского ведомства в пункте «е» статьи 5 прописано обязательство для Европола предоставлять государствам - членам помощь в расследовании преступлений и оказывать всестороннюю поддержку. Также эта обязанность для Европола указана в преамбуле.

Амстердамским договором 1997 г. в систему правоотношений была введена категория «пространство свободы, безопасности и правосудия» (ПСБП). Несмотря на общий позитивный посыл этого факта, отсутствие четкого определения данной категории ПСБП несколько нивелирует его положительное значение. Как указываем М.М. Бирюков, «это объясняется, прежде всего, широтой проблематики, входящей в содержание этого пространства»⁵⁶.

Представляется, что введение Амстердамским договором 1997 г. категории «пространство свободы, безопасности и правосудия» не являлось основной задачей его подписания. Полагаем возможным согласиться с мнением ряда немецких ученых-правоведов в том, что, по-видимому, изначально это делалось скорее для обеспечения нормального функционирования внутреннего рынка Европейского Союза⁵⁷.

⁵⁶ Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 106.

⁵⁷ Muller-Graff P.-C. Die Rechtsrahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts // Kainer, Friedemann. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Stand und Entwicklung eines integrationspolitischen Subkonzepts, in: Integration 26. Jg. / Juli 2003, S. 273.

С другой стороны, практика реализация компетенций в сфере охватываемой категорией ПСБП в дальнейшем вносила изменения в содержание этого основополагающего принципа,⁵⁸ так или иначе, выходя за пределы его рамок, выводя его на определенный новый уровень. В первую очередь это относится к сфере сотрудничества в области борьбы с преступностью, которую следует отнести к действиям, обуславливающим улучшение экономической интеграции государств - членов Европейского Союза в широком содержании этого понятия. Думается, в этой связи следует согласиться с Ф. Кайнером в том, что «категорию «пространство свободы, безопасности и правосудия» можно рассматривать как самостоятельное направление европейской интеграции»⁵⁹.

Как в Амстердамском договоре 1997 г., так и в многочисленных разъяснениях институтов Европейского Союза упоминается о высоком значении в этом качестве категории «пространство свободы, безопасности и правосудия»⁶⁰. Так, в статье 2 Договора перед Европейским Союзом поставлена цель сохранения и развития ЕС как пространства свободы, безопасности и законности, в котором беспрепятственное передвижение лиц обеспечивается во взаимосвязи с мерами контроля на внешних границах, а также механизмами предоставления убежища, иммиграции, профилактики и борьбы с преступностью.

Несомненно, положительную роль в упорядочивании отношений на территории сыграли Шенгенские достижения. Изначально как соглашение они были включены в Амстердамский договор. Теперь, когда страна вступает в ЕС, она подписывается автоматически и под Шенгенскими соглашениями (то есть не подписывает Шенгенские договоры, а автоматически следует им).

Таким образом, категория «пространство свободы, безопасности и правосудия» опосредованно являлась и целью создания Европейского Союза. На это указывала формулировка статьи 61 Договора об учреждении Европейского

⁵⁸ Kainer F. The European Concept of Integration and the Area of Freedom, Security and Justice // Bodnar, Adam et al. (Eds.), The Emerging Constitutional Law of the European Union. German and Polish Perspectives. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, 2003. P. 470.

⁵⁹ Kainer F. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. S. 273.

⁶⁰ Monar J. Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag. S. 32

сообщества от 25 марта 1957 г. (в редакции Амстердамского договора 1997 г.). В ней содержалось предписание Совету Европейского Союза на принятие мер по постепенному созданию пространства свободы, безопасности и законности, а также по сотрудничеству полиции и судов в уголовно-правовой сфере.

Впоследствии Лиссабонский договор 2007 г., исключил существовавший дуализм «Европейский Союз – Европейское сообщество», упрочив позиции категории ПСБП в этом качестве. Однако еще в статье 3 Договора о Европейском Союзе 1992 г.⁶¹ оно было закреплено в качестве одного из краеугольных камней наряду с формированием внутреннего рынка, единого экономического и валютного союзов.

Одновременно с этим раздел IV части 3 Римского договора, действие которого ограничивалось сферами визовой политики, политики предоставления убежища, иммиграционной политики в части свободного передвижения лиц в Лиссабонском договоре 2007 г. был трансформирован в раздел V части третьей Договора о функционировании Европейского Союза и охватил собой все элементы категории ПСБП, в том числе вопросы противодействия преступности. Категория «пространство свободы, безопасности и правосудия» получила в нем закрепление в качестве одной из сфер внутренней политики и деятельности Европейского Союза, наряду с такими сферами, как соблюдение правил конкуренции либо осуществление беспрепятственного передвижения капиталов.

Кроме того, такие составляющие категории «пространство свободы, безопасности и правосудия», как иммиграционная политика, право предоставления убежища либо борьба с преступностью, непосредственным образом затрагивающие интересы личности и способные, учитывая их направленность на обеспечение защиты прав, а также безопасности граждан выступить в качестве важного объединительного фактора для сближения народов Европы.

Таким образом, категория ПСБП с течением времени все больше изменяется в сторону своего усиления в правовой системе Европейского Союза. Логика

⁶¹ Бывшая статья 2.

такого укрепления заключается в том, что происходит переход от реализации построения единого рынка в качестве одной из задач к осуществлению самостоятельной политики Евросоюза, являющегося одним из ключевых направлений европейской интеграции.

В статье 3 Договора о Европейском Союзе 1992 г. в качестве общесоюзной цели закреплено: предоставление гражданам пространства свободы, безопасности и законности. В то же время нормативно не урегулирована равномерная реализация трех составляющих категории ПСБП⁶². В практической плоскости отмечается перекося содержания именно категории «безопасности», являющейся основным содержанием уголовно-правовой политики⁶³ и определяющей один из векторов дальнейшего развития межгосударственного сотрудничества государств - членов ЕС.

Ряд ученых-правоведов и представителей европейских правоохранительных органов полагают, что уровень обеспечения безопасности в государствах - членах Европейского Союза является недостаточным⁶⁴. Впервые об этом было озвучено в 1988 г. Координационной группой по свободе передвижения лиц. Полагаем, причина этого заключается в том, что государства - члены Европейского Союза, даже обозначив основные угрозы в этой сфере, не были готовы оперативно делегировать ЕС полномочия, в том числе в уголовно-правовой сфере, в связи с тем, что общественная безопасность и контроль над применением законной принудительной силы являются одной из центральных составляющих государственного суверенитета⁶⁵.

Подводя итоги эволюции (становлению и развитию) полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора 2007 г., необходимо отметить, что результатом этого стало длительное, поэтапное

⁶²URL: http://base.garant.ru/2566557/1/#block_1000 (дата обращения – 20.05.2015 г.).

⁶³ Monar J. Die politische Konzeption des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts // Kainer F. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Stand und Entwicklung eines integrationspolitischen Subkonzepts, in: Integration 26. Jg. / Mi 2003. S. 273

⁶⁴ Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation: Has the EU Bitten Off More Than It Can Chew? // The Columbia Journal of European Law, Spring 2002, Vol. 8, № 2. P. 204.

⁶⁵ Walker N. Justice and Home Affairs //47 International and Comparative Law Quarterly. P. 231, 233 (1998). Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 204.

развитие полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью. Основными вехами этого генезиса были действия до формирования Европейского Союза, построение третьей опоры ЕС, заключения Лиссабонского договора 2007 г., объединение первой и третьей опор в наднациональную систему.

Отличительной чертой данного этапа можно назвать тот факт, что с момента учреждения Европейский Союз претерпел серьезную эволюцию и расширил свою территорию, что повлекло за собой рост транснациональной преступности в государствах – членах ЕС.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что создание ПСБП способствовало решению многих проблем и помогло урегулировать отношения внутри Евросоюза, поскольку способствует построению эффективного и безопасного единого рынка и проведение самостоятельной политики ЕС.

§ 1.3. Компетенция Европейского Союза в области полицейского сотрудничества после реформы Лиссабонского договора

С подписанием 13 декабря 2007 г. Лиссабонского договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейских сообществ – «Договора о реформе», представляющего собой с некоторыми изменениями преобразованный договор, устанавливающий Конституцию для Европы⁶⁶, в Евросоюзе была развернута масштабная работа по проведению реформы первичного права ЕС. В основу Европейского Союза было положено два измененных учредительных акта – это Договор о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского договора, подписанного 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне (ДЕС) и Договор о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора, подписанный 25 марта 1957 г. (ДФЕС).

Расширение полномочий Европейского Союза в 1990-е гг. в результате подписания Маастрихтского, Амстердамского и Ниццкого договоров, прием новых членов из Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 гг., изменение политического веса Европы в мире потребовали, в свою очередь, реформы

⁶⁶ Конституция ЕС с комментариями. Под ред. С.Ю.Кашкина. – М.: Норма М, 2007.

внутренней структуры ЕС и более четкого разграничения его компетенции с государствами-членами. Одним из направлений реформирования Европейского Союза стала разработка проекта Конституции ЕС. В октябре 2004 г. ее окончательный согласованный вариант был подписан главами государств-членов. Отрицательные результаты голосования по Конституции на референдумах во Франции и Голландии независимо от возможных итогов голосования в других государствах ЕС заблокировали данный проект. Следовательно, перед Европейским Союзом возник вопрос о поиске путей преодоления сложившегося политического кризиса.

Необходимость изменения принципов управления Европейским Союзом и институционального реформирования особо остро возникла после крупномасштабного расширения в 2004 г. Сближение «старой» и «новой» Европы является и до настоящего времени трудной задачей, еще более сложная проблема – сохранение европейской идентичности. При этом Европейский Союз остается верным своему компромиссному подходу, что нашло подтверждение в разработке единой европейской конституции.⁶⁷

После вступления Лиссабонского договора 2007 г. в силу с 1 декабря 2009 г. была сформирована правовая основа для дальнейшего реформирования Европейского Союза и созданы условия для возможности устранения недостатков сложившейся правовой системы. Это касалось, прежде всего, перевода «третьей опоры» ЕС в наднациональную правовую систему.

Трансформация формирования правовой базы Европейского Союза от использования международно-правового подхода к применению наднационального правового инструментария «первой опоры» позволил исключить целый ряд существовавших ранее препятствий при построении правовых институтов ЕС, в том числе регламентирующих деятельность и межгосударственное взаимодействие полицейских органов.

⁶⁷ McManamara S. The EU Constitution: Will Europe force a Way Forward? / S. McManamara [Electronic resource] // The Heritage Foundation. Mode of access: URL:<http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1991.cfm> (дата обращения – 08.05.2015 г.).

По мнению ряда юристов-правоведов в ближайшие годы благодаря новому системному подходу к праву Европейского Союза, нашедшему отражение в Лиссабонском договоре 2007 г. развитие категории «пространство свободы, безопасности и правосудия» станет одним из основных направлений, определяющих направления развития интеграции в ЕС. В то же время, несмотря на то, что Лиссабонский договор 2007 г. закрепил положение категории ПСБП, в первичном праве Европейского Союза, в настоящее время в нормативных правовых актах ЕС отсутствует определение содержания этой категории.

Так, в Амстердамском договоре 1997 г., как уже отмечалось ранее, и многочисленных разъяснениях институтов Европейского Союза в основном лишь констатировалось высокое значение категории «пространство свободы, безопасности и правосудия» при формировании европейской интеграции⁶⁸. Содержание статьи 2 Договора о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского договора 2007 г. определяет в качестве одной из основных целей ЕС сохранение и развитие Союза как пространства свободы, безопасности и правосудия, в котором свободное перемещение лиц организовано во взаимосвязи с мерами контроля на внешних границах, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения и борьбы с преступностью. После принятия категория ПСБП получила правовое закрепление в сфере внутренней политики и деятельности Европейского Союза, наряду с такими как обеспечение конкуренции или обеспечение свободного движения капитала.

При этом составляющие категории ПСБП – иммиграционная политика, институт предоставления убежища, противодействие преступности и другие ее элементы, непосредственным образом затрагивающие интересы личности, могут стать факторами политического сближения народов Европы. Следовательно, с развитием и укреплением составляющих категории ПСБП происходило ее эволюционирование в правовой системе Европейского Союза – от выполнения функции обеспечения эффективного и безопасного построения единого рынка в

⁶⁸ Monar J. Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag. S. 32.

Европейского Союза, направления самостоятельной политика Евросоюза и в настоящее время – одного из ключевых направлений европейской интеграции.

Проводимая с принятием Лиссабонского договора 2007 г. реформа правовых основ деятельности Европейского Союза, представляет собой важный шаг по ее дальнейшему развитию. Кроме того, она трансформирует уголовно-правовую политику полицейского и судебного сотрудничества государств-членов ЕС из межнациональной в наднациональную плоскость регулирования.

Правом на принятие наднациональных норм прямого действия в данной сфере Европейский Союз стал обладать с 1 декабря 2009 г. – с момента вступления Лиссабонского договора 2007 г. в силу. При этом с момента образования в 1992 г., то есть более чем за 15-летний период своего существования, Европейский Союз накопил большой опыт и принял значительное число правовых актов в уголовно-правовой сфере в рамках «третьей опоры» ЕС.

Для обеспечения преемственности при переходе к новой системе правового регулирования в Протоколе о переходных положениях⁶⁹, принятом вместе с Лиссабонским договором в 2007 г., предусмотрен раздел VII, в котором содержатся переходные положения об актах, принятых на основании разделов V и VI Договора о Европейском Союзе до вступления в силу Лиссабонского договора.

Пунктом 3 данного Протокола регламентировалось, что последствия таких актов для институтов, органов и учреждений Европейского Союза сохраняются до момента их отмены, аннулирования или изменения в ходе применения учредительных договоров в редакции Лиссабонского договора 2007 г. Кроме того, в Протоколе указано, что после вступления в силу Лиссабонского договора Европейская Комиссия в течение пяти лет не могла обращаться в Суд Европейского Союза с иском о неисполнении обязательств с одновременным сохранением полномочий Суда.

Таким образом, согласно положениям Протокола до внесения изменений в действующие, либо до принятия новых на основе Лиссабонского договора 2007 г.,

⁶⁹ URL: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/36> (дата обращения – 17.04.2015 г.).

продолжают действовать нормы вторичного права Европейского Союза в сфере противодействия преступности в рамках бывшей «третьей опоры». В дальнейшем эти акты будут замещаться новыми наднациональным нормам.

Учитывая изложенное, можно сделать предположение, что, для того чтобы правовые акты, регламентирующие вопросы межгосударственного взаимодействия в государствах - членах ЕС в сфере полицейского сотрудничества, стали наднациональными, необходимо принятие в рамках Европейского Союза специальных правовых актов либо целого их пакета.

Положения, регламентирующие межгосударственное сотрудничество полицейских органов стран ЕС содержатся в главе «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г. Так, в параграфе 1 статьи 87 данного Договора указано, что ЕС развивает полицейское сотрудничество, к участию в котором привлекаются все компетентные органы государств - членов, в том числе полицейские, таможенные и иные специализированные репрессивные службы в сферах предотвращения или выявления уголовных правонарушений и проводимых по ним расследований. Таким образом, в соответствии с его содержанием установлено, что борьба с преступлениями в Европейском Союзе имеет всеобъемлющий характер и входит в сферу деятельности всех компетентных органов.

В статье 89 Договора указано, что Совет в соответствии со специальной законодательной процедурой фиксирует условия и пределы, в рамках которых указанные в статьях 82 и 87 компетентные органы одного из государств-членов ЕС вправе осуществлять мероприятия на территории другого государства Евросоюза во взаимосвязи и по соглашению с органами последнего. При этом установлено, что Совет принимает такое решение единогласно после консультации с Европейским парламентом. По нашему мнению, такая конструкция правовой нормы позволила сформулировать в ней своего рода оговорку, которая служит неким упорядочивающим фактором, регулирующим полицейское сотрудничество, в частности устанавливающим возможность

участия полиции одного из государств - члена Европейского Союза на территории другого государства ЕС.

Во втором параграфе статьи 87 Договора указаны непосредственно меры, которые Европейский парламент и Европейский совет могут устанавливать в целях реализации задач, указанных в параграфе 1 данной статьи. К их числу отнесены:

- а) сбор, хранение, обработка, анализ уместной информации и обмен ею;
- в) поддержка обучения персонала, а также сотрудничество в обмене кадрами, обеспечении оборудованием и криминалистических исследованиях;
- с) общие следственные методы, относящиеся к выявлению тяжких форм организованной преступности.

В параграфе 3 указанной статьи закреплено, что Совет Европейского Союза вправе устанавливать меры по различным вопросам оперативного взаимодействия уполномоченных органов единогласно. Условием этого является проведение консультаций с Европейским парламентом. Кроме того, в нем закреплено положение, определяющее порядок принятия решения по данному вопросу, если при его рассмотрении в Совете Европейского Союза не было достигнуто общего согласия. Так, в случае отсутствия единогласия группа в составе не менее девяти государств - членов вправе требовать предоставления проекта мер для рассмотрения Европейским советом. При этом процедура рассмотрения в Совете Европейского Союза приостанавливается. После обсуждения, в случае наличия консенсуса, в течение четырех месяцев с момента данного постановления Европейский совет отправляет проект обратно в Совет Европейского Союза для принятия.

Если в течение того же срока согласие не было достигнуто и при этом не менее девяти государств-членов желает на базе соответствующего проекта мер установить продвинутое сотрудничество, то они информируют о своем желании Европейский парламент, Совет Европейского Союза и Европейскую комиссию. В таком случае разрешение приступить к продвинутому сотрудничеству, которое предусмотрено в пункте 2 статьи 20 Договора о Европейском Союзе и в параграфе

1 статьи 329 Договора о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г., считается предоставленным и применяются положения о продвинутом сотрудничестве.

Проведенный анализ положений Договора о функционировании Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г. в части установления им правовых предписаний, регулирующих сотрудничество государств Европейского Союза в вопросах борьбы с преступностью, показывает, что в нем получили правовое закрепление основные направления такого взаимодействия.

Важное значение в создании правовой базы для обеспечения эффективного взаимодействия полицейских и иных правоохранительных органов государств - членов Европейского Союза в сфере борьбы с преступностью принадлежит проводимой в ЕС работе по гармонизации уголовного и уголовно-процессуального законодательств стран Евросоюза. Необходимость ее проведения нашла отражение в программах, принятых на заседаниях Европейского совета 1999 г. в Тампере (Программа 1999 г.) и 4 ноября 2004 г. в Брюсселе⁷⁰. В связи с тем, что эти программы были приняты до отнесения в соответствии с учредительным договором Европейского совета к числу институтов Европейского Союза, на момент принятия они носили скорее свойства не нормативного, а политического характера и не являлись соответственно нормативными правовыми актами⁷¹. С вступлением 1 декабря 2009 г. в силу Лиссабонского договора 2007 г. Европейский совет был наделен статус института Евросоюза, а принимаемые им решения стали юридически обязательными предписаниями, но не имеющими прямого действия⁷².

⁷⁰ URL: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_en.htm (дата обращения – 21.01.2015 г.).

⁷¹ The Council is an essential EU decision-maker. It negotiates and adopts new EU legislation, adapts it when necessary, and coordinates policies // URL: <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en> (дата обращения – 12.05.2015 г.).

⁷² См.: Энтин Л.М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции. С. 165-175.

Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009 - 2017 годы. – М.: Изд-во «Аксиом», 2009. 304 с. URL: <http://www.eurocollege.ru/files/server/books/esi-library5.pdf>

Также следует отметить, что они явили собой предписания высшего органа политической власти Европейского Союза и фактически были директивными указаниями государствам-членам ЕС и их институтам, для реализации в повседневной правоприменительной практике. В Российской правовой доктрине принята следующая формулировка относительно решений Европейского совета: «Вырабатываемые и принимаемые им решения имеют характер политической директивы, но и обретают юридически обязательную силу. Институты, органы и организации, а равно государства - члены, которым его решения адресованы, юридически обязаны их исполнить и обеспечить проведение в жизнь».

Программа 1999 г. явилась по своей сути первым документом по формированию и развитию категории ПСБП в Европейском Союзе. В пункте 33 этой программы указывалось, что взаимное признание судебных решений и необходимое сближение законодательства будет способствовать сотрудничеству соответствующих органов и судебной защите прав личности. Кроме того, в указанном пункте содержалось предписание о том, что «Европейский совет призывает к сближению материального и процессуального уголовного права в отношении отмывания денег. Охват тех деяний, которые составляют данное преступление, должен быть единообразным и достаточно широким во всех государствах-членах».

Таким образом, участниками саммита была признана необходимость постепенной конвергенции, сглаживания различий законодательной базы, регламентирующей деятельность правоохранительных органов, а также слияния в будущем правоохранительных систем государств-членов ЕС, исключения возможности использования преступниками различий в национальных системах правосудия для ухода от ответственности⁷³.

В 2004 г. указанная программа была реализована. В ее развитие Европейским советом 4 ноября 2004 г. в Брюсселе была принята новая программа,

⁷³ См.: Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 111.

получившее название «Гаагская программа»⁷⁴, в которой были определены задачи государств Европейского Союза в правоохранительной сфере на период с 2005 по 2010 гг. Так, в подпункте 3.3.2 данной программы было указано, что «установление минимальных правил в отношении отдельных аспектов процессуального права предусмотрено договорами в целях упрощения взаимного признания судебных решений и сотрудничества полиции и судов в уголовных делах, имеющих трансграничное измерение. Сближение материального уголовного права служит тем же целям и касается особо тяжких преступлений, имеющих трансграничный характер. Приоритет должен быть отдан тем видам преступлений, которые специально названы в договорах».

Основными задачами Гаагской программы были:

- максимальное усиление совместных возможностей ЕС и его государств-членов в обеспечении основных прав, минимальных процедурных стандартов и доступа к юридической защите;
- предоставление защиты в соответствии с Женевской конвенцией 1951 г. и другими международными договорами;
- регулирование потоков миграции и контроле внешних границ ЕС;
- борьба с организованной трансграничной преступностью и подавлении угрозы терроризма.

Проведенный анализ положений программы показывает, что основной ее задачей было обеспечение реализации четырех основных направлений: укрепление свободы, укрепление безопасности, укрепление справедливости и внешние сношения.

Первое из них непосредственно связано с проблемами управления убежищем, миграцией и границами. В сфере политики Европейского Союза по вопросам убежища, миграции и границ Гаагская программа сосредоточена на необходимости комплексных подходов при ее выполнении на всех этапах миграции, основных причинах миграции, политике в сфере въезда и доступа к проживанию, политике в сфере интеграции и возвращения.

⁷⁴URL: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm // OJ P. 236 of 24.9.2005.

Кроме того, она затрагивает вопросы совершенствовании сбора, предоставления, обмена и эффективного использования информации и данных обо всех изменениях, происходящих в сфере миграции, что имело большое значение с учетом важности данного вопроса и поступательного развития европейской политики в этой сфере. В Гагской программе также были затронуты аспекты практического межгосударственного сотрудничества государств - членов Европейского Союза в разработке общей политики ЕС в вопросах предоставления убежища, миграции и границ, а также равноправного распределения ответственности, в том числе финансовые вопросы в этой сфере.

В отношении Общей европейской системы убежища в Гагской программе было установлено, что основная цель в этом направлении состоит в учреждении единой процедуры предоставления убежища и единого статуса для лиц, получивших убежище или дополнительную защиту. При этом устанавливалось, что государствам - членам Европейского Союза необходимо выполнить в полном объеме первый этап Общей европейской системы убежища, а Совет Европы должен в возможно короткие сроки издать директиву, устанавливающую процедуры предоставления убежища.

В соответствии с положениями Программы 1999 г. и Гагской программы проводимая в государствах Европейского Союза работа по гармонизации уголовного и уголовно-процессуального законодательств должна способствовать упрощению взаимного признания, сотрудничеству судов, а, следовательно, повышению эффективности уголовной политики. Одновременно такие качества некоторых видов преступлений как тяжесть и трансграничность обуславливают осуществление гармонизации на европейском уровне.

15 июля 2009 г. в Стокгольме по итогам встречи министров внутренних дел и министров юстиции стран Европейского Союза в развитие положений Программы 1999 г. и Гагской программы была принята так называемая Стокгольмская программа⁷⁵, определившая дальнейшую деятельность

⁷⁵ URL: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl10034_en.htm (дата обращения – 03.03.2014 г.).

Европейского Союза по совершенствованию и реализации направлений, составляющих категорию «пространство свободы, безопасности и правосудия» на период с 2010 по 2014 гг.

В числе положений Стокгольмской программы следует отметить ряд направлений, относящихся к сфере борьбы с преступностью, которые не входили в две предыдущие программы. Это вопросы построения локальных и глобальных систем слежения, а также усиления контроля за электронной информацией. В частности, установлено закрепление обязанности всех интернет провайдеров сохранять IP-адреса и сведения об активности пользователей, мониторинг IP-телефонии, телефонных разговоров, СМС-сообщений, иных способов связи, а также расширение полномочий контролирующих органов и ведомств.

Кроме того, введение в рамках работы по усовершенствованию Шенгенской Информационной Системы (SIS) до SIS II биометрических идентификаторов – расширение количества полей базы сведений для внесения в них биометрических данных, включая отпечатки пальцев и ДНК, а также электронных меток и спутникового наблюдения, применение «менее смертельного оружия» (*less lethal weapons*) при разрешении конфликтов в ходе проведения мероприятий по наведению общественного порядка⁷⁶.

Предполагается модификация иммиграционной политики Европейского Союза для усиления действенности контроля за перемещением людей в рамках ЕС. Например, положения о том, что целями данной программы являются «снижение негативного воздействия старения на демографическую ситуацию в регионе», а также «удостовериться, что люди иммигрируют по собственному выбору, а не из-за необходимости», направлены на создание правового закрепления в ходе их реализации возможности, в том числе для полицейских органов, выбирать и проверять людей, иммигрирующих в государства Европейского Союза, а также «нелегальных» работников, проживающих на территории ЕС и не имеющих легального статуса.

⁷⁶ URL: <http://www.statewatch.org/future-group.htm> (дата обращения – 09.08.2014 г.).

Кроме того, Стокгольмской программой предусмотрено объединение в Европейском Союзе внутреннего и внешнего контроля. Так, для наблюдения за гражданами ЕС, а также въезжающими на его территорию мигрантами будут использоваться однотипные технические средства. Улучшенная система обмена информацией как между государствами-членами Европейского Союза, (так и между ведомствами, в том числе полицейскими, позволит повысить эффективность контроля за перемещением людей и, как следствие, значительно сузит возможность для совершения преступлений.

Несмотря на то, что решения Европейского совета, к числу которых можно отнести и рассмотренные программы, не обладают статусом нормативного акта, они закладывают основные направления развития Европейского Союза, оказывают существенное влияние на деятельность его исполнительных органов⁷⁷, и деятельность государств - членов ЕС. Изложенное свидетельствует о том, что решения Европейского совета имеют значение и для сферы противодействия преступности, учитывая их влияние на вопросы организации деятельности, в том числе взаимодействия полицейских органов государств Европейского Союза в вопросах раскрытия и расследования преступлений.

Принятие программ, определявших направления деятельности Европейского Союза по совершенствованию и реализации направлений, составляющих категорию «пространства правосудия, свободы и безопасности» на период с 2010 г. по 2014 г., по нашему мнению, было обусловлено необходимостью расширения полицейского сотрудничества на уровне государств - членов ЕС.

Так, Европейский Союз, на своем первоначальном этапе своего существования являлся полностью экономическим проектом, целью которого было построение общего рынка. Для этого требовалось «стирание» границ между

⁷⁷ В данном случае возможно проведение параллели с ежегодным Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Несмотря, что оно является нормативным актом, содержащиеся в нем направления развития внешней политики Российской Федерации и ее социально-экономического развития имеет определяющее значение для органов исполнительной власти.

государствами - членами ЕС и усиление внешних границ Евросоюза. Как известно, ликвидация границ приводит к расширению свободы передвижения, которая в ходе интеграционных процессов распространяется на передвижение капитала, товаров, услуг и людей. При этом передвижение капитала, товаров и услуг, как правило, не требуют особого надзора со стороны государства и, как следствие, осуществления полицейского сотрудничества на уровне государств Европейского Союза. Это обусловлено возможностью осуществления со стороны государственных органов контроля за передвижением капитала, товаров и услуг.

В то же время процессом передвижения людей сложнее управлять и корректировать его с учетом потребностей государства. Например, ограничить свободу передвижения «неблагонадежных», то есть лиц, склонных к совершению преступлений и преступников. Основным направлением решения этой проблемы в Европейском Союзе стало использование ресурсов, которые высвободились после отмены внутренних границ между государствами ЕС. Необходимость противодействия терроризму, в свою очередь, также активизировало работу по обеспечению контроля за передвижением людей на территории Евросоюза, а следовательно – по расширению взаимодействия между полицейскими органами государств Европейского Союза и совершенствованию правовой базы, регламентирующей их деятельность.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Европейский Союз, на первоначальном этапе своего существования являлся полностью экономическим проектом, целью которого было построение общего рынка. Для этого требовалось «стирание» границ между государствами - членами ЕС и усиление внешних границ Евросоюза. Следствием ликвидации границ явилось расширение свободы перемещения, которая в ходе построения интеграционных процессов распространяется на передвижение капитала, товаров, услуг и людей.

В свою очередь, это обусловило необходимость осуществления полицейского сотрудничества на уровне государств Европейского Союза в связи с активизацией преступности, в том числе трансграничной.

Проведенный в настоящей главе исторический анализ также позволил выделить три основных этапа, предшествовавших вступлению в силу Лиссабонского договора 2007 г.:

Первый этап (1976 – 1991 гг.): становление полицейского сотрудничества благодаря созданию и деятельности межправительственной группы «ТРЕВИ» (1976 г.) и закреплению некоторых элементов полицейского сотрудничества в Шенгенских соглашениях 1985 г. и 1990 г. как международных договорах между отдельными государствами-членами, не входившими в то время в правовую систему ЕС.

Второй этап (1992 – 1997 гг.): юридическое закрепление полицейского сотрудничества в качестве особой сферы общественных отношений, входящей в компетенцию ЕС, – сначала в контексте «сотрудничества в области правосудия и внутренних дел» (третьей «опоры» Европейского Союза в соответствии с ДЕС).

Третий этап (1998 – 2009 гг.): завершение создания и полноценное функционирование Европейского полицейского ведомства как специализированного учреждения Европейского Союза, координирующего полицейское сотрудничество его государств - членов, в контексте формирования европейского «пространства свободы безопасности и правосудия» (в соответствии с Амстердамским договором 1997 г.).

Современный этап развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе связан с подписанием в 2007 г. и введением в действие с 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора о реформе ЕС.

После вступления в силу Лиссабонского договора полицейское сотрудничество на уровне первичного права ЕС:

1) сохранено в качестве самостоятельного аспекта пространства свободы, безопасности и правосудия как правоохранительной сферы компетенции ЕС;

2) впервые урегулировано в специальной главе учредительных документов (глава «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС)⁷⁸;

3) отнесено к категории совместной компетенции ЕС и его государств - членов.

После реформы Лиссабонского договора на уровне вторичного права ЕС его законодательные институты впервые получили право издавать по вопросам полицейского сотрудничества законодательные акты прямого действия (регламенты), применяемые без ратификации и трансформации в национальное законодательство.

При издании законодательных актов в области полицейского сотрудничества право решающего голоса впервые приобрел надгосударственный представительный институт ЕС – Европейский парламент. Однако по вопросам регулирования оперативного сотрудничества полицейских органов Европейский парламент по-прежнему располагает только консультативными полномочиями, а законодательные акты принимает единолично Совет на основе единогласия представителей (министров) государств - членов.

Системный анализ главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС позволяет выделить две главные цели полицейского сотрудничества в современной первичном праве ЕС:

1) усиление кооперации и взаимодействия непосредственно между полицейскими органами государств - членов ЕС, в том числе в контексте обмена информацией и осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) повышение эффективности индивидуальной и совместной работы полицейских органов государств - членов ЕС с помощью Европола.

⁷⁸ Глава 5 раздела V «Пространство свободы, безопасности и правосудия» части третьей «Внутренняя политика и деятельность Союза».

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ - ЧЛЕНАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

§ 2.1. Организационно-правовые механизмы полицейского сотрудничества между государствами - членами Европейского Союза

Решение о создании в рамках Союза специализированной полицейской службы – Европейского полицейского ведомства (Европол) (European police office – Europol) было определено в статье К.1 Маастрихтского договора о Европейском Союзе 1992 г. В соответствии с положениями данного договора Европейское полицейское ведомство создавалось для осуществления обмена оперативной информацией между правоохранительными органами государств - членов Европейского Союза в сфере противодействия преступлениям наднационального уровня, оказания им оперативной и технической помощи, проведения аналитической деятельности.

Свою деятельность полицейское ведомство Европы начало осуществлять с 3 января 1994 г. в усеченном виде в качестве подразделения Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (англ. Europol Drugs Unit – EDU). Основные направления его деятельности были установлены в документе – Joint action 95/73/ЈНА от 10 марта 1995 г.⁷⁹.

С момента учреждения Европейского полицейского ведомства этот отдел являл собой единственное функционирующее подразделение Европола. Однако в сферу его интересов согласно компетенции входили не только вопросы противодействия организованной наркопреступности, но и организация анализа и обмена информацией о торговле радиоактивными и ядерными материалами, а также о преступлениях, при совершении которых использовались нелегальные каналы по переправке иммигрантов в страны Европейского Союза, а также кражах автомобилей и легализации денежных средств, полученных от преступной

⁷⁹ Joint action 95/73/ЈНА concerning the Europol Drugs Unit of 10 March 1995 // (OJ L 62 of 20 March 1995. P. 1).

деятельности. Так, в первый год работы этого подразделения было проведено 30 таких операций⁸⁰.

Подразделение Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков участвовало в планировании и координации полицейских операций, обеспечивало при их проведении взаимодействие полицейских ведомств государств - членов Европейского Союза. При этом отдел не имел полномочий арестовывать преступников и не нес ответственности за результаты проведения специальных операций, поскольку фактически за них были ответственны представители национальных полицейских органов, прикрепленных к EDU.

При создании отдела предполагалось, что он будет состоять из небольшого числа представителей, по одному от государства - члена Европейского Союза. Однако общая численность в 1996 г. сотрудников EDU составила 110 человек. При этом контролировал деятельность этого отдела Совет Европейского Союза на уровне министров юстиции и внутренних дел государств - членов ЕС. Подразделение Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков действовало до 1 июля 1999 г. Оно было предшественником Европейского полицейского ведомства, которое по настоящее время играет в рамках Евросоюза важнейшую роль в сфере борьбы с организованной преступностью.

Европейским Союзом на основе положений Договора нем в 1995 г. была принята Конвенция об учреждении Европейского полицейского ведомства (Конвенция о Европоле). Уже в 1998 г. все государства - члены ЕС ратифицировали данную Конвенцию, которая вступила в силу 1 октября 1998 г.⁸¹. С 1 июля 1999 г. Европол стал выполнять свои функции в полном объеме.

⁸⁰ См.: Грибовская Н.Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Грибовская Наталья Николаевна. – Москва, 2007; Климова Е.А. Правовые основы полицейского и судебного сотрудничества по уголовным делам в праве Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.10 / Климова Елена Александровна. – М., 2011; Шамсутдинова Р.Р. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Шамсутдинова Рамиля Равилевна. – Казань, 2009.

⁸¹ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) // OJ L 121 of 15.05.2009. P. 37.

В настоящее время Европол осуществляет координацию деятельности полицейских служб стран - членов Европейского Союза, распространяя свою компетенцию и на их территорию. Кроме того, он уполномочен организовывать сотрудничество как с не входящими в Европейский Союз государствами, так и с международными организациями и учреждениями, в том числе с Интерполом.

На начальном этапе в сферу деятельности Европейского полицейского ведомства входили борьба с трансграничной организованной преступностью, включая противодействие незаконному обороту наркотиков, ядерных и радиоактивных материалов, похищенного автотранспорта, а также борьбу с незаконной миграцией. Позднее его компетенция была распространена на борьбу с терроризмом, торговлей людьми, подделкой денежных знаков и других платежных средств, а в 2002 г. – на другие виды опасных преступлений, в том числе такие, как вымогательство, мошенничество, расизм и ксенофобия⁸².

В дальнейшем к приоритетным направлениям деятельности Европола была отнесена борьба с преступлениями в сфере высоких технологий, в том числе с распространением детской порнографии в сети Интернет, с преступлениями против личности и финансовыми преступлениями, если они совершаются организованными преступными группами.

Решением 2005/511/ПВД⁸³ Совета от 12 июля 2005 г. Европол был закреплен в качестве центрального ведомства Европейского Союза в сфере борьбы с фальшивомонетничеством, в частности подделкой евро в качестве денежной единицы ЕС. В этой связи, указанным Решением он наделялся полномочиями по координации уполномоченных органов государств-членов ЕС. Также его деятельность могла осуществляться как в рамках совместных следственных бригад, так и во взаимодействии с учреждениями Евросоюза либо третьих стран. Кроме того, было предусмотрено, что Европол вправе оказывать

⁸² В приложение к Конвенции о Европоле, которое введено в действие с 1 января 2002 г., перечислены 17 видов тяжких преступлений, относящихся к компетенции Европола.

⁸³ ПВД – правосудие и внутренние дела. С шифром ПВД издавались правовые акты, принимавшиеся в рамках третьей опоры Европейского Союза: «сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере» (до 1 мая 1999 г. имела наименование «сотрудничество в области правосудия и внутренних дел»).

необходимую финансовую помощь расследованиям в сфере фальшивомонетничества⁸⁴.

Конвенция 1995 г. об учреждении Европейского полицейского ведомства» являлась основным нормативным документом, регламентирующим его деятельность. Такая правовая конструкция, когда документом, учредившим полицейское ведомство Европейского Союза и определившим функции и объем его компетенции, стала Конвенция о Европоле, была обусловлена тем, что в момент принятия решения о создании Европола Евросоюз не обладал правом принятия нормативных правовых актов в уголовно-правовой сфере.

Внесение дополнительных изменений и дополнений в Конвенцию о Европоле, как и ее принятие, осуществлялось посредством подписания отдельных международных соглашений (договоров и дополнительных протоколов к ним), которые нуждались в подписании и ратификации государствами-членами Европейского Союза. Длительные сроки ратификации данных международных соглашений не способствовали повышению оперативности и эффективности деятельности Европола.

Все это обусловило отмену Европейским Союзом указанной Конвенции и принятие взамен ее 6 апреля 2009 г. Советом Европейского Союза Решения «О создании Европейского полицейского ведомства (Европола)»⁸⁵ – документа, заново учреждающего Европейское полицейское ведомство⁸⁶. Принятие данного Решения, являющегося юридически обязательным нормативным актом, внесение изменений в который не требует ратификаций государствам - членами ЕС, стало возможным в связи с предоставлением Амстердамским 1997 г. и Ниццким 2001 г.

⁸⁴ URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/europol_decision.htm (дата обращения – 23.03.2015 г.).

⁸⁵ Далее – «Решение «О создании Европейского полицейского ведомства (Европола)».

⁸⁶ Некоторые исследователи называют Европол по аналогии с Интерполом «организация» или «международная организация». Ср.: Европейское полицейское ведомство – *Office européen de police* (франц.), *European Police Office* (англ.). Представляется, что такой перевод полного наименования Европола является ошибочным (Родионов К.С. Интерпол и Европол // Государство и право. 2009. № 6. С. 62-71; Решение Совета Европы от 6 апреля 2009 г. о создании Европейского полицейского ведомства (Европол) // ОЖ. L. 121. P. 37, вместе с тем в официальной версии русскоязычного текста Соглашения о сотрудничестве 2003 г. Европол был назван именно «Европейской полицейской организацией».

договорами Совету Европейского Союза новых законодательных полномочий в уголовно-правовой сфере.

В связи с отменой с 1 января 2010 г. действия Конвенции о Европоле созданное на ее основе Европейское полицейское ведомство – «старый» Европол прекратил свое существование. Вместо него был создан «новый» Европол, являющийся правопреемником «старого» Европола, в том числе в части правоотношений, вытекающих из заключенных международных соглашений, полностью интегрированный в организационно-правовой механизм ЕС.

Согласно положениям статьи 64 Решения Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. «О создании Европейского полицейского ведомства (Европола)» «новый» Европол приступил к функционированию с 1 января 2010 г. При этом в соответствии со статьей 3 указанного Решения финансирование его деятельности осуществляется уже за счет общего бюджета Европейского Союза, а не за счет взносов государств-членов как это было ранее⁸⁷.

Кроме того в статье 3 указанного решения нормативно закреплена цель создания Европола. Ею является организация поддержки деятельности уполномоченных органов государств-членов, усиление их роли во взаимодействии в сфере предотвращения организованной преступности, терроризма и других тяжких форм преступности, которые имеют трансграничный характер и затрагивают два и более государств-членов, а также в борьбе с ними. В указанной статье также дано определение понятия «компетентные (уполномочены) органы Европола». К ним отнесены образованные в государствах-членах Европейского Союза органы и учреждения, законодательно

⁸⁷ Согласно пункту 3 «Решения о создании Европейского полицейского ведомства (Европола)» Европол был наделен статусом органа Европейского Союза, финансируемого из общего бюджета Европейского Союза, поскольку в таком случае к нему будут применяться общие правила и процедуры. Следствием подчинения Европола общим правилам и процедурам, подлежащим применению к сходным образованиям Союза, выступает его административное упрощение, что позволяет Европолу уделять больше своих ресурсов своим основным задачам. Также в соответствии с пунктом 7 этого Решения Совета Европейского Союза функционирование Европола может быть еще более упрощено и усовершенствовано благодаря мерам, направленным на расширение его возможностей оказывать помощь и поддержку органам государств-членов по борьбе с преступностью, но без наделения персонала Европола полномочиями осуществлять принудительные мероприятия.

наделенные полномочиями в сфере профилактики преступлений и противодействия преступности⁸⁸.

Согласно положениям Решения Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. Европол наделен дополнительными отсутствовавшими ранее полномочиями. Так, в соответствии с пунктом 8 преамбулы и статьи 4 Решения примером этого являются полномочия по противодействию преступлениям, совершенным как в составе преступной организации, так и вне ее. Изменился также статус Европейского полицейского ведомства – оно стало агентством Европейского Союза. Соответственно упростилась процедура внесения изменений в Решение о создании Европола, что позволяет при необходимости оперативно, с учетом изменения криминогенной обстановки, вносить в него коррективы.

Кроме того, с принятием указанного Решения Совета Европейского Союза повысилась роль Европейского парламента в контроле за деятельностью Европейского полицейского ведомства. Так, Европарламент получил право заслушивать отчеты руководства Европола, принимать участие в утверждении бюджета ведомства и отчета о его исполнении, а также получать информацию по различным вопросам его деятельности. Кроме того, предусмотрено, что согласованию с Европейским парламентом подлежат вопросы заключения соглашений между Европолом и третьими странами.

Европейскому полицейскому ведомству отведено особое место в организационном механизме Европейского Союза. Данное обстоятельство определяется особенностями одной из его основных функций – организацией межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия преступности⁸⁹. В связи с наличием самостоятельной собственной правосубъектности (в том числе международной) его правовой статус фактически приравнен к статусу

⁸⁸ См.: Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы Европейского права: Учебное пособие – М.: Флинта: МПСИ, 2008; Цепелев В.Ф. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. – М., 2001; Энтин Л.М. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов. – М.: Норма, 2009. С. 322.

⁸⁹ В соответствии с ДФЕС в редакции Лиссабонского договора.

международной организации. В то же время наличие регулирования его деятельности нормативными актами Европейского Союза, а также подотчетность институтам Евросоюза позволяют относить его к органам Евросоюза, которые формируются на основе межгосударственных соглашений.

Кроме того, он играет определяющую роль в реализации уголовной политики Европейского Союза. Так, осуществляемая Европейским полицейским ведомством деятельность по обеспечению раскрытия и расследования преступлений, совершенных на территории государств-членов ЕС является «движителем» организации единой уголовной политики Евросоюза, что позволяет реализовывать общие стандарты в сфере борьбы с преступностью.

Целями Европейского полицейского ведомства является поддержка и повышение эффективности деятельности компетентных органов государств-членов Европейского Союза и их взаимодействия в сфере борьбы с терроризмом, противодействия торговли наркотиками, а также иными формами международной преступности – торговлей радиоактивными веществами, контрабандой, торговлей людьми и преступлениями, связанными с автотранспортными средствами⁹⁰. С 1997 г. к ведению Европола отнесены преступления, которые были совершены или могли быть совершены в рамках террористических деяний против жизни, физической неприкосновенности и личной свободы, а также имущественные преступления.

Согласно положениям статей 4 и 5 Решения Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. в сферу полномочий Европейского полицейского ведомства включены вопросы противодействия организованной преступности, терроризму и другим тяжким формам преступности, которые затрагивают два и более государства - члена. При этом условием распространения такой компетенции является наличие реальной необходимости осуществления совместных действиях государств - членов в связи с масштабами, тяжестью и последствиями таких преступных проявлений.

⁹⁰ См.: Поканинова В.А. Европол // Российское право в Интернете. 2011 (02) // URL: <http://www.rpi.msal.ru/prints/201102pokaninova.html> (дата обращения – 08.04.2015 г.).

Кроме того, в соответствии с Решением о создании Европола, закрепившим в качестве одного из важнейших принципов, лежащих в основе компетенции Европейского полицейского ведомства, наравне с принципом защиты персональной информации принцип разграничения полномочий с национальными органами государств - членов ЕС, к ведению Европола могут быть отнесены также и другие преступления.

Так, в соответствии с ним к компетенции Европейского полицейского ведомства относятся преступления, совершенные в составе организованной преступной группы либо преступной организации, при условии, что они могут затронуть интересы двух или более государств - членов ЕС, когда предотвращение или пресечение преступления, а также проведение расследования невозможно осуществить силами одного государства - члена. При этом в каждом подобном случае следует установить, относится ли преступление к юрисдикции Европола при соблюдении указанных критериев. В случае отсутствия хотя бы одного из них преступление относится к юрисдикции национальных полицейских органов.

Согласно Решению Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. к компетенции Европола также отнесены преступления, совершаемые в целях:

- пособничества в совершении преступных деяний;
- соучастия в совершении преступных деяний (путем создания условий для их совершения и окончания);
- сокрытие в целях избежания ответственности таких преступных деяний как: транснациональная организованная преступность; международный терроризм, иные тяжкие формы преступности международно-правового характера – торговля наркотиками, отмывание денег (всего 24 категории преступлений).

В рамках достижения своих целей в соответствии с Решением о создании Европола Европол обеспечивает обмен информацией между государствами - членами Евросоюза, сбор, обобщение и анализ информации и сведений о преступлениях и лицах их совершивших, незамедлительно доводит до сведения

компетентных органов государств - членов ЕС касающейся их информации, поддерживает проводимые в них розыскные действия путем передачи соответствующей информации их национальным службам, а также обеспечивает автоматизированный сбор и учет соответствующей информации.

Согласно данному Решению к компетенции Европола также относятся следующие полномочия:

– по совершенствованию экспертных познаний при производстве расследований, осуществляемых уполномоченными органами государств - членов ЕС, а также предоставление соответствующих рекомендаций;

– предоставление оперативно значимой информации для формирования необходимых условий в целях оказания содействия по эффективному и оптимальному использованию сил и средств национального уровня и уровня ЕС при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также оказании необходимой поддержки.

Кроме того, в соответствии со статьей 3 указанного Решения Европол, учитывая свои материальные и кадровые ресурсы, в установленных Советом управляющих пределах вправе оказать помощь государствам - членам ЕС. Данная помощь может быть представлена в консультативном, методическом и ином выражении по следующим основным направлениям:

– кадровая подготовка и переподготовка сотрудников, в том числе во взаимодействии с Европейским полицейским колледжем;

– материально-техническое обеспечение уполномоченных органов государств - членов;

– разработка рекомендаций по снижению уровня преступности;

– раскрытие и передача специфических полицейских методов, применяемых в сфере профилактики преступлений и их расследования.

Кроме того, в качестве одного из важнейших факторов сотрудничества в рассматриваемой сфере определена организация эффективного информационного обмена по преступлениям, лицам их совершившим, подозреваемым в их

совершении, а также по предметам преступных посягательств и орудиям их совершения.

Также, установлено, что государства - члены ЕС обязаны рассматривать поступающие из Европола запросы о возбуждении уголовных дел, производства по ним следственных и иных процессуально значимых действий в рамках расследования. До подачи такого обращения Европейского полицейского ведомства об этом должен быть проинформирован Евроюст. Отказ уполномоченных органов государства - члена Евросоюза от исполнения запроса Европола должен быть мотивирован.

Информация по поступившим запросам Европола (о возбуждении дел, проведении расследования и их результатам) передается уполномоченными органами государств - членов ЕС по правилам национального законодательства.

Государства - члены Европейского Союза при этом обязаны принять меры в отношении персональных данных для соблюдения минимальных стандартов защиты информации в соответствии с требованиями Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. Кроме того, должны быть учтены положения рекомендации R (87) 15 Совета министров Совета Европы «Об использовании персональных данных полицией» от 17 сентября 1987 г.⁹¹

Следует отметить, что принцип защиты персональных данных является важнейшим принципом деятельности Европейского полицейского ведомства. Так, установлено, что содержащиеся в информационных системах персональные сведения либо базы данных, формируемые в Европоле в аналитических целях, а также иная полученная информация могут быть переданы или использованы уполномоченными органами государств - участников только в целях профилактики преступности и противодействия преступлениям, отнесенным к компетенции Европола. Использование таких сведений в иных целях либо неуполномоченными органами может быть возможным только при условии

⁹¹ URL: [http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec\(87\)18.html](http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/RRec(87)18.html)

согласования стороной государства - участника, сформировавшего и передавшего эти данные.

Европейское полицейское ведомство обязано фиксировать запросы о предоставлении и передачи такой информации. Установлено, что общим условием передачи сведений является подтверждение принимающей стороной использования информации только в заявленных целях. В случае передачи информации ограниченного распространения, в том числе секретной, она возможна только при условии наличия между Европолем и получателем действующего соглашения о защите секретных данных. Одновременно с этим на Европейское полицейское ведомство возлагается ответственность за соблюдение правил предоставления сведений из своей информационной системы или базы данных.

Установлено, что информация в базах данных Европейского полицейского ведомства хранится столько, сколько это необходимо для выполнения его задач. В то же время, Решением о создании Европола установлена периодичность проверки сведений его должностными лицами на предмет целесообразности дальнейшего хранения такой информации. Она составляет трехлетний интервал. При проведении таких проверок, при необходимости может быть принято решение о продлении срока хранения информации. В случае отсутствия целесообразности в дальнейшем хранении сведений, информация подлежит автоматическому уничтожению.

В соответствии с указанным Решением любой гражданин вправе обратиться в Национальную контрольную инстанцию с запросом проверки обоснованности и допустимости сведений, правомерности их передачи Европейским полицейским ведомством, а также проверить факт использования этой информации государством Европейского Союза. Такое право предоставляется согласно положений национального законодательства государства - участника, в чью Национальную контрольную инстанцию поступил запрос.

Европейским полицейским ведомством образовано контрольное подразделение – Объединенная наблюдательная комиссия (ОНК), одной из

основных задач которого является проверка деятельности Европола для выявления нарушений прав личности при обработке, хранении и использовании персональной информации. ОНК также осуществляет контроль допустимости передачи сведений Европоллом.

Европол совместно с государствами - членами гарантирует защиту информации, подлежащей засекречиванию. Для этого Советом управляющих Европола разрабатывается Положение о сохранении тайны, которое подлежит утверждению Советом Европейского Союза.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что компетенция Европола де-факто является ограниченной. В то же время такие полномочия нормативно не закреплены и могут де-юре, при необходимости, расширены Советом Европейского Союза. Такое положение дел, даже исходя из непродолжительного опыта деятельности нового Европола, доказало свою оправданность поскольку ориентировано на соблюдение интересов всех государств - членов ЕС.

Европейское полицейское ведомство призвано обеспечить безопасность и правопорядок на территории ЕС посредством обмена оперативной и стратегической информацией между полицейскими службами государств - членов. Стратегической целью в рамках выполнения указанных задач Европейского полицейского ведомства является его развитие в качестве:

- 1) главного центра по технической поддержке правоохранительных мероприятий;
- 2) центра по сбору оперативной информации;
- 3) центра по осуществлению правоохранительной деятельности;
- 4) современной оперативной организации, имеющей лучшие возможности, эффективные системы управления и положительную репутацию.

Необходимость функционирования Европейского полицейского ведомства в качестве главного центра Европейского Союза по технической поддержке правоохранительных мероприятий обусловлена тем, что в настоящее время оперативные службы Европола повышают эффективность решения многих важных вопросов. В то же время их полный потенциал еще не реализован.

Многое следует сделать и для повышения оперативной значимости информации, имеющейся в Европоле, и упрощения процедуры предоставления анализов (прогнозов) развития криминогенной ситуации.

Полагаем, что существуют возможности для лучшей координации совместных операций со странами - членами и другими службами. Стратегическими задачами при этом являются:

- обеспечение успешной передачи единого комплекса услуг по оперативной поддержке деятельности правоохранительных органов;

- улучшение координации оперативных действий в Европейском Союзе правоохранительных органов;

- развитие более эффективного сотрудничества с внешними партнерами.

Развитие Европола в качестве центрального ведомства Европейского Союза по сбору оперативной информации вызвано важностью определения приоритетов для исследования вопросов обмена информацией между странами - членами ЕС в борьбе с преступностью, недостатков в этой деятельности и необходимостью ее совершенствования. Уникальные возможности Европейского полицейского ведомства по управлению такой информацией предоставляют возможность дальнейшего развития информационной базы, способной содействовать более эффективному оперативному реагированию на ключевые угрозы безопасности.

Дальнейшая работа по совершенствованию европейской модели обмена оперативной информацией необходима для разработки согласованного и единообразного подхода в Европейском Союзе к борьбе с международными тяжкими преступлениями и терроризмом. В этой работе следует разрабатывать новые методики противодействия и расследования преступлений, а также распространять положительный опыт в этой работе.

В пункте 4 статьи 5 Решения Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. указано, что одной из важнейших задач, стоящих перед Европейским полицейским ведомством, является оказание помощи государствам - членам Европейского Союза посредством поддержки, совета и исследований в сферах

подготовки, технической поддержки, предотвращения преступлений, технических и судебных методов и анализов, а также следственного производства.

В настоящее время Европол осуществляет поддержку деятельности полицейских органов государств-членов ЕС и третьих стран, с которыми имеет соглашения об оперативном сотрудничестве, посредством:

- содействия обмену информацией, в том числе оперативной;
- сбора, сопоставления и анализа информации и разведанных о преступлениях на территории Евросоюза;
- своевременной передачи компетентным ведомствам стран Евросоюза интересующей их информации, а также сведений о взаимосвязях между различными преступлениями;
- оказания помощи следственным органам стран-членов путем передачи им соответствующей информации через национальные подразделения по взаимодействию с Европоллом;
- развития своей компьютерной системы, содержащей необходимые для борьбы с преступностью сведения⁹²;
- непосредственного участия в объединенных следственных группах;
- направления запросов компетентным органам соответствующих стран-членов о проведении расследования конкретных преступлений;
- предоставления аналитической и технической помощи при проведении операций, а также координации использования имеющихся у стран Евросоюза ресурсов для борьбы с международной преступностью;
- подготовки ежегодных стратегических докладов и анализа преступности на основе информации, предоставляемой государствами-членами, третьими странами и организациями – партнерами⁹³;
- ведения временных баз, данных по различной тематике, например, по

⁹² В настоящее время в Европоле действует компьютерная система, состоящая из трех основных компонентов: информационной системы, системы анализа, системы индексации.

⁹³ Основные из них: Оценка угроз со стороны организованной преступности (Organised Crime Threat Assessment – OCTA); О терроризме и его тенденциях в ЕС (Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT).

«подозрительным» веб-сайтам в Интернете, детской порнографии и другим направлениям;

– информационной поддержки расследований, проводимых странами - участниками.

Европол также оказывает помощь странам Европейского Союза в обеспечении общественного порядка при проведении массовых зрелищных и спортивных мероприятий.

Структура Европейского полицейского ведомства установлена положениями главы VI Решения Совета Европейского Союза о создании Европола. Установлено, что его основным органом выступает Административный совет, компетенция которого регламентирована Решением Совета Евросоюза.

Административный совет (Совет) формируется по следующей схеме: в него входят по одному представителю от каждого государства-члена и от Комиссии о бюджетной дисциплине и хорошем финансовом управлении. Из их числа в дальнейшем избираются председатель и вице-председатель Совета⁹⁴. Периодичность заседаний Совета составляет один раз в полугодие. Решения принимаются Советом, как правило, квалифицированным большинством участников – две трети членов. Несмотря на такое наименование, Административный совет Европола собственно не обладает традиционными административными полномочиями – по управлению и распоряжению. Его компетенция является ограниченной и строго регламентирована – в нее в

⁹⁴ Каждый член Административного совета располагает одним голосом. Вместо себя каждый член Административного совета для участия в голосовании может направлять одного своего заместителя. В случае отсутствия действительного члена заместитель может осуществлять его право голоса. председатель и вице-председатель Административного совета выбираются группой трех государств-членов, которые совместно разрабатывали восемнадцатимесячную программу Совета, и в рамках данной группы. Они осуществляют свои полномочия на протяжении 1,5 лет, соответствующего программе Совета. Председатель несет ответственность за нормальное функционирование Административного совета при выполнении им своих задач. Вице-председатель автоматически замещает председателя, когда последний не в состоянии выполнять свои функции. На всем протяжении этого срока председатель больше не действует в качестве представителя своего государства-члена в Административном совете. При председателе состоит ссекретариат Административного совета, к компетенции которого относятся вопросы организации, координации и контроля последовательности работы Административного совета.

основном входят вопросы политического и представительского характера, а также функции определения стратегических задач.

Так, к компетенции Административного совета Европола отнесено определение общих начал функционирования Европейского полицейского ведомства. Такое право реализуется через ряд функций, находящихся в исключительных полномочиях Административного совета. В частности, он периодически осуществляет пересмотр количества офицеров связи, а также содержание их полномочий.

Офицерами связи являются уполномоченными должностными лицами, обладающими дипломатическим статусом. Они назначаются государствами - участниками и на постоянной основе работают при Европоле, выступая при этом проводниками информации между Европейской полицейской организацией и своими государствами⁹⁵. В штаб-квартире Европола в Гааге работают 625 сотрудников, в том числе 120 офицеров связи, представляющих различные правоохранительные органы (полиция, таможня, жандармерия, иммиграционные службы и т.д.) государств-членов и третьих стран, с которыми у Европола имеются соответствующие соглашения.

К компетенции Административного совета Европола отнесены такие важные полномочия как участие в разработке и принятии решений Советом Европейского Союза в сфере организации и деятельности Европола⁹⁶.

Как уже отмечалось ранее, Административный совет не является исполнительно-распорядительным органом, но анализ положений Решения Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. позволяет сделать вывод о наличии у него отдельных полномочий в сфере общего внутреннего контроля, в том числе в части осуществления контроля деятельности директора Европола,

⁹⁵ англ. Europol Liaison Officer, ELO.

⁹⁶ Административному совету принадлежит ведущая роль в подготовке бюджета Европола и перечня внебюджетных ассигнований его деятельности. Им ежегодно принимается проект предварительной сметы доходов и расходов, включая проект штатного расписания, а также общий доклад о деятельности Европола на протяжении истекшего года, предметом которого, в частности, являются результаты, полученные в отношении приоритетов, установленных Административным советом, который после его утверждения направляется для информирования Европейскому парламенту.

контроля за исполнением решений Административного совета; представление рекомендаций Совету Европейского Союза по назначению и отстранению директора Европола и его заместителей; назначение и освобождение от должности Финансового контролера.

Необходимо также отметить, что Совет управляющих, не будучи наделенным полномочиями по вмешательству в текущую деятельность Европейской полицейской организации, фактически является его руководящим органом, создает условия его деятельности и представляет Европол в органах Европейского Союза.

Высшими должностными лицами Европейского полицейского ведомства являются директор Европола⁹⁷ и три его заместителя, наделенные всей полнотой исполнительно-распорядительных полномочий. Директор Европола руководствуется в своей деятельности нормативными правовыми актами Евросоюза и является надгосударственным беспристрастным должностным лицом Европейского Союза.

Директор Европейского полицейского ведомства согласно положениям Решения Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. назначается на должность Советом Европейского Союза по представлению Административного совета Европола⁹⁸ сроком четыре года с возможностью повторного переназначения⁹⁹.

На директора Европейского полицейского ведомства возложен комплекс обязанностей, за реализацию которых он несет персональную ответственность. Среди них следует выделить:

⁹⁷ Директор Европейского полицейского ведомства участвует в заседаниях Административного совета без права голоса.

⁹⁸ Административный совет Европейского полицейского ведомства утверждает список не менее чем из трех кандидатов на посты Директора Европола и заместителей Директора для представления Совету Евросоюза. Таким образом, путем вариативности кандидатур и ограничения по времени пребывания на посту руководителя Европейской полицейского ведомства, обеспечивается возможность проведения ротации руководителей Европола. Директор Европола, а также заместители Директора могут быть освобождены от своей должности в порядке, установленном Административным советом и по решению квалифицированного большинства его членов.

⁹⁹ Максимальный срок нахождения в должности Директора Европола не может быть более 8 лет.

- выполнение задач, возложенных на Европол, и решение вопросов текущего управления;
- подготовка проектов решений Административного Совета, их исполнение, реагирование на запросы Административного Совета;
- оказание содействия председателю Административного совета при подготовке заседаний;
- разработка проектов предварительной сметы доходов и расходов Европола, а также штатного расписания ведомства и программы его работы;
- исполнение бюджета Европейского полицейского ведомства;
- информирование Административного совета о реализации Европолom приоритетных задач, определенных Советом Евросоюза, а также об итогах внешних связей Европола;
- организация эффективной и результативной процедуры мониторинга деятельности Европола и контроля его результатов с точки зрения реализации, стоящих перед ним задач с предоставлением отчета Административному совету Европола;
- выполнение иных задач.

Кроме того, директор Европейского полицейского ведомства выступает представителем этого полицейского ведомства и несет ответственность за выполнение возложенных на него обязанностей перед Административным Советом Европола.

В настоящее время в организационной структуре Европейского полицейского ведомства входят 19 отделов, через которые происходит координация взаимообмена запросов правоохранительных органов государств - членов, а также 3 административных департамента.

Штат Европейского полицейского ведомства состоит из временных и/или сотрудников, работающих по договору. В отношении сотрудников Европола действуют ограничения, установленные в статье 24 Регламента ЕС № 45/2001

Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 18 декабря 2000 г.¹⁰⁰. В соответствии с этими актами сотрудников Европола находятся под особой охраной.

Бюджет Европейского полицейского ведомства регулируется статьями 42-44 Соглашения о создании Европола. В соответствии со статьей 42 указанного Соглашения относят к расходам Европола затраты на содержание персонала, на инфраструктуру, административные расходы и на обеспечение деятельности самой организации. При этом межинституциональным соглашением между Европейским Парламентом, Советом Европейского Союза и Комиссией о бюджетной дисциплине и хорошем финансовом управлении от 17 мая 2006 г.¹⁰¹ установлено, что финансирование Европола по данным статьям требует согласия Европейского парламента и Совета Европейского Союза.

Для обеспечения успешной деятельности Европол должен работать над усилением мер по совершенствованию предоставляемой информации, а также по проверке, контролю, анализу и регулировке коммерческой деятельности. Кроме того, ему необходимо осуществлять дальнейшее улучшение управления своими кадровыми и финансовыми ресурсами, создать сильную структуру Европола и сформировать его положительный внешний имидж¹⁰².

Большое значение в обеспечении действенного полицейского сотрудничества государств - членов Европейского Союза придается обучению сотрудников полицейских ведомств и других правоохранительных органов Евросоюза организационно-правовым механизмам взаимодействия в вопросах информационного обмена, совместной деятельности при раскрытии и

¹⁰⁰ Регламент № 45/2001 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных, осуществляемой учреждениями и органами Сообщества, и о свободном обращении таких данных» [рус., англ.] (Принят в г. Брюсселе 18.12.2000 г.) (с изм. и доп. от 26.06.2007 г.) / Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data. Опубликован в OJ. L 8. 12.1.2001, P. 1.

¹⁰¹ OJ 139 of 14.6.2006, p. 1

¹⁰² Раздел 4. Стратегические цели и задачи Европола. Памятка для Российской Федерации. Выдержка из Стратегии Европола на 2010 - 2014 гг.

расследовании преступлений. Основная роль в этом принадлежит Европейскому полицейскому колледжу.

Решение о создании Европейского полицейского колледжа обучения старших офицеров полиции было принято Европейским Советом 15 - 16 октября 1999 г. в Тампере. Фактически же полицейский колледж начал функционировать 1 января 2001 г. Вначале его исполнительные органы, в том числе секретариат были на временной основе размещены в г. Копенгаген (Дания). Впоследствии Советом Европейского Союза было принято решение об изменении структуры Полицейского колледжа и о расположении его штаб - квартиры в английском городе Брамшил.

20 сентября 2005 г. были внесены изменения в Решение Совета Европейского Союза 2005/681/ПВД¹⁰³, установившие основные цели и задачи деятельности Европейского полицейского колледжа (CEPOL)¹⁰⁴, кроме того, был изменен его статус – он стал агентством Евросоюза¹⁰⁵.

Европейский полицейский колледж является агентством Европейского Союза, объединяющим офицеров полиции в целях развития международного сотрудничества в борьбе с преступностью и обеспечении общественной безопасности и правопорядка.

Указанным Решением определены следующие основные цели и задачи Европейского полицейского колледжа по обучению сотрудников полицейских ведомств и других правоохранительных органов:

– организация и проведение курсов для офицеров полиции в целях расширения их знаний о национальных полицейских системах, структурах других государств-членов, трансграничном взаимодействии полиции внутри Европейского Союза, а также о функционировании и роли международных

¹⁰³ Решение Совета ЕС, которым были внесены соответствующие изменения в Регламент Совета Европейского Союза № 2005/681/ПВД от 20 сентября 2005 г.

¹⁰⁴ Французск. – «Collège européen de police»/

¹⁰⁵ Штат Европейского полицейского колледжа составляет 30 человек. В 2010 г. бюджет агентства был 7,8 млн евро.

институтов в противодействии преступности, в том числе Евросоюза (Европола, Евроюста и других);

– оказание содействия в подготовке учебных программ для обучения сотрудников полиции в государствах - членах Европейского Союза по вопросам трансграничного сотрудничества между полицейскими органами в ЕС;

– разработка учебных программ и обеспечение подготовки руководящих сотрудников полиции в государствах - кандидатах на вступление в Европейский Союз.

В рамках выполнении этих задач Европейский полицейский колледж может взаимодействовать с органами Европейского Союза, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения правопорядка, с соответствующими учебными организациями в государствах Евросоюза, а также странах - кандидатах на вступление в ЕС и других¹⁰⁶.

Руководящим органом Европейского полицейского колледжа выступает Совет управляющих, который состоит из делегаций государств, входящих в Евросоюз¹⁰⁷. При этом каждая делегация обладает одним голосом.

Председателем Совета управляющих Европейского полицейского колледжа является представитель государства, которое председательствует в Совете Европейского Союза. Кроме того, в него также входят представители Европейской Комиссии Европейского полицейского ведомства, но которые не имеют права голоса. Установлено, что совет должен проводить заседания не реже двух раз в год.

Совет управляющих разрабатывает учебные планы и программы, учебные пособия. К его компетенции также относится принятие проекта бюджета Европейского полицейского колледжа и направление его на утверждение в

¹⁰⁶ Ежегодно Европейским полицейским колледжем проводится ежегодно около 70-100 различных курсов, семинаров и конференций по вопросам совершенствования деятельности полицейских органов государств-членов Европейского Союза, а также взаимодействия с правоохранительными ведомствами государств - кандидатов на вступление в ЕС и других.

¹⁰⁷ В Совет управляющих Европейского полицейского колледжа, как правило входят директора национальных полицейских учебных заведений. В случаях, когда от одного государства их несколько, то они образуют делегацию.

Комиссию. Решение по данному вопросу принимается Советом управляющих единогласно, то есть всеми членами делегаций, входящих в его состав. Кроме того, к его ведению относится принятие ежегодных и пятилетних отчетов о деятельности Европейского полицейского колледжа, которые также передаются на утверждение в Комиссию и в Европейский парламент, а также рабочей программы.

Европейский полицейский колледж возглавляет исполнительный директор¹⁰⁸, который назначается Советом управляющих из числа как минимум трех кандидатов. При этом определено, что срок работы исполнительного директора – 4 года. Один человек может занимать эту должность два срока. В то же время предусмотрено, что Совет управляющих вправе принять решение об увеличении срока работы исполнительного директора. Решение об освобождении исполнительного директора Европейского полицейского ведомства от должности также относится к компетенции этого Совета.

В Европейском Союзе Европолу и CEPOL принадлежит ключевая роль в вопросах обеспечения и развития полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью. Европейское полицейское ведомство с момента создания и до настоящего времени является эффективным институтом ЕС по противодействию преступности. Компетенция Европола включает в себя решение широкого спектра задач в сфере полицейского сотрудничества: начиная от оказания содействия государствам - членам и заканчивая взаимодействием с третьими странами в сфере борьбы с преступностью. Европол содействует наиболее эффективному оперативному реагированию на ключевые угрозы безопасности, является

¹⁰⁸ К компетенции Директора Европейского полицейского колледжа относятся подготовка рабочей программы, проекта бюджета и годового отчета о деятельности агентства и направление их утверждение в Совет управляющих. В его обязанности также входят вопросы исполнения бюджета бюджет и рабочей программы Европейского полицейского колледжа, а также осуществление контактов с полицейскими органами и другими ведомствами, с которыми агентство взаимодействует в своей деятельности. Кроме того, установлено, что при поступлении соответствующего обращения Совета Европейского Союза или Европейского парламента Директор отчитывается о своей деятельности в качестве руководителя Европейского полицейского колледжа.

примером действенного органа по борьбе с преступностью регионального и мирового уровня.

Функционирование CEPOL, созданного в целях подготовки сотрудников полицейских органов государств - членов ЕС, ориентировано на содействие развитию сотрудничества национальных полицейских ведомств, в том числе путем организации обучения и повышения квалификации. Кроме того, в рамках его деятельности проводятся исследования, внедряются передовые практики, реализуются программы обучения старших офицеров полиции, а также конкретные проекты в сфере полицейского сотрудничества. При этом Европейский полицейский колледж может взаимодействовать с органами Европейского Союза, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения правопорядка, с соответствующими учебными заведениями в государствах Евросоюза, а также странах - кандидатах на вступление в ЕС.

В то же время, произошедшее в последнее десятилетие на территории ЕС расширение территориальных масштабов деятельности криминальных структур, их интернационализация, совершение новых видов преступлений в сфере высоких технологий обусловили необходимость повышения эффективности деятельности Европола и CEPOL.

Так, в отчете Европола о серьезных видах преступлений и организованной преступности за 2013 г. отмечалось, что «серьезные виды преступлений и организованная преступность становятся все более динамичным и сложным феноменом и остаются серьезной угрозой для безопасности и процветания ЕС¹⁰⁹. Происходящие в обществе и бизнесе процессы, обусловленные глобализацией, способствуют появлению новых значительных изменений в преступной деятельности».

При этом преступники «используют законодательные лазейки и условия, связанные с экономическим кризисом, чтобы генерировать незаконную прибыль при низком уровне риска. Интернет используется для организации и выполнения

¹⁰⁹ Europol's EU Serious and organised crime threat assessment 2013 (SOCTA 2013) // <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (дата обращения – 03.02.2015 г.).

преступной деятельности, а также в качестве инструмента коммуникации, площадки для деятельности и вербовки, проведения незаконных финансовых операций. В свою очередь, это способствует появлению новых форм киберпреступности, облегчает проведение незаконных оплат с терминалов, кредитно-карточное мошенничество и распространение материалов, связанных с сексуальным насилием над детьми».

Уже в 2010 г. Европейским Советом в Стокгольмской программе обращалось внимание на необходимость совершенствования деятельности Европола, чтобы он «стал центром для обмена информацией между правоохрнительными органами и платформой для их взаимодействия», а также создания европейских программ подготовки и программ обмена для сотрудников полиции государств - членов ЕС¹¹⁰.

Европейская комиссия в докладе «Стратегии ЕС внутренней безопасности в действии: Пять шагов к более безопасной Европе», определила ключевые вызовы, подходы и руководящие принципы для решения вопросов безопасности в рамках ЕС и предложила ряд мер, направленных на совершенствование деятельности Европола и CEPOL в целях устранения рисков, особенно совершения актов терроризма, которые представляют наибольшую угрозу для безопасности¹¹¹.

Дискуссии по вопросам проведения реформы Европола и Европейского Полицейского Колледжа проводились в 2010 и 2011 гг. Европейской комиссией с представителями Европейского парламента, Администрацией Европола и Административным советом Европейского Полицейского Колледжа, а также с представителями национальных парламентов государств - членов ЕС.

Рассматривались возможности увеличения объема информации, получаемой Европоллом из государств - членов ЕС, а также направления совершенствования

¹¹⁰ URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:jl0034> The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens [Official Journal C 115 of 4.5.2010].

¹¹¹ URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:jl0050> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 22 November 2010 – The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe [COM(2010) 673 final – Not published in the Official Journal].

системы обработки данных в целях обеспечения правоохранительных ведомств государств - членов ЕС необходимыми сведениями для предотвращения и раскрытия преступлений, в том числе актов терроризма.

Применительно к деятельности СЕРОЛ обсуждались вопросы повышения качества и практической направленности обучения офицеров правоохранительных служб в целях повышения их профессионального уровня в сфере борьбы с преступностью, установления сроков для изменения формата их обучения в соответствии с Общим подходом для децентрализованных учреждений ЕС¹¹², одобренным Европейским парламентом, Европейским Советом и Европейской комиссией в июле 2012 г.¹¹³, определившим принципы для механизмов управления таких учреждений, как Европол и СЕРОЛ.

В соответствии с его положениями «совместное участие учреждений следует рассматривать в тех случаях, когда имеются одинаковые задачи, с целью достижения эффекта синергии¹¹⁴ или для повышения эффективности деятельности учреждений при включении их в большую структуру для достижения общей цели или решения глобальных вопросов».

Учитывая, что для успешной борьбы с преступностью необходимо эффективно поддерживать сотрудничество правоохранительных органов государств – членов ЕС, в том числе заниматься вопросами обеспечения обмена информацией между ними, подготовкой и повышением квалификации сотрудников полиции, а также что для внедрения новой системы подготовки

¹¹² Joint statement of the European Parliament, the council of the EU and the European Commission on decentralized agencies (Установлено, что для обеспечения эффективного ежедневного функционирования Европола, Исполнительный директор должен быть одновременно и законным представителем Европола и его руководителем. Прежде всего, он должен действовать независимо и обеспечивать выполнение Европолом всех задач, возложенных на него Конвенцией о Европоле. В частности, Исполнительный директор должен нести ответственность за подготовку бюджета и планирования документов, представляемых для принятия решения Правления, реализацией годовой и многолетней программы работы Европола и других документов планирования).

¹¹³ http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf // joint statement of the commission the european parliament and the council on decentralised agencies).

¹¹⁴ Синергия – комбинированное действие каких-либо компонентов при котором суммарный эффект превышает действие компонентов в отдельности // Словарь иностранных слов. Комлев Н.Г., 2006. С.153.

сотрудников правоохранительных органов потребуются дополнительные ресурсы, Европейская комиссия рассмотрела различные варианты, включая усиление и упорядочение СЕРОЛ как отдельной службы, слияние, полное или частичное функций СЕРОЛ и Европола в новую службу Европола.

Полагаем, что принятие решения о слиянии Европола и СЕРОЛ в одно ведомство создаст условия для повышения эффективности полицейского сотрудничества государств - членов ЕС. Так, сочетание сотрудничества в сфере борьбы с преступностью с обучением и тренировками сотрудников правоохранительных органов в СЕРОЛ должно усилить связи и создать эффект синергии между этими двумя ранее напрямую не связанными направлениями полицейского сотрудничества.

Непосредственные контакты в процесс обучения между полицейскими и преподавателями, работающими в рамках одного агентства, помогут определить необходимые дополнительные направления в обучении. Все это позволит повысить практическую направленность обучения и, как следствие, эффективность полицейского сотрудничества в ЕС. Высвободившиеся за счет исключения дублирования управленческих и других функций финансовые средства могут быть направлены на закупку современных технических средств в рамках деятельности по обеспечению информационного обмена, а также расширение программ обучения, совершенствование учебного процесса и увеличение количества обучающихся.

Этот новый проект по регулированию деятельности Европола обеспечивает правовые основы для современного Европола, который заменит Европол, созданный Решением Совета ЕС 2009/371/ПВД от 6 апреля 2009 г., и СЕРОЛ, образованный Решением Совета ЕС 2005/681/ПВД от 20 сентября 2005 г.

Таким образом, современные вызовы, исходящие от трансграничной и организованной преступности, результаты деятельности в рамках программы Тампере и других программ наряду с Лиссабонским договором обуславливают необходимость реформирования этих двух полицейских ведомств. Их

объединение должно повысить эффективность полицейского сотрудничества в Европейском Союзе.

§ 2.2. Информационное взаимодействие в области полицейского сотрудничества между государствами – членами Европейского Союза (правовые аспекты)

После подписания 14 июня 1985 г. Шенгенского соглашения между правительствами Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, Франции и Германии потребовалось принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности данных государств в целях компенсации отмены проверок на внутренних границах между ними.

Такие меры составили основу как самого Шенгенского соглашения, так и подписанной 19 июня 1990 г. Конвенции, в том числе Шенгенской информационной системы (Schengen Information System – SIS), являющейся важнейшим инструментом обеспечения национальной безопасности стран Шенгенского соглашения¹¹⁵.

К числу первых шагов государств - членов ЕС в сфере информационного взаимодействия в области борьбы с преступностью стал комплекс мер, предпринятых вне правовой системы Сообществ¹¹⁶, а с использованием отдельных элементов международно-правовых механизмов¹¹⁷. Принятие решения о создании Шенгенской системы (Шенгенское соглашение 1985 г. и Конвенция о его применении 1990 г.) во многом определялось необходимостью обеспечения государствами - членами ЕС реализации права на свободу передвижения своих граждан, что потребовало также принятия дополнительных мер, направленных на повышение эффективности полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью в условиях отмены внутреннего пограничного контроля между

¹¹⁵ Wiederin, Ewald. Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU // Merli, Franz (Hrsg.). Der der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union. Dresden 2001. S. 56-58.

¹¹⁶ См.: Климова Е.А. Правовые основы сотрудничества в сфере общей уголовно-правовой политики Европейского союза // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. Сборник материалов. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России. 2006. С. 140.

¹¹⁷ Di Fabio U. Die dritte SUuIe der Union // Die öffentliche Verwaltung. 1997. S. 92.

странами Шенгенского соглашения.¹¹⁸

Организация взаимодействия полиции государств - членов ЕС до настоящего времени основывается на положениях Конвенции 1990 г., в которой Шенгенской информационной системе отведена ключевая роль по обмену информацией между иммиграционными и полицейскими ведомствами государств - членов¹¹⁹. Она была задействована с момента вступления в силу Шенгенской конвенции – с 26 марта 1995 г.

С 2007 г. деятельность Шенгенская информационная система регулируется специальным законодательством ЕС о SIS второго поколения – Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 1986/2006 от 20 декабря 2006 г. об учреждении, функционировании, и использовании Шенгенской информационной системы второго поколения (SIS II) и Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 1987/2006 от 20 декабря 2006 г. о доступе служб государств-членов, ответственных за регистрацию транспортных средств, к Шенгенской информационной системе второго поколения (SIS II)¹²⁰; а также Решением Совета ЕС 2007/533/ПВД от 12 июня 2007 г. об учреждении, функционировании, и использовании SIS II¹²¹.

В настоящее время Шенгенская информационная система используется 23 государствами-членами Европейского Союза¹²² из 28, а также Исландией, Норвегией, Лихтенштейном и Швейцарией, которые не являются членами ЕС. Эти страны используют ее для обеспечения национальной безопасности и

¹¹⁸См.: Климова Е.А. Правовые основы полицейского и судебного сотрудничества по уголовным делам в праве Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.10 / Климова Елена Александровна. – М., 2011

¹¹⁹Wiederin E. Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU // Merli, Franz (Hrsg.). Der der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union. Dreseden 2001. S. 56-58.

¹²⁰OJ. L. 381 v. 28.12.2006, P. 1, 4

¹²¹OJ. L. 205 v. 7.8.2007, P. 63.

¹²² Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция и Эстония. Ирландия и Великобритания (уже были присоединены к SIS) не подписали Шенгенское соглашение и принимают участие только в сотрудничестве в рамках Шенгенского соглашения на основании Амстердамского договора, который интегрировал Шенгенское соглашение в право Европейского Союза, позволяя этим странам участвовать во всех положениях или частях Шенгенского права.

систематизации информации, касающейся въезда-выезда и пребывания на территории этих стран иностранных граждан и лиц без гражданства.

По своей сути SIS является одной из крупнейших в мире информационных систем, содержащих значительный объем разнообразных данных о лицах, находящихся в розыске, объявленных «персонами нон грата», пропавших без вести, лицах, за которыми ведется скрытое наблюдение, а также о похищенных автомобилях и других объектах.¹²³ С ее помощью организован информационный обмен между государствами Шенгенского соглашения, а также осуществляется доступ к содержащимся в ней данным полицейскими и таможенными органами, консульскими представительствами и другими уполномоченными службами, например, в области визового контроля, регистрации автотранспортных средств.

Одной из основных задач SIS является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, а также создание необходимых условий свободному перемещению лиц. Для этого вводится контроль над границами ЕС, организуется взаимодействие полицейских органов, в том числе в сфере обмена информацией, осуществляется гармонизация визовых требований. В этих рамках реализуется право полиции одного государства осуществлять преследование правонарушителей «по горячим следам» на территории другого государства»¹²⁴.

По мнению отдельных исследователей имплементация Шенгенского права в правовую систему Европейского Союза имела как положительные, так и отрицательные последствия. Часть стран ЕС выступали против этого процесса в связи с тем, что прозрачность внутренних границ не только позволила расширить свободу перемещения лиц, но создала благоприятные предпосылки для регионального преступного сообщества за счет снятия контроля за передвижением нелегальных иммигрантов и криминальных элементов¹²⁵.

¹²³ См.: Бирюков М.М. Указ. соч. С. 120.

¹²⁴ Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 207.

¹²⁵ «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия от 10 мая 2005 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2005/05/88008.shtml> (дата обращения – 10.03.2015 г.).

В связи с этим оперативный обмен информацией о перемещении лиц внутри Шенгенской зоны стал для полицейских органов стран-членов крайне необходимым. Также отмена контроля на внутренних границах повлекла необходимость усиления внешних границ, создания единого стандарта пограничного контроля и визового режима.

Несмотря на то, что в статье 2 Конвенции о применении Шенгенского соглашения 1990 г. предусматривалась отмена контроля на внутренних границах, в ее части второй закреплено право восстановления государством пограничного контроля при наличии угрозы общественному порядку и государственной безопасности¹²⁶. В связи с ухудшением ситуации на рынке труда «старые» государства - члены до 2015 г. ограничивали свободу передвижения отдельной категории лиц из «новых» государств-членов, а именно стран внутри Восточной Европы¹²⁷.

Реализация положений Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 1990 г. потребовала от государств осуществление комплекса мер, направленных на реорганизацию транспортных инфраструктур, в частности портов и аэропортов, по совершенствованию подготовки и переподготовки кадров в сфере борьбы с транснациональными преступлениями, а также взаимодействию между консульскими службами, судебными органами и полицией.¹²⁸ Также государства - участники данной Конвенции вынуждены были создавать единую информационную систему в целях организации эффективного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью. Она формировалась с учетом использований результатов научно-технического прогресса, современных технологий в области сбора, хранения, обработки и использования информации, архитектоники компьютеризированных информационных банков данных, а также оснащения уполномоченных органов высокопрофессиональной техникой и оборудованием.

¹²⁶ Отдельные государства стали локально реализовывать данную возможность в связи с обострением ситуации, связанной с прибытием в Европу мигрантов из стран Северной Африки.

¹²⁷ См. Information note. The Free Movement of Workers in Context of Enlargement of 06 Mart 2001 // URL: <http://www.europa.eu.int/comm>. P. 2-3.

¹²⁸ Council Regulation (EC) № 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the SIS, in particular to fight against terrorism.

По своей архитектуре Шенгенская информационная система структурирована из составных элементов национальной части государства - члена Евросоюза и технического эксплуатационного центра. Ее информационные банки данных, являющиеся неотъемлемой составной частью информационной системы, формируются и пополняются каждым государством в отдельности¹²⁹.

Состав каждой национальной части Шенгенской информационной системы идентичен национальным частям любого другого государства-члена. При этом каждое государство самостоятельно определяет орган, уполномоченный за национальную часть информационной системы и являющийся ее оператором в части внесения, изменения и использования информации, а также несет расходы и ответственность за нее. Уполномоченный орган обеспечивает бесперебойное функционирование национальной части SIS и принимает необходимые меры по соблюдению установленных требований.

При создании национальной части государство основывается на совместно разработанных положениях протоколов о техническом эксплуатационном центре в целях оперативного и целенаправленного обмена информацией. Информация из национальной части системы на территории каждой договаривающейся стороны Шенгенского соглашения предоставляется по запросам, при этом запросы в базы данных национальной части системы других стран - участниц не осуществляются. Учетные данные государства не переносятся из национальной части системы в другие национальные базы данных.

Формирование технического эксплуатационного центра Шенгенской информационной системы осуществляется за счет всех государств и под их общую ответственность. Основной сервер системы, находящийся в г. Страсбург, аккумулирует поступающую из отдельных стран информацию и передает ее на пропускные пункты и пограничные терминалы в страны, от которых поступают запросы при проведении в соответствии с национальным законодательством

¹²⁹ См.: Потемкина О.Ю. Становление обновленной Европы (Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка – новый проект ЕС) / О.Ю. Потемкина // Современная Европа. 2001. № 3. С. 33.

контрольных мероприятий и проверок (пограничный контроль, полицейские и таможенные и иные проверки).

Банки данных технического эксплуатационного центра включают в себя учетные данные для поиска лиц и вещей, представляющих интерес для правоохранительных органов.

Уже на начальном этапе своей работы Шенгенская информационная система зарекомендовала себя в качестве эффективного инструмента в борьбе с преступностью: первые месяцы ее эксплуатации позволили повысить результативность полицейского сотрудничества почти на 30%. Экспертные оценки показывают, что возможности для поимки преступников значительно повысились в сравнении с предыдущими периодами. Общая система позволяет успешно разыскивать тех лиц, которые находятся в национальных банках данных.

Следует обратить внимание на то, что в системе содержится только та информация, которая поступает от стран - участниц после ее проверки на предмет обоснованности включения в базы данных. Система градирует категории данных по следующим группам:

- лица, поставленные на учет в качестве «недопускаемых»;
- определенная категория граждан Евросоюза;
- предметы и транспортные средства¹³⁰.

К лицу, внесенному в банк данных в целях запрета на въезд, относится гражданин третьей страны, в отношении которого выставлен информационный запрос для отказа ему во въезде. Эти сведения предоставляются по информационным каналам связи дипломатическим и консульским представительствам всех стран - участниц. Наличие такого запроса в информационной системе является основанием для отказа лицу в предоставлении единой Шенгенской визы всеми государствами-членами. Такая же информация может содержаться и в национальных правоохранительных базах данных.

¹³⁰ Ст. 93-100 SIS I // URL: <http://www.hri.org/docs/Schengen90/body4.html> (дата обращения – 27.05.2015 г.).

В отличие от граждан Евросоюза, в отношении которых в соответствии с Решением Парламента и Совета ЕС от 15 марта 2006 г. № 562/2006 при пересечении внешних границ осуществляется минимальная проверка, граждане третьих стран подлежат обстоятельной проверке. Ее целью является исключение потенциальных угроз общественному порядку, общественной безопасности, здоровью граждан или международным отношениям любого из государств-членов. В ходе нее организуются информационные запросы и обмен данными в отношении разыскиваемых предметов, внесенных в базы SIS и в национальные поисковые базы данных.

При таких проверках особое внимание уделяется лицам, которые были осуждены за преступления, влекущие лишение свободы, не менее чем на один год, либо вызывают подозрение в совершении тяжкого преступления либо в планировании совершить подобное деяние на территории страны - участницы.

Информационный запрос в отношении указанных лиц формируется из следующих данных:

- фамилия и имя, а также иные имеющиеся и вымышленные имена, под которыми известно данное лицо;
- особенности внешнего вида, объективные и неустраняемые данные;
- первая буква второго имени;
- время и место рождения;
- пол;
- гражданство;
- сведения о наличии оружия;
- сведения о готовности лица к совершению насильственных действий;
- причина постановки на учет;
- меры, которые требуется принять к данному лицу.

В соответствии с частью 1 статьи 95 Конвенции сведения о лице, в отношении которого имеется запрос об их аресте и последующей передаче, вносятся в систему по поручению органов юстиции государства-члена, высказывающего такую просьбу.

Государство, получившее запрос, вправе пометить полученную информацию в своей национальной части системы пометкой в целях исключения возможности осуществлять скрытую регистрацию и целенаправленный контроль за данным лицом. Такая пометка должна быть уничтожена не позднее, чем через двадцать четыре часа с момента внесения информации в систему, либо одной недели – при продлении срока в особо сложных случаях. Запрашивающее информацию государство может отказать в аресте по различным обстоятельствам – правовым или иным причинам. Однако, несмотря на наличие пометки и отрицательного решения, другие государства - члены вправе выполнить те действия, просьба о которых содержится в информации.

В информационную систему могут передаваться данные в отношении разыскиваемых лиц или лиц, свобода которых в интересах их собственной безопасности или предотвращения угрозы по просьбе компетентного органа или суда государства-члена должна быть временно ограничена. Целью этого является предоставление полицейским органам возможности проинформировать запрашивающее государство о местонахождении лица, поставленного на учет, либо ограничить свободу лица, для предотвращения его дальнейшего передвижения. Это относится к лицам, которые по распоряжению компетентного органа должны быть препровождены к месту содержания, а также к несовершеннолетним.

Сведения в отношении свидетелей, подсудимых, а также лиц, которым должен быть вручен приговор суда об отбытии наказания в виде лишения свободы, вносятся в SIS по просьбе компетентных органов юстиции.

Информация о гражданах Евросоюза, поступающая в Шенгенскую информационную систему группируется по сведениям о лицах:

- ходатайствующих о предоставлении убежища;
- представляющих интерес для правоохранительных органов;
- в отношении которых направлен Европейский ордер на арест.

Кроме того, выделяется иная информация – об иностранцах, которым предоставлен вид на жительство одним из государств, о приобретении лицом

огнестрельного оружия и т.п.¹³¹.

Сведения, хранящиеся в Шенгенской информационной сети и составляющие персональные данные, должны соответствовать принципам прав человека, закрепленным в Директиве 95/46/ЕС о защите физических лиц применительно к обработке персональных данных и свободном передвижении персональных данных от 24 октября 1995 г.¹³², а также положениям, закрепленным в Директиве от 12 июня 2002 г. 2002/58/ЕС об обработке персональных данных и защите конфиденциальности и личной тайны в сфере электронных коммуникаций.

В связи с тем, что сбор, обработка и хранение информации о частных лицах может подвергнуть опасности основные права человека и гражданина, в том числе право на охрану тайны частной жизни, в Шенгенскую конвенцию 1990 г. был включен специальный раздел VI о защите данных личного характера.

Данные о предметах, которые находятся в розыске, включаются в Шенгенскую информационную систему в целях дальнейшего их использования в качестве вещественных доказательств в процессе расследования. Если при обращении в информационную систему выясняется, что указанные предметы поставлены на учет, обнаруживший данную информацию орган обязан проинформировать инициатора запроса относительно необходимости принятия мер. В систему вносятся данные по следующим категориям похищенных, присвоенных или другим образом пропавших объектов:

- транспортные средства с объемом двигателя более 50 куб.см;
- прицепы и жилые прицепы весом более 750 кг;
- огнестрельное оружие;
- бланки документов;
- заполненные документы, удостоверяющие личность (паспорта, удостоверения личности, водительские удостоверения);

¹³¹ Helen S. The legal status of third country nationals resident in the European Union / Staples Helen II European monographs. Kluwer Law International. 1999. С. 290.

¹³² Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском Союзе: дис. ...канд. юрид. наук / И.А. Вельдер. – Казань, 2006. С. 42-57.

Также вносятся в базу данных сведения о зарегистрированных банкнотах.

Информация о лицах и транспортных средствах может вноситься в систему для скрытой регистрации и целенаправленного контроля.

Постановка указанных объектов на учет допускается в целях уголовного преследования и предотвращения угрозы для общественной безопасности, если имеются достаточные данные полагать, что лицо планирует или совершает особо тяжкие преступления, если сведения о лице, особенно в части совершенных им ранее преступлений, позволяют предположить, что он склонен к совершению особо тяжких преступлений в дальнейшем.

По инициативе органов, уполномоченных в сфере государственной безопасности, в рамках национального законодательства возможна постановка на учет в информационную систему при наличии фактических данных, что такая информация необходима для предотвращения угрозы, исходящей от данного лица, или другой существенной угрозы для внутренней и внешней безопасности государства.

В ходе пограничного контроля, полицейских и таможенных расследований собираются, обрабатываются и частично либо полностью передаются органу – инициатору запроса следующая информация:

- факт прибытия лица или транспортного средства;
- время, место и основания проведения контрольных мероприятий;
- маршрут следования и пункт назначения;
- сопровождающие лица или пассажиры;
- тип используемого транспортного средства;
- перевозимые вещи;
- обстоятельства, при которых было обнаружено лицо или транспортное средство.

Право незамедлительного уведомления по информации, содержащейся в Шенгенской информационной системе, имеют органы, уполномоченные осуществлять пограничный контроль, полицейские и таможенные расследования внутри страны, а также органы, выдающие визы, центральные учреждения,

рассматривающие визовые заявления и просьбы о предоставлении видов на жительство. Каждый из пользователей в соответствии с национальным законодательством получает только тот объем информации, который необходим для выполнения его функций. Перечень таких компетентных организаций, имеющих право запрашивать содержащиеся в SIS данные, передается Исполнительному комитету¹³³ каждым из государств – членом с конкретизацией уровня доступа.

В отличие от автоматизированной системы сбора информации Европола, доступ к которой имеют только сотрудники и директор ведомства, в Шенгенской информационной системе круг таких лиц значительно шире.

Компьютерная система, сформированная на основе Шенгенской конвенции, технически была способна контролировать 18 государств. По этой причине, а также с учетом расширения Европейского Союза было принято решение о создании новой системы. На встрече в июне 2006 г. в Люксембурге министры юстиции и внутренних дел государств-членов ЕС обсудили вопросы, касающиеся второго поколения Шенгенской информационной системы (SIS II)¹³⁴. Ее внедрение стало одной из мер, позволившей новым членам Европейского Союза полностью присоединиться к Шенгенскому соглашению и убрать внутренние пограничные посты.

Инициатива реформирования системы возникла еще в 2001 г. (до присоединения к ЕС десяти новых государств) в связи с активизацией ЕС борьбы с терроризмом и создания условий для присоединения к ней вновь вступивших страны. После модификации и технического обновления, с момента подключения северных стран она получила новое название SIS I+. Однако и в своем новом виде система не могла обеспечить присоединения к ней еще десяти государств в условиях эффективного функционирования.

¹³³ Шенгенский Исполнительный комитет, предусмотренный Конвенцией был заменен Советом Европейского Союза в соответствии с Амстердамским договором 1997 г..

¹³⁴ См.: Юматова А.О. Некоторые аспекты создания «Пространство свободы, безопасности и правосудия» в Европейском Союзе / А.О. Юматова // Московский журнал международного права. 2008. № 3. С. 245.

Реформирование SIS обострила споры о выполняемых системой функциях, которые она будет выполнять. Принятые в 2001 г. Советом Европейского Союза Регламент и Решение предусматривали необходимость сформировать за счет средств общего бюджета ЕС Шенгенскую информационную систему SIS II.

По итогам проведенной работы 31 мая 2005 г. были представлены три предложения о формировании новой правовой базы системы. Два из них – Регламент о регулировании части SIS II, относящейся к «первой опоре», и Регламент о предоставлении доступа к SIS II службам, ответственным за регистрацию транспортных средств – были приняты 20 декабря 2006 г. Третий инструмент – Решение, регулирующие часть системы, относящейся к «третьей опоре» – в июне 2007 г.

В условиях усиления борьбы с терроризмом и необходимости повышения эффективности полицейского сотрудничества государств-членов новая информационная система становилась неотъемлемой частью сотрудничества национальных полицейских сил. В этой связи банк данных новой системы предполагалось насытить сведениями о действии европейского ордера на арест, а также подключить ее к системам Европола и Евроюста. В отличие от SIS, которая не имела технических возможностей и соответствующей правовой регламентации для реализации функций в антитеррористической сфере, при формировании новой системы Советом Европейского Союза были приняты два законодательных акта, вносящих необходимые поправки в Шенгенскую конвенцию 1990 г.

Согласно внесенных изменений доступ к данным SIS предоставлялся Европолу и национальным подразделениям Евроюста. Кроме того, был значительно расширен список похищенных объектов, по которым в систему могла быть внесена ориентировка, за счет включения в него лодок, самолетов, контейнеров и различного рода документов (например, вида на жительство), а также платежных средств. Также поправками была обеспечена возможность доступа к SIS национальным службам, уполномоченным осуществлять расследования преступлений и преследование в судебном порядке.

Проведенными преобразованиями была сформирована общая правовая основа для функционирования сети SIRENE, а также закреплена обязанность государств - членов вести запись всех передач персональных данных и обеспечения их сохранности в течение трех лет.

Новая система расширяла информационные возможности за счет установления связей между различного рода сведениями, например, угнанным автомобилем, его владельцем, предполагаемым преступником, его адресом и телефонами и т.д. Подобный способ позволяет национальным правоохранительным ведомствам сопоставить сведения о лицах, объектах и предметах, находящихся в разных разделах системы, но имеющих между собой взаимосвязь. Наряду с возможностью хранения биометрических данных граждан, доступа Европола и национальных правоохранительных ведомств это позволило в целом изменить предназначение SIS II – от простой поисковой системы, до одного из важнейших инструментов расследования.

Несмотря на очевидные преимущества в сентябре 2006 г. Комиссия ЕС констатировала, что Шенгенская информационная система второго поколения могла быть запущена не в октябре 2007 г., как изначально было предусмотрено в рамках расширенного Европейского Союза, а лишь через два года. При этом вновь вступившие в ЕС государства могли отменить контроль на внутренних границах только при условии функционирования SIS II.

В таких условиях отсрочка введения системы в действие представлялась крайне нежелательной. По этой причине в октябре 2006 г. Португалия выступила с предложением решить создавшуюся проблему наиболее простым способом, с наименьшим риском и при наименьших затратах – за счет запуска системы «SIS одна на всех» (*SIS one dail*). Она была разработана как клон португальской национальной SIS, с возможностью временного подключения к ней новых государств. Таким образом, им предоставлялось право получать информацию от системы с 1 июля 2007 г., а направлять собственную информацию – с 1 сентября 2007 г.

Эта инициатива в силу легкости и простоты ее реализации поставила под сомнение целесообразность продолжения работы над учреждением SIS II. Несмотря на это, Совет в составе министров внутренних дел и юстиции 25 января 2008 г. назначил окончательную дату включения новой системы – 1 сентября 2009 г. Вся информация из SIS I подлежала переносу в SIS II и одновременному дополнению информацией биометрического характера.

Однако введение SIS II в действие в очередной раз было отложено, что повлекло подготовку альтернативного плана, по которому происходила частичная модернизация старой системы (575 J+RE) с добавлением в нее биометрических данных. Такой вариант был признан нежелательным, поскольку он влек за собой потерю ЕС 20 миллионов евро из бюджетных средств и создавал препятствия к ведению в строй Визовой информационной системы (ВИС). В таких условиях Комиссией было заявлено о предоставлении финансовой помощи ряду государств в целях проведения мероприятий по адаптации своих национальных систем к требованиям SIS II.

В марте 2010 г. Австрия, Германия, Люксембург, Португалия и Словения в ходе проведения операции «Рубеж» с целью проверки функционирования новой системы передали 24 терабайта информации, что предопределило успех эксперимента.¹³⁵

Новый импульс процедура оперативного обмена данными между правоохранительными органами, в том числе полицейскими службами получила после террористических актов в Мадриде 11 марта 2004 г. и террористических атак в Лондонском метро 7 июля 2005 г.

27 мая 2005 г. семь государств - членов ЕС (Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Люксембург, Нидерланды и Франция) ратифицировали Прюмскую Конвенцию, получившую название Шенген – III. Она предусматривала организацию более тесного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, нелегальной миграцией, организованной и трансграничной преступностью.

¹³⁵См.: Потемкина О.Ю. Европейский Союз: факты и комментарии. Выпуск 59. Январь-март 2010. С. 23.

Конвенция содержала ряд инноваций, таких как обмен базами данных по ДНК и отпечаткам пальцев, а также общие правила обеспечения безопасности в воздухе. В чрезвычайных случаях национальные полицейские службы получили возможность преследовать преступников на территории другого государства ЕС даже без обращения за разрешением.

Наряду с Шенгенской информационной системой в ЕС имеется несколько информационных баз данных, в которых содержатся информация о лицах, въезжающих в Евросоюз и об отдельных видах преступлений, например Евродак¹³⁶. Успешно функционирует Визовая система, а также разрабатывается централизованная система информации об уголовных преступлениях. Государствам - членам удалось создать информационную сеть национальных ведомств финансовой разведки (FIUNET). Свою информационную систему имеет и Европол, куда государства - члены поставляют данные, представляющие оперативный интерес.

Однако, как и в ситуации с Шенгенской информационной системой второго поколения серьезным препятствием на пути их дальнейшей реализации остается несопоставимость технических характеристик национальных информационных систем, даже в условиях согласования запуска.

В целях обеспечения контроля за соблюдением внутригосударственного права национальной части SIS каждым государством устанавливается национальная контрольная инстанция (national supervisory authorities). В случае причинения кому-либо вреда в результате эксплуатации национальной части ответственность за это несет государство. Это действует и в случае, когда ущерб причинен представившим информацию государством вследствие неправильности данных или неправомерного внесения их в систему.

Каждое лицо вправе обжаловать в суд или уполномоченный орган факт наличия в отношении него информации, по вопросам ее исправления, изъятия, ознакомления или возмещения ущерба. При этом государства - участники

¹³⁶ Дактилоскопическая система, содержащая данные об ищущих убежище.

обязуются выполнять вступившие в законную силу решения судов и других уполномоченных органов.

Сведения, отнесенные к категории персональных данных и внесенные в Шенгенскую информационную систему должны, храниться до минования надобности. Не позднее чем через три года после постановки на учет государство, внесшее информацию в систему, должно проверить обоснованность ее дальнейшего хранения. По общему правилу, срок хранения информации составляет один год, однако государство - участник Шенгенской зоны, внесшее информацию в систему, вправе устанавливать более короткие сроки, в том числе в части их перепроверки.

Технический эксплуатационный центр SIS за один месяц до истечения срока хранения уведомляет об ее автоматически запрограммированном изъятии из системы. При этом государство - участник может принять решение о сохранении поставленной на учет информации в случае, если это необходимо для выполнения задач, явившихся основанием для внесения информации в систему с уведомлением об этом технического эксплуатационного центра. Иные сведения хранятся в системе не более десяти лет. Данные, касающиеся документов, удостоверяющих личность, и зарегистрированных банкнот – не более пяти лет, а данные, касающиеся автомобилей и прицепов – не более трех лет с момента постановки на учет.

В целях контроля над техническим эксплуатационным центром была сформирована общая инстанция (Joint Supervisory Authority), состоящая из двух представителей от каждой национальной контрольной инстанции. При этом каждое государство имело в ней только один голос. Деятельность общей инстанции обеспечивает секретариат, расположенный в секретариате Совета ЕС, но действующий независимо от него. Функционирование инстанции основывается на положениях Конвенции о защите лиц в отношении автоматизированной обработки информации личного характера и рекомендации Комитета министров Совета Европы об использовании данных личного характера полицией от 17 сентября 1987 г. R (87) 15. К числу основных задач общей контрольной инстанции по

отношению к техническому эксплуатационному центру относится проверка правильности применения положений Конвенции 1990 г.

Кроме того, полномочия сотрудников контрольной инстанции включают в себя толкование положений Конвенции о применении, в части функционирования, Шенгенской информационной системы, независимую проверку контрольных мероприятий национальных контрольных инстанций, а также выработку предложений по решению возникающих проблем.

Каждое из государств - членов Шенгенской конвенции при передаче информации за пределы страны обязано принимать дополнительные меры по ее защите. Обработка данных в национальной части Шенгенской информационной системы должна осуществляться квалифицированными кадрами.

Создание Европола предопределило необходимость повышения качества информационного взаимодействия полицейского сотрудничества Европейского Союза, поскольку было закреплено в качестве одной из его основных задач. Ее реализация, помимо деятельности по обмену информацией, включает в себя сбор, обобщение, анализ сведений о преступлениях и лицах их совершивших, а также информирование уполномоченных органов. Также Европол организует поддержку проводимых оперативно-розыскных действий посредством направления информации национальным службам и обеспечения автоматизированного сбора и учета данных. Эти мероприятия были закреплены в статье 6 Конвенции об учреждении Европейского полицейского ведомства, предусматривающей «создание автоматизированной системы сбора, обработки и передачи данных с использованием новейших достижений в области науки и техники, включая сферу компьютерной обработки информации».

В 2002 г. Европол для повышения эффективности информационного взаимодействия была запущена комплексная автоматизированная информационно-аналитическая система TECS (The Europol Computer System), составными компонентами которой стали аналитический центр и индексная подсистема¹³⁷.

¹³⁷ См.: Бережковский И.Р. Европейская полицейская организация в системе институтов и органов ЕС. Монография. – СПб., 2002. С. 27.

Сведения в систему поступают из национальных отделов по связям с Европоллом (национальные отделы по связям), а также вносятся на основе данных от своих источников, в том числе от третьих стран.

Доступ к сведениям, содержащимся в TECS, определен Регламентом, в соответствии с которым предусмотрена защита от несанкционированного обращения к данным через внешние компьютерные сети. Также предусмотрены ограничения по доступу к рабочим файлам аналитических групп операторов без соответствующего разрешения при рассмотрении ими конкретных задач. Доступ к содержащимся в базах аналитического центра сведениям согласовывается с ответственными за их сбор и использование руководителями конкретных исследовательских программ.

Обмен сведениями между аналитическим центром и национальными информационными системами полицейских ведомств стран - участниц Европола в режиме on-line ограничен в целях обеспечения безопасности. В то же время для оперативного получения информации возможно направление полицейскими органами в аналитические группы собственных экспертов. Непосредственный доступ к TECS имеют Директор Европола, уполномоченные сотрудники, а также офицеры связи с Европоллом. В отдельных случаях доступ предоставляется также национальным отделам по связям с Европоллом.

Обмен информацией о преступлениях и лицах их совершивших, а также доведение ее до уполномоченных органов государств - членов осуществляется через офицеров связи и национальные отделы по связям с Европоллом. Ими же инициативно либо по запросам в Европолл направляется необходимая криминалистическая и иная информация.

Офицеры связи, будучи представителями различных правоохранительных органов (полиции, таможни, жандармерии, иммиграционных служб и т.д.), выступают посредниками в контактах с Европейским полицейским ведомством с одной стороны и уполномоченными национальными отделами государств -

участников с другой¹³⁸. Они несут всю полноту ответственности за передачу информации между национальными отделами и Европолом.

В Европейское полицейское ведомство каждым национальным отделом направляется для работы как минимум один офицер связи, которые формируют национальные бюро по связям с Европолом. Деятельность офицеров связи регламентируются национальным правом исходного государства - участника Европола, в том числе в части ответственности.

В рамках сотрудничества с Европейским полицейским ведомством офицеры связи в пределах своей компетенции и национальной правовой регламентации предоставляют необходимую информацию и рекомендации, а также способствуют передаче данных от национальных органов офицерам связи других государств - участников. Подобные двусторонние обмены информацией возможны и по тем категориям преступлений, которые не относятся к подведомственности Европола. Офицеры связи участвуют в выработке единой стратегии и тактики предварительного расследования, координации следственных действий, проводимых несколькими государствами – членами ЕС, а также в осуществлении оперативно-розыскных мероприятий.

Для офицеров связи доступная индексная подсистема, представляющая собой тематический рубрикатор по проблематике работы центра. По замыслу ее разработчиков государства - участники, не участвующие в аналитических программах, должны иметь возможность посредством индексной подсистемы

¹³⁸ Права и обязанности офицеров связи в отношении Европейского полицейского ведомства определяются Административным советом Европола. Европол обеспечивает, чтобы офицеры связи безукоризненно информировались обо всей его деятельности, и чтобы они в полной мере привлекались к участию в ней, насколько это совместимо с их функцией. При этом установлено, что Европол безвозмездно предоставляет в распоряжение государств - членов Европейского Союза необходимые помещения в своем здании и оказывает офицерам связи достаточную поддержку, чтобы обеспечить им возможность осуществлять свою деятельность. Все остальные расходы, связанные с направлением офицеров связи, в том числе расходы, связанные с их оснащением оборудованием, несет исходное государство-член, если только Административный совет не сформулирует противоположную рекомендацию в конкретных случаях при составлении бюджета Европола. Офицеры связи – должностные лица, имеющие дипломатический статус пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для осуществления своих задач, в соответствии с параграфом 2 статьи 51.

определить интересующие их направления работы. После этого они могут принять в них участие или получить необходимые аналитические материалы.

Формирование TECS осуществлялось централизованно под контролем руководства Европола. Банки данных системы группируют массивы информации отдельно по преступлениям и лицам. По лицам внесению в учеты Европола подлежат: подозреваемые и осужденные, свидетели, потерпевшие и потенциальные жертвы, а также лица, располагающие дополнительными сведениями о преступлениях. Полнота и оперативность подобной информации зависит от информационного наполнения государствами - членами Европола банков данных TECS.

В государствах - членах Европейского Союза при подключении национальных информационных систем к сети TECS реализуются разные подходы. Так, специалистами информационного обеспечения полиции ФРГ используется концепция равноценного обмена информацией с TECS посредством информационной системы немецкой полиции INPOL. При этом исключительным правом на запрос должны обладать те полицейские службы, которые вносят собственную оперативную информацию в базу данных TECS. Передача запросов и сообщений по сети Европола должна происходить с учетом требований обеспечения оперативности, защищенности от прослушивания и перехвата информации, а также удобство пользования.

Бесперебойную передачу информации между системой INPOL и банками данных Европола обеспечивает линия цифровой связи между Федеральным ведомством уголовной полиции ФРГ (ВКА) и штаб-квартирой Европола. Группа офицеров связи ФРГ в штаб-квартире Европола (German Desk) в составе трех представителей от ВКА, двух от земельных ведомств уголовной полиции (ЛКА), одного от Таможенного криминального ведомства (ЗКА), а также национальное бюро, созданное при ВКА, используют для коммуникации каналы электронной почты, в том числе в рамках локальных сетей.

Правом непосредственного доступа к банкам данных Европола обладают не все полицейские органы ФРГ. Подключение низовых звеньев полиции Германии в

круг пользователей TECS реализует такие возможности как «бумажный» или электронный запрос через ВКА или LKA, децентрализованную передачу запросов TECS с получением уведомления о наличии или отсутствии информации и др. Возможен и децентрализованный запрос в TECS с последующей автоматической пересылкой имеющихся данных в ВКА/LKA и доведения ее до инициатора.

В TECS информация поступает как от национальных отделов по связям с Европоллом, так и заносится самим Европейским полицейским ведомством на основе собственных данных, а также полученной информации от третьих стран. Эта система состоит из трех элементов:

1) собственно информационной системы, содержащей данные о лицах, осужденных или подозреваемых в совершении преступлений, относящихся к подведомственности Европола;

2) информационной системы о лицах, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они планируют совершить такие преступления;

3) аналитической системы, содержащей «рабочие досье» в целях их последующего анализа использования.

«Рабочие досье» используются при обработке и систематизации информации, необходимой для раскрытия конкретных преступлений, подведомственных Европолу. Они содержат информацию как о подозреваемых, осужденных или предполагаемых преступниках, так и об иных лицах, причастных к совершению в преступлений. Кроме того, в нее включаются данные о свидетелях, потерпевших, а также лицах, способных предоставить информацию о расследуемых преступлениях. В «рабочие досье» могут включаться, с соблюдением всех установленных требований в части сбора и обработки, данные о частной жизни граждан, а также иные персональные данные.

Ответственность за обеспечение сохранности информации, хранящейся в Европоле, правомерность ее сбора и передач, ввода в банк данных информационно-аналитической системы, а также правильность и своевременность передачи данных и соблюдением сроком хранения возлагается на государство, передавшее или

внесшее в их базу. Европейское полицейское ведомство несет ответственность в отношении той информации, которая передана третьей стороной или является результатом его аналитической деятельности.

Содержащаяся в TECS личная информация или персональные данные могут передаваться уполномоченным органам государств Европейского Союза исключительно в целях предупреждения и борьбы с преступлениями, отнесенным к компетенции Европола. Использование такой информации в других целях или иными органами возможно в исключительных случаях при условии наличия разрешения государства - участника, предоставившего эти данные.

Передача информации возможна лишь в случаях, когда принимающая сторона гарантирует использование согласно ее целевого предназначения. Если передаче подлежит секретная информация, то она осуществляется, если между Европолом и получателем имеется соглашение о защите секретных данных. Ответственность за разрешение передачи данных несет Европейское полицейское ведомство с одновременной фиксацией запросов на предоставление такой информации.

Четкий срок хранения информации в TECS нормативно не определен: как правило, она хранится до окончания выполнения задачи или минования надобности. В то же время, Конвенция 1995 г. закрепляет за должностными лицами Европола обязанность не позднее трех лет с момента получения информации проверять целесообразность и обоснованность ее дальнейшего хранения. При такой проверке в случае необходимости может быть принято решение о продлении сроков хранения сведений. В противном случае информация подлежит автоматическому уничтожению.

Для защиты данных в TECS предусмотрено, что каждое государство - член и Европол принимают меры в отношении автоматизированной обработки данных.

При этом они должны гарантировать:

– недопущение доступа к устройствам, осуществляющим обработку персональных данных (путем установки контроля доступа и его ограничения);

– недопущение использования и модификации носителей информации (чтение, копирование, изменение или уничтожение) без предоставления права

(контроль за носителями информации);

– предотвращение неправомерного ввода данных в базы, а также неправомерное ознакомления, использования, изменения и уничтожения баз данных (контроль за базами данных);

– ограничение использования автоматизированных систем обработки данных для передачи информации лицам, не имеющим на это права, посредством технических устройств (контроль пользователя);

– персонификацию внесения изменения данных, находящихся в ведении уполномоченного на использование автоматизированной системы обработки данных лиц (контроль за вмешательством);

– проверку адресатов получения персональных данных (контроль передачи данных);

– обеспечение условий по дополнительной проверке и установлению, какие персональные сведения, когда и кем были введены в автоматизированные системы данных (контроль за вводом данных);

– сохранность данных при их передаче, а также исключение возможности при перевозке носителей данных осуществления чтения, копирования, изменения или уничтожения информации без специального права (контроль транспортировки);

– возможность немедленного восстановления информации в случае ее нарушения в системе (восстановимость);

– функционирование системы без ошибок, а при их возникновении – немедленное уведомление в целях исключения изменения накопленных данных в связи с неправильными действиями системы (оригинальность).

Любое лицо вправе обратиться в Национальную контрольную инстанцию по вопросу проверки допустимости данных и обоснованности их передачи Европолу, а также использования их соответствующим государством Европейского Союза. Такое право реализуется в соответствии с положениями национального

законодательства государства - участника, в чью Национальную контрольную инстанцию направлен запрос¹³⁹.

Защита и сохранность информации, передаваемой государствами - членами ЕС в Европол регламентируются разработанным Административным советом Европейского полицейского ведомства и единогласно принятым Советом Европейского Союза Положением о сохранении тайны.

Им предусмотрена возможность проведения проверочных испытаний на надежность сотрудников Европола в связи с осуществлением работы, связанной с получением, обработкой и передачей информации, содержащей персональные данные и имеющей конфиденциальный характер. Такие проверки проводятся государствами - членами ЕС в соответствии с национальными предписаниями с привлечением, при необходимости, других заинтересованных стран. Принятое по результатам проверки решение сообщается Европолу и является для него обязательным. Кроме того, государства - члены ЕС и Европол обязаны поручать обработку данных только тем лицам, которые прошли соответствующее обучение и проверку на надежность.

На заместителей директора, сотрудников и служащих Европейского полицейского ведомства и его органов, офицеров по связи возлагается обязанность по соблюдению тайны и неразглашению сведений. Установлен запрет на распространение неуполномоченным лицам информации обо всех фактах и делах, о которых они получают сведения при исполнении служебных обязанностей или в рамках своей деятельности. Эти обязанности сохраняются и в случае их ухода из ведомства или с должности, а также после окончания своей деятельности. Помимо этого, они должны воздерживаться от действий и выражения мнений, которое может нанести вред Европолу.

Данная категория лиц, а также лица, принявшие обязательства по сохранению тайны, не вправе давать показания в суде или делать заявления о фактах и делах, ставшими им известными в рамках исполнения служебных обязанностей, без

¹³⁹ Ранее в данной работе рассматривался вопрос создания и направления деятельности Совместной контрольной инстанции, образованной в структуре Европейского полицейского ведомства (см. параграф 2.1).

уведомления Директора Европола. Если это затрагивает Директора ведомства, то он уведомляет Административный совет Европола. При поступлении таких уведомлений¹⁴⁰ Директор или Административный совет Европола обращаются в учреждение юстиции или иную соответствующую службу, для принятия мер согласно положениям национального права, действующим в конкретном случае.

При неправомерном сборе или неверной обработке данных в Европейском полицейском ведомстве, государства - участники несут за причиненный личности ущерб ответственность. Потерпевшее лицо вправе направить жалобу (иск) о возмещении ущерба в то государство, где это произошло.

Установленный в пункте 2 статьи 6 Конвенции запрет на подсоединение TECS к другим системами автоматизированной обработки данных, за исключением компьютерных систем национальных органов государств - членов Европейского Союза, исключает широкое использование данной компьютеризованной системы сбора информации.

По этой причине одновременное получение сведений содержащихся, например, в Шенгенской информационной системе и в TECS при проведении анализа данных о лицах, претендующих на въезд в государства - члены Европейского Союза, представляется невозможным. Получение сведений из Шенгенской информационной системы, осуществляется только через национальные органы Европола. Это позволяет исключить возможность несанкционированного доступа к собранным в информационных системах Европейского полицейского ведомства данным.

Установленный в настоящее время порядок, когда Европейское полицейское ведомство не имеет возможности непосредственно получать из Шенгенской информационной системы сведения необходимые для предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, не позволяет

¹⁴⁰ При этом не имеет значения, что речь может идти о возможности такой организации дачи показаний свидетелей, при которой была бы обеспечена сохранность тайны информации, или, что в соответствии с национальным правом можно отказаться от сообщения данных в рамках защиты интересов Европола или государства - участника.

оперативно использовать подразделениями Европола содержащиеся в ней данные, что снижает эффективность их деятельности.

Таким образом, подводя итоги рассмотрения вопроса, следует отметить следующее.

Первые шаги государств - членов ЕС по организации информационного взаимодействия в области полицейского сотрудничества осуществлялись вне правовой системы Европейского Союза.

Ключевая роль в организации такого взаимодействия внутри Европейского Союза принадлежит Шенгенской информационной системе, зарекомендовавшей себя в качестве наиболее оптимального и эффективного инструмента в борьбе с преступностью.

Несмотря на то, что наряду с SIS в Евросоюзе имеется несколько информационных баз данных, в которых содержится различный массив информации, приоритет в создании механизмов информационного взаимодействия в области полицейского сотрудничества отдается Шенгенской информационной системе второго поколения и автоматизированной информационно-аналитической системе Европола (TECS).

Эффективному взаимодействию правоохранительных органов Российской Федерации и Европейского Союза в вопросах раскрытия и расследования преступлений будет способствовать подписание Соглашения об оперативном сотрудничестве между Россией и Европоллом, в соответствии с которым российской стороне будет предоставлен доступ к базам данных Шенгенской информационной системы¹⁴¹.

§ 2.3. Правовое регулирование сотрудничества между полицией государств - членов ЕС в предотвращении преступлений и оперативно-розыскной деятельности

Создание ПСБП в контексте Европейского Союза не происходило спонтанно. Ему предшествовали многочисленные попытки различных государств согласовать взаимодействие по вопросам, связанным со свободой перемещения

¹⁴¹ См. об этом подробно в § 3.2 настоящего исследования.

людей. В качестве наиболее яркого примера такого сотрудничества явились: Соглашение о едином пространстве передвижения между Великобританией и Ирландией (1949 г.), Скандинавский паспортный союз (1954 г.), Экономический союз Бенилюкс (1960 г.), а также Дублинская конвенция об определении государства, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении убежища (1990 г.)¹⁴². Ключевыми особенностями указанных соглашений были их региональный характер и ограниченность определенными рамками (например, внутри стран Бенилюкса, между скандинавскими странами и т.д.). Нельзя переоценить важность этих попыток интеграции.

Особая роль в этой сфере отводится Соглашению о постепенной отмене проверок на общих границах, подписанному в 1985 г. в Шенгене, и Конвенции о его применении 1990 г. Шенгенские соглашения изначально заключались между Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ и Францией. Затем к ним присоединилось большинство стран - членов ЕС, что создало реальную возможность для осуществления свободного перемещения в рамках общих внешних границ.

Опыт успешной реализации Шенгенского соглашения в начале 1990-х гг. предопределил появление амбициозной цели – создание ПСБП для всего Европейского Союза.

В результате вступления в силу Амстердамского договора 1997 г. Шенгенские соглашения инкорпорировались в правовую систему Европейского Союза, но при этом определенные изъятия в нем были установлены для Соединенного Королевства и Ирландии, а также предусмотрен особый статус Дании. Это иллюстрирует непростой ход процесса реформирования внутри Евросоюза, а также возникающие сложности при имплементации решений.

¹⁴² Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention // Official Journal of the European Communities. 1997. Vol. 40, C 254. P. 1-12.

Согласно решению Совета ЕС № 1999/435/ЕС от 20 мая 1999 г.¹⁴³ положения Шенгенского соглашения были разделены по отдельным правовым основаниям, а также включены либо в текст Договора, учреждающего Европейское сообщество (современный раздел IV «Визы, убежище, иммиграция и другая политика относительно свободного перемещения лиц»), либо в текст Договора о Европейском Союзе (современный раздел VI «Положения о полицейском и правовом сотрудничестве по уголовным делам»).

Таким образом, одна часть Шенгенских положений была отнесена к компетенции Европейского сообщества и регламентируется посредством «коммунитарного» метода, а во втором – к компетенции Европейского Союза, где сохраняются особенности, характерные для межправительственного метода международно-правового регулирования. Примером правового последствия такого распределения и расширения сферы компетенции Европейского сообщества в отношении лиц, ищущих убежище, стало решение о прекращении действия Дублинской конвенции 1990 г. и принятие Советом ЕС соответствующего регламента¹⁴⁴.

В этой связи по решению государств - членов ЕС полномочия по вопросам предоставления убежища вместо межправительственного сотрудничества были переданы институтам Европейского сообщества, в рамках которых решения могут приниматься Советом по инициативе Европейской комиссии квалифицированным большинством голосов, а контроль за их имплементацией будет осуществляться Судом ЕС. Практически аналогично были решены такие вопросы как выдача виз и вопросы иммиграции, сотрудничество полицейских органов в гражданской, административной и таможенной сферах.

¹⁴³ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention // Official Journal of the European Communities. 1997. Vol. 40, C 254. P. 1-12.

¹⁴⁴ Council Regulation (EC) № 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // Official Journal of the European Communities. 2003. Vol. 46, L 50. P. 1-10.

Задача по созданию ПСБП в рамках всего ЕС приобрела особое значение после инкорпорации Шенгенского законодательства в правовую систему Европейского Союза. Была сформирована добротная правовая основа для дальнейшего развития в процессе расширения Европейского Союза в решениях его институтов, а также в тексте Договора, учреждающего Конституцию для Европы. Одновременно практическим путем было установлено, что отсутствует единообразие в вопросах обеспечения свободного перемещения лиц, а позиции отдельных стран кардинально различаются. Так, Великобритания и Ирландия выражали особое мнение и, де-факто, остаются вне рамок Шенгенского сотрудничества. Другие государства - члены ЕС полагают, что следует развивать более активное взаимодействие по данным вопросам, используя для их решения все имеющиеся механизмы.

Примером таких действий является Конвенция о расширении трансграничного сотрудничества, в частности в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией, подписанная 27 мая 2005 г. в г. Прюм (Германия)¹⁴⁵. Участниками конвенции стали государства - основатели Шенгенской интеграции: страны Бенилюкс, Франция и ФРГ, а также Австрия и Испания. По этой причине Прюмская конвенция получила название Шенген-III¹⁴⁶.

Эта Конвенция является открытой для всех государств - членов ЕС и вступает в силу через 90 дней после передачи депозитарию уведомления о присоединении. Она заключена на неопределенный период и не предполагает возможности заявления оговорок. Также она предусматривает заключение

¹⁴⁵ Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration // Statewatch official website <URL: <http://www.statewatch.org/news/2005/aug/Prum-Convention.pdf>>.

¹⁴⁶ Прюмский Договор в средствах массовой информации неофициально называется Шенген 3, также за ним закрепилось название Шенген плюс, поскольку он расширил и дополнил механизмы полицейского сотрудничества, изначально заложенные в разделе 3 - Полиция и Безопасность в Шенгенской конвенции 1990 г. (см.: Бирюков М.Н. Европейское право до и после лиссабонского договора. – М.: Изд. Научная книга. 2010.

имплементационных соглашений (статья 44), обязательных для присоединившихся государств.

Формально Конвенция не является частью правопорядка ЕС, однако она находится с ним в прямой взаимосвязи. Так, например, в ее преамбуле закреплены положения, признающие верховенство первичных договоров и правовых актов ЕС, а также иных европейских актов по правам человека и защите личных данных. Содержание статьи 47 Прюмской конвенции по своему смыслу идентично статье 134 Шенгенской имплементационной конвенции в части действия договорных положений в той мере, в которой они не противоречат праву ЕС. В то же время, если ЕС принимает меры, затрагивающие сферу регулирования Конвенции, то его нормы обладают приоритетом.

Конвенция расширила область применения Шенгенского законодательства за счет включения в него вопросов противодействия терроризму, обмена информацией, закрепления иных методов борьбы с трансграничной преступностью, нелегальной миграцией и терроризмом. Вероятно, такая задача на современном этапе не может быть реализована в рамках Евросоюза-25. Так, ряд исследователей полагают, что заключение Прюмской конвенции связано с пессимистической оценкой перспектив ратификации Конституции для Европы¹⁴⁷. Вместе с тем, в части 4 статьи 1 Конвенции (в отличие от предыдущих Шенгенских актов) ее участники декларируют выступить с инициативой интеграции конвенционных положений в правовую систему ЕС не позднее трех лет после ее вступления в силу.

Вполне очевидно, что заключение Прюмской конвенции преследовало цель обмена сведениями по принципу доступности информации для заинтересованных государств. Фактически такая правовая новелла имеет большие перспективы как в области обмена информацией, так и в сфере защиты персональных данных. В этих целях был закреплен минимальный уровень защиты (статья 34), установленный в Конвенции Совета Европы от 28 января 1981 г. о защите

¹⁴⁷ Guild, E., Carrera, S. No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice // Centre for European Policy Studies Working Document. 2005. № 231. <URL: http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1266> (дата обращения – 12.12.2014).

индивидов в отношении автоматизированной обработки данных личного характера с учетом Протокола от 8 ноября 2001 г.¹⁴⁸.

Следует отметить, что сотрудничество в сфере обмена информацией, а также установление единых стандартов в целях защиты субъектов таких данных основывается на принципе неприкосновенности частной жизни в качестве одного из важнейших прав человека, в том числе с учетом обеспечения права личности на частную жизнь и защиту персональных данных от несанкционированного использования. В Прюмской конвенции, также как и в большинстве аналогичных актов ЕС, предусматривается обеспечение тайны личных данных, регламентируется доступ субъекта к ним и судебный механизм защиты его прав.

Конвенция нормативно закрепляет порядок и условия доступа к банкам данных ДНК, отпечатков пальцев, регистрационных данных транспортных средств, предназначенных для автоматизированного поиска по основаниям, предусмотренным в законодательстве запрашивающего государства. Схема доступа к данным призвана обеспечить защиту от произвольного поиска, а также сформировать механизм обезличенного поиска по индивидуальным случаям. Поисковый запрос основывается на совпадении информации при сравнении данных. В связи с тем, что содержащиеся в базах сведения обезличены, их совпадение не ведет автоматически к получению информации, по которой можно установить личность субъекта данных.

В случае положительного результата поиска через систему национальных контактов направляется ответ о получении соответствующей информации. Персональные данные предоставляются только в соответствии с законодательством государства, владельца информации.

¹⁴⁸ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981 // Council of Europe official website <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm>>. Date of reading 01.11.2005; Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data regarding supervisory authorities and transborder data flows of 8 November 2001 // Council of Europe official website <URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/181.htm>> (дата обращения – 12.12.2014).

В соответствии со статьей 4 Конвенции государства в рамках уголовного расследования могут осуществлять сравнение неидентифицированных образцов ДНК с теми образцами, которые содержатся в банках данных других государств. При совпадении сведений они вправе получить информацию о субъекте данных. В статье 7 установлены основания, при которых государство - участник Конвенции по запросу другого государства в рамках оказания правовой помощи, обязано осуществить забор образцов ДНК и проанализировать их.

Правовые основания для поиска по базам данных отпечатков пальцев шире и включают в себя как осуществление расследования по уголовным делам, так и профилактику преступлений. Поиск по базам регистрационных данных транспортных средств также осуществляется как в целях предотвращения и расследования уголовных преступлений, так и поддержания общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Конвенцией предусмотрено создание национальных контактов, осуществляющих поиск по конкретным делам, по которым происходит передача сведений, идентифицирующих субъект. При этом Конвенция закрепляет универсальный подход, при котором обезличенный поиск осуществляется по основаниям, установленным законодательством запрашивающего государства. Предоставление данных, идентифицирующих субъекта, осуществляется в соответствии с законодательством государства, обладающего такими данными.

Так, в статьях 13 и 14 Конвенции закрепляется порядок предоставления сведений. Их предоставление возможно инициативно и по запросу государства. Неперсонифицированная информация полностью открыта для обмена. Для сведений, позволяющих идентифицировать личность, имеется ряд ограничений, позволяющих окончательное решение оставлять за государством-владельцем информации.

Положения статьи 14 определяют, что персональные данные предоставляются лишь в случаях, когда имеющаяся совокупность доказательств позволяет констатировать, что лица могут совершить преступления или представляют угрозу для охраны общественного порядка и обеспечения

общественной безопасности. В этой связи отдельные исследователи считают, что эти положения легализуют практику составления «черных списков», когда для обеспечения безопасности во время проведения мероприятий, имеющих большой общественно-политический резонанс, например, встречи «большой восьмерки», могут практиковаться превентивные задержания или отказ во въезде на границе¹⁴⁹.

В главе 3 Конвенции регламентируется сфера борьбы с терроризмом. Согласно части 1 статьи 16 при предотвращении террористических актов государства могут предоставлять персональные данные и при отсутствии запроса другого государства. Условием этого являются наличие достаточных данных, дающих основание полагать, что носители информации могут совершить преступления, предусмотренные статьями 1 - 3 Рамочного решения Совета 2002/475/ПВД от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом¹⁵⁰.

В части 5 статьи 16 содержатся полномочия по наложению ограничений государству - получателю информации на ее использование. Эта формулировка позволяет организовывать обмен информации, имеющей ориентирующую направленность, а также обеспечивать сохранность источников ее получения, а также защиту субъектов ее предоставления.

В статьях 17 - 19 с учетом положений Чикагской конвенции 1944 г. о международной гражданской авиации и Токийской конвенции 1963 г. о правонарушениях и некоторых других актах, совершенных на борту воздушного судна закреплены правовые основы института «воздушных маршалов». Вступление в силу Прюмской конвенции для государства влечет за собой полуавтоматическое согласие на прием и отправку воздушных судов другого государства - участника Конвенции с вооруженными «воздушными маршалами». Согласно положениям статьи 18 стороны, по запросу, предоставляют «воздушным

¹⁴⁹ Some remarks on Schengen III // Statewatch Bulletin. 2005. 17 July. <URL: <http://www.statewatch.org/news/2005/jul/17schengen-III.htm>>. (дата обращения – 10.12.2014).

¹⁵⁰ URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33168>.

маршалам» общее разрешение на ношение оружия, снаряжения и оборудования на полетах и в аэропортах.

Отдельная глава Конвенции посвящена проблематике, получившей особое значение и актуальность в последнее время, – противодействию нелегальной миграции. Она основана на ранее принятых нормативных актах Европейского Союза. Отдельно среди них выделяются положения Европейского совета в Тампере 1999 г., в котором в качестве цели определено создание общеевропейской системы предоставления убежища. Во исполнение этих решений действовавшая ранее программа административного сотрудничества в области предоставления убежища, иммиграции и пересечения внешних границ ODYSSEUS¹⁵¹ была заменена программой ARGO¹⁵².

В главе 4 Конвенции в качестве одной из мер противодействия нелегальной миграции выделяется институт советников по документам. Такие советники функционируют в странах транзита и странах - источниках нелегальной миграции наряду с Сетью иммиграционных сотрудников по связям (регламент ЕС 377/2004 от 19 февраля 2004 г.¹⁵³), дипломатическими представительствами и пограничными службами.

К их функциям отнесено консультирование уполномоченных органов по вопросам фальшивых документов, паспортно-визовым вопросам, консультирование перевозчиков по их обязательствам по Шенгенским соглашениям 1985 и 1990 гг., Приложению 9 Чикагской конвенции 1944 г. Также в их сферу полномочий отнесены консультации по иммиграционным правилам, выявлению фальшивых документов и оказание аналогичных услуг пограничным и иным уполномоченным органами страны пребывания.

¹⁵¹ Joint Action of 19 March 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, introducing a programme of training, exchanges and cooperation in the field of asylum, immigration and crossing of external borders (Odysseus-programme) (98/244/JHA) // Official Journal of the European Communities. 1998. Vol. 41, L 99. P. 2-7.

¹⁵² Council Decision of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO programme) (2002/463/EC) // Official Journal of the European Communities. 2002. Vol. 45, L. 161. P. 11.

¹⁵³ Official Journal. L. 064 , 02/03/2004. P. 1-4.

В соответствии с положениями Шенгенских соглашений на перевозчиков возлагается ответственность за транспортировку на территорию ЕС лиц без надлежащих документов либо оформленных ненадлежащим образом. Это вытекает из положений директивой ЕС 2001/51/ЕС от 28 июня 2001 г.¹⁵⁴, которая возлагает на перевозчиков ответственность в виде штрафов и требования по возмещению расходов на пребывание нелегальных мигрантов на территории ЕС, а также их возврат.

Кроме того, в статье 23 Конвенции нашли свое нормативное закрепление в рамках ЕС (решение 2004/573/ЕС от 29 апреля 2004 г.¹⁵⁵ и директива 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 г.¹⁵⁶) процедуры репатриации, в том числе, в части организации воздушных перевозок, а также депортации.

В главе 5 Конвенции содержатся правовые предписания по организации сотрудничества полицейских органов, а также полномочиям и правовому положению сотрудников на территории другого государства-участника. Для охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, а также профилактики преступлений организуются патрулирование и другие совместные операции. В части 2 статьи 24 установлены основания наделения сотрудников такими полномочиями:

1) они делегируются сотрудникам полиции другого государства на своей территории на основе национального законодательства;

2) они предоставляются сотрудникам полиции другого государства в соответствии с правом этого государства при условии присутствия либо под руководством сотрудников полиции принимающей стороны.

При этом ответственность за действия сотрудников полиции другого государства несет принимающее государство. Для детализации форм и

¹⁵⁴ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 // OJ 2001. Vol. 44, L. 187. P. 45-46.

¹⁵⁵ URL: <http://bookoteka.ru/23396.html>.

¹⁵⁶ URL: <http://base.garant.ru/70514926/>.

содержания полицейского сотрудничества по Конвенции в соответствии со статьей 44 предусматривается заключение имплементационных соглашений.

Условия, при наличии которых сотрудники полиции наделяются правом пересечения границы, и выполнения действий на территории другого государства без предварительного согласования с ним, определены в статье 25. Кроме того, в ее части 1 раскрыт перечень неотложных случаев, когда сотрудник вправе пересечь границу и в рамках правовой базы принимающего государства осуществлять любые действия по предотвращению физической угрозы для лиц.

Ответственность за правомерность действий полицейских другого государства при этом возлагается на принимающую сторону. Одновременно сотрудники полиции обязаны следовать правовым предписаниям страны пребывания.

Нормы о правовой и оперативной помощи участников Конвенции в области организации информационного обмена, координации совместных действий, а также выделения сотрудников, специалистов, советников и оборудования при массовых мероприятиях, катастрофах и авариях содержатся в статье 26.

Положения статьи 27 затрагивают вопросы организации правовой помощи. Эти положения проработаны значительно глубже, в отличие от предписаний любой конвенции о правовой взаимопомощи. Они включают в себя проведение оперативных мероприятий, проверку основания для нахождения (вид на жительство, гражданство), установление личности лица, выяснения его готовности давать показания и т.д.

В статье 28 Конвенции закреплено разрешение полицейским направляющего государства находится в национальной форме, иметь при себе оружие, обмундирование и оборудование в соответствии с национальным законодательством. Тем не менее, принимающая страна вправе наложить ограничения по данным вопросам. В статье 28 установлено, что полицейские направляющего государства вправе применять оружие в случае законной обороны себя и других, а также в иных ситуациях по разрешению уполномоченного лица принимающей стороны.

Правила об ответственности, закрепленные в статье 30 Конвенции, имеют отсылочный характер на статью 43 Шенгенской имплементационной конвенции 1990 г.¹⁵⁷. В ней установлено, что ответственность за действия своих сотрудников на территории принимающей страны несет направляющее государство. Речь идет, в первую очередь об имущественной ответственности, поскольку общую ответственность за действия полицейских направляющего страны в соответствии с положениями части 2 статьи 24 и части 5 статьи 25 несет принимающее государство.

Полицейские государства - участника Конвенции на территории другого государства обладают таким же объемом защиты и содействия, как и сотрудники полиции принимающей страны. Одновременно они находятся в одинаковых условиях и по отношению к преступлениям, которые могут быть совершены ими или в их отношении. Вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников полиции урегулированы нормам трудового законодательства своего государства.

Можем предположить, что примером для авторов Конвенции могли послужить положения действующих двусторонних соглашений между некоторыми европейскими государствами в сфере полицейского сотрудничества. Например, швейцарско-немецкий полицейский договор 1999 г., согласно которому полицейские Германии принимают участие в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий на территории Швейцарии¹⁵⁸.

Как было отмечено ранее, в Прюмской конвенции установлены минимальные требования в области защиты персональных данных в соответствии с положениями Конвенции Совета Европы о защите индивидов в отношении автоматической обработки личных данных. Кроме того, по запросу уполномоченных органов допускается доступ лица к своей информации,

¹⁵⁷ Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах. – М.: Профобразование, 2000. С. 103-104.

¹⁵⁸ Some remarks on Schengen III.

устанавливается обязанность по корректировке данных, а также право на возмещение ущерба. Положения о защите данных являются достаточно стандартизированными в связи с тем, что аналогичные требования содержатся в большинстве европейских правовых актов¹⁵⁹.

Некоторые различия заключаются в том, что могут возникать вопросы допуска граждан к информации о себе в базах данных другого государства в связи действием национальных механизмов защиты прав субъектов данных. В подобной ситуации оказываются граждане третьих стран, даже, несмотря на то, что положения актов являются нейтральными в отношении гражданства и оперируют понятием «субъект данных». Положения статьи 40, определяющие порядок доступа к персональным данным, гарантируют право обжалования в независимый суд или трибунал, не являются исключением.

С учетом проведенного анализа можно констатировать, что Конвенция 2005 г. о расширении трансграничного сотрудничества, в частности в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией, существенно укрепляет взаимодействие европейских государств по обеспечению более высокого уровня безопасности при сохранении свободы передвижения лиц.

Дальнейшим опытом повышения качества полицейского сотрудничества стало принятие Решения Совета 2008/615/ПВД от 23 июня 2008 г. об углублении трансграничного сотрудничества, в частности в целях борьбы с терроризмом и трансграничной преступностью¹⁶⁰.

Это соглашение предусматривало обмен между компетентными органами государств-членов такими видами информации, как:

- профили ДНК и отпечатки пальцев физических лиц (например, обвиняемых);
- сведения о регистрации транспортных средств;

¹⁵⁹ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) // Official Journal of the European Communities. 2002. Vol. 45, L. 63. P. 1-13.

¹⁶⁰ OJ. 2008. P. 210.

– данные о крупных мероприятиях трансграничного характера (например, о чемпионатах мира или других международных спортивных соревнованиях);

– персональные данные и иная информация в отношении лиц, которые могут представлять террористическую опасность¹⁶¹.

Наряду с Решением 2008/615/ПВД было принято Решение Совета 2008/617/ПВД от 23 июня 2008 г. о повышении качества сотрудничества между специальными интервенционными подразделениями государств - членов ЕС в кризисных ситуациях¹⁶².

По этому Решению полиция стран - членов может принимать такие совместные акции, как:

– совместное патрулирование;

– иные формы совместных операций (при этом можно действовать на территории государства-члена с использованием оружия и боеприпасов);

– взаимодействие в случаях массовых мероприятий, стихийных бедствий и т.д. (при этом список возможных действий достаточно широк: от обмена информации до координации полицейских мер, предоставления оборудования и даже личного состава по запросу от другого государства - члена).

Особой формой полицейского сотрудничества является сотрудничество полиции в области предотвращения насилия на международных футбольных матчах¹⁶³.

На протяжении длительного времени и Совет Европы, и Европейский Союз принимали соответствующие меры. Так, во время Евро-1988 голландские и английские офицеры полиции в штатском впервые присутствовали на международном матче для обмена информацией с немецкими коллегами и предоставлении им помощи.

В дальнейшем такая форма полицейского сотрудничества расширилась, и в 1999 г. Европейским Союзом на основе имеющегося опыта проведения Евро-96 и

¹⁶¹ Право Европейского Союза под ред. С.Ю. Кашкина, Том 2. – М., Юрайт, 2013. С. 844.

¹⁶² ОJ. 2008. L. 328.

¹⁶³ Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности футбольных матчей.

Кубка Мира-98 было принято Руководство о международном полицейском сотрудничестве и мерах предотвращения и контроля насилия и беспорядков, связанных с футбольными матчами¹⁶⁴. Первым футбольным событием после принятия данного Руководства стало Евро-2000, проводимое в Бельгии и Нидерландах. Уже на первоначальном этапе подготовки данного мероприятия представители власти Бельгии и Нидерландов стали максимально использовать международное полицейское сотрудничество в соответствии с принципами Руководства ЕС. Силы международного полицейского сотрудничества координировались двумя принимающими странами. На время соревнований был создан центральный полицейский информационный центр, где находилась база офицеров связи и откуда координировались действия международных полицейских команд¹⁶⁵.

Международное сотрудничество во время Евро-2000 всеми принимающими участие сторонами признано беспрецедентным и одним из самых удачных. До начала соревнований был обеспечен оперативный обмен информацией, особенно с теми странами, которые уже имели постоянные футбольные информационные центры. Во время матчей ключевую роль в обмене информацией играли офицеры связи, дислоцированные в центральном информационном центре.

В то же время международное полицейское сотрудничество предполагает гораздо больше, чем только обмен информацией, обмен офицерами связи или сотрудничество на границах. Были приняты меры по недопущению спортивных хулиганов (блокировка приобретения билетов и пересечения границы). Кроме того, в состав команд-наблюдателей в принимающие страны были направлены иностранные офицеры, которые оказали существенное влияние в обеспечении общественного порядка, а также в предотвращении возникновения и развития конфликтов.

¹⁶⁴ Handbook for international police co-operation and measures to prevent and control violence and disorder around football matches/.

¹⁶⁵ В этот период охрану общественного порядка обеспечивали 107 полицейских из разных стран.

Несмотря на то, что международное полицейское сотрудничество в случае с Евро-2000 было организовано только на национальном уровне двух государств, команды-наблюдатели работали локально. Это способствовало тому, что в результате проведенной оценочной работы в 2001 г. в Руководство ЕС были внесены соответствующие поправки.

В рамках Совета Европы для борьбы с насилием на футбольных матчах в Страсбурге 19 августа 1985 г. была принята Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности, футбольных матчей¹⁶⁶.

Целью данной Конвенции в статье 1 названы: необходимость принятия особых мер для претворения в жизнь положений настоящей Конвенции. Что немаловажно, в соответствии с Конвенцией стороны принимают на себя обязательства применять положения Конвенции к другим видам спорта и спортивным мероприятиям, в отношении которых существуют опасения насилия или хулиганского поведения.

Конвенция предписывает следующие меры, направленные на предотвращение и подавление насилия и хулиганского поведения зрителей, в частности, с тем чтобы:

а) обеспечить мобилизацию в достаточном объеме сил по поддержанию порядка для противодействия актам насилия и хулиганским действиям как на стадионах, так и в непосредственной близости от них, а также вдоль путей следования зрителей;

б) содействовать тесному сотрудничеству и обмену соответствующей информацией между задействованными силами полиции различных населенных пунктов или теми силами, которые могут быть задействованы;

в) применять или, в случае необходимости, принять законодательство, предусматривающее соответствующие наказания или соответствующие административные меры для лиц, признанных виновными в совершении правонарушений, связанных с насилием или хулиганскими действиями зрителей.

¹⁶⁶ URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/120.htm>.

С другой стороны, в Конвенции указаны весьма интересные методы регулирования поведения болельщиков на матчах. Так, стороны обязуются поощрять организованность и правомерное поведение клубов болельщиков и назначение из их числа представителей, призванных содействовать контролю, информированию зрителей по случаю матчей, сопровождать группы болельщиков, выезжающих на матчи, проходящие в других местах.

С этой целью в Конвенции предлагается, насколько это юридически возможно, в местах выезда зрителей осуществлять координацию в вопросах организации поездок при сотрудничестве клубов организованных болельщиков и бюро путешествий, с тем, чтобы не допустить выезда и присутствия на матчах потенциальных зачинщиков беспорядков.

В случае угрозы насилия и хулиганских действий стороны следят (а в случае необходимости принимают соответствующие правовые нормы, предусматривающие санкции за несоблюдение или другие надлежащие меры) за тем, чтобы спортивные организации и клубы, а также хозяева стадионов и государственные власти на основе полномочий, установленных внутренним законодательством, принимали конкретные действия вокруг стадионов и на стадионах для предупреждения или подавления такого насилия или таких хулиганских поступков, в частности:

а) добивались, чтобы проектирование и планирование стадионов гарантировали безопасность зрителей, не способствовали насилию среди них, позволяли обеспечивать эффективный контроль за толпой, включали установку соответствующих ограждений или перекрытий и позволяли обеспечить вмешательство служб безопасности и сил порядка;

б) надежно разделяли группы болельщиков команд-противников, выделяя для групп приезжающих болельщиков, когда они допускаются на стадион, отдельные трибуны;

в) обеспечивали такое разделение за счет строгого контроля за продажей билетов и принимали особые меры предосторожности в период, непосредственно предшествующий матчу;

г) выводили со стадионов и с матчей или не пропускали на них, насколько это юридически возможно, известных или потенциальных зачинщиков беспорядков и лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения или наркотического воздействия;

д) устанавливали на стадионах эффективную систему связи с публикой и следили за ее использованием в полном объеме, а также обеспечивали зрителей программами матчей и другими проспектами, поощряющими их правильное поведение;

е) запрещали зрителям проносить на стадионы алкогольные напитки; ограничивали и, предпочтительно, запрещали продажу и любое распространение алкогольных напитков на стадионах, обеспечивали, чтобы все имеющиеся напитки находились в безопасных емкостях;

ж) обеспечивали контроль за тем, чтобы зрители не проносили на стадионы предметы, которые можно использовать для актов насилия, а также пиротехнические средства или другие подобные предметы;

з) обеспечивали до матча сотрудничество между лицами, ответственными за связь, и заинтересованными властями в целях принятия мер по контролю за толпой, с тем, чтобы благодаря согласованным действиям применялись соответствующие правила.

Конвенция также подтверждает потенциально важную роль средств массовой информации в предупреждении насилия в спорте или во время спортивных мероприятий, в частности в содействии утверждению спортивных идеалов путем проведения образовательных и других кампаний, закрепления понятия честной игры, в особенности среди молодежи, в целях содействия взаимному уважению как среди зрителей, так и среди спортсменов, а также поощрения более широкого активного участия в спортивной деятельности.

В Рамках ЕС существует Решение Совета 2002/348/ПВД от 25 апреля 2002 г. о безопасности в ходе проведения матчей международного характера¹⁶⁷.

¹⁶⁷ OJ. 2002. P. 121.

Ранее принималось Решение Совета 97/339/ПВД от 26 мая 1997 г. о сотрудничестве в сфере общественного порядка и безопасности¹⁶⁸.

По Решению 348 в каждом государстве-члене следует создать особый информационный пункт по вопросам футбола. Данные пункты должны координировать обмен информацией и между полицейскими службами государств - членов ЕС, на территориях которых проходят футбольные матчи¹⁶⁹.

В свою очередь, эти информационные пункты также должны проводить анализы рисков, связанных с футбольными матчами, осуществлять обмен информацией как общего характера, так и персональными данными лиц, которые представляют или могут представлять опасность для общественного порядка и общественной безопасности.

В качестве одной из форм полицейского сотрудничества, направленного на предотвращение преступлений, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, следует рассматривать деятельность сотрудников полицейских ведомств государств - членов Европейского Союза при проведении операций ООН по поддержанию мира.

Их основными задачами является поддержание правопорядка, оказание содействия в формировании местных полицейских органов, а также обучение сотрудников полиции. Организация участия полицейских подразделений в миротворческих миссиях входит в сферу деятельности отдела полиции Организации Объединенных Наций (UNPOL)¹⁷⁰.

Первоначальной задачей полицейских операций по поддержанию мира являлись мониторинг, наблюдение и подготовка различных докладов. С начала 1990-х годов их деятельность была расширена за счет включения функции по

¹⁶⁸ OJ. 1997. P. 147.

¹⁶⁹ Право Европейского Союза под ред. С.Ю. Кашкина в 2 т. Том 2. – М.: Юрайт, 2013/ С. 846,

¹⁷⁰ URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/policing.shtml> (дата обращения – 24.04.2015).

консультированию, наставничеству и организации профессиональной подготовки сотрудников национальных полиций¹⁷¹.

Примером такой миссии Евросоюза может служить деятельность в 2008 г. специальной миссии Европейского Союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (EULEX)¹⁷², состоявшую из 2 тыс. полицейских из государств - членов ЕС, которые обеспечивали общественную безопасность и общественный порядок, оказывали содействие национальной полиции в планировании и проведении мероприятий по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, а также помощь органам юстиции в отправлении правосудия.

Кроме того, сотрудники полиций Европейского Союза участвуют в операциях по поддержанию общественной безопасности и общественного порядка также в составе Европейских сил жандармерии (ЕСЖ) – военно-полицейского формирования, созданного рядом государств - членов ЕС¹⁷³ для осуществления миротворческих миссий за пределами Евросоюза¹⁷⁴.

Функции и их статус установлен Договором между Королевством Испания Французской Республикой, Итальянской Республикой, Королевством Нидерланды и Португальской Республикой о создании Европейских сил

¹⁷¹ См.: А.Благовещенский, В. Рышковский. Операции и миссии Европейского Союза. / Зарубежное военное обозрение. 2008. № 7. С. 13-18.

¹⁷² URL: <http://www.eulex-kosovo.eu> (дата обращения – 24.04.2015).

¹⁷³ Европейские силы жандармерии были созданы по инициативе Франции. 17 сентября 2004 г. Испанией, Италией, Нидерландами, Португалией и Францией была подписана Декларация о намерениях, с момента которой они приступили к практическим действиям по их созданию. Declaration of Intent: URL: www.eurogendfor.org (официальный интернет-портал Европейских сил жандармерии) (последнее обращение 25.08.2015 г.). В 2008 г. к ЕСЖ присоединилась Румыния. В настоящее время в качестве государств - партнеров Европейских сил жандармерии выступают два государства - члена ЕС – Польша (с марта 2007 г.) и Литва (с декабря 2009 г.). Предельная численность этих сил определена до 2300 военнослужащих-полицейских (жандармов).

¹⁷⁴ Подробно см.: Четвериков А.О. Европейские силы жандармерии – новый инструмент поддержания национальной и международной безопасности государств - членов Европейского Союза // В сб.: Актуальные проблемы российского права. – М.: Изд-во МГЮА. 2013. № 7(32). С. 869-878.

жандармерии от 18 октября 2007 г.¹⁷⁵ (Учредительный договор Европейских сил жандармерии), который вступившим в силу с 1 июня 2012 г.¹⁷⁶.

В соответствии со статьей 4 Учредительного договора Европейских сил жандармерии их главной задачей являются миссии по обеспечению правопорядка, оказанию содействия местной полиции в расследовании уголовных преступлений и правонарушений, розыске правонарушителей и передаче их судебным органам, регулирование дорожного движения, защите людей и имущества, а также обучение служащих полиции.

В период с 2007 г. по 2010 г. контингенты военнослужащих-полицейских (жандармов) Европейских сил жандармерии принимали участие в полицейской миссии в Боснии и Герцеговине, с 2009 г. в обучении служащих национальной полиции Афганистана, с 2010 г. в миссии ООН на Гаити по поддержанию общественной безопасности после разрушительного землетрясения¹⁷⁷.

Также особо следует отметить, такую форму сотрудничества, как институт совместных расследований (joint investigation)¹⁷⁸. Данным термином обозначается деятельность по расследованию преступлений, осуществляемая совместными следственными группами (joint investigation teams), сформированными из представителей компетентных органов различных государств, которые наделены полномочиями по выполнению процессуальных действий на территориях тех государств, представители которых включены в состав таких групп.

Совместные следственные группы представляют большой интерес ввиду того, что у Европейского Союза и Европола в частности накопился значительный опыт в разрешении опасных ситуаций и достаточно большой опыт

¹⁷⁵ Decret № 2012-1021 du 4 septembre 2012 portant publication du traite entre le Royaume d'Espagne, la Republique francaise, la Republique italienne, le Royaume des Pays-Bas et la Republique portugaise portant creation de la force de gendarmerie europeenne EUROGENDFOR, signee a Velsen, le 18 octobre 2007 // Journal officiel de la Republique francaise, 6 septembre 2012. P. 3.

¹⁷⁶ Соответствующий Закон был принят французским парламентом 12 марта 2012 г.

¹⁷⁷ URL: www.eurogendfor.org (последнее обращение – 25.08.2015 г.).

¹⁷⁸ Ализаде Ф.Э. Правовые основы совместных (международных) расследований по уголовным делам в европейском праве // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38).

взаимодействия с различными полицейскими организациями, именно в форме совместных расследований и операций.

В 2000 г. Советом ЕС принята Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами - членами Европейского Союза (далее – Конвенция 2000 г.)¹⁷⁹. Согласно пункту 1 статьи 13 этой Конвенции уполномоченные органы ее сторон на основе взаимного соглашения могут создавать совместные следственные группы (ССГ) для расследования преступлений на территории одного или нескольких государств - членов ЕС. Внедрение конвенционных норм в практику требовало длительного времени, связанного, с одной стороны, с продолжительностью ратификационных процедур в государствах - членах ЕС, а с другой – с длительностью формирования имплементационного уголовно-процессуального законодательства.

Ускорение внедрения института ССГ в правоохранительную практику Евросоюза вскоре после террористических атак 11 сентября 2001 г. было обеспечено путем принятия Рамочного решения Совета ЕС 2002/465/ JHA от 13 июня 2002 г. о совместных следственных группах.

Наряду с тем, что Рамочное решение воспроизвело в полном объеме нормы Конвенции о ССГ, в нем содержатся:

– положения об уголовной и гражданско-правовой ответственности членов таких групп;

– предписание государствам - членам о принятии необходимых мер по приведению национального законодательства в соответствие с положениями данного Рамочного решения к 1 января 2003 г.;

– данные о том, что оно теряет силу с момента вступления в действие Конвенции на территории всех государств - членов ЕС¹⁸⁰.

Имплементируя нормы Конвенции 2000 г. и Рамочного решения, большинство государств - членов Евросоюза к настоящему времени обеспечили формирование «двойной» правовой платформы совместных расследований и

¹⁷⁹ URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/030.htm>.

¹⁸⁰ URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=863:2011-08-01-04-31-53&catid=102:2011-03-28-09-15-01&Itemid=1 (дата обращения – 08.05.2015).

деятельности ССГ. Они ратифицировали Конвенцию, а также либо приняли специальные национальные законы о совместных (международных) расследованиях, либо ввели в национальные уголовно-процессуальные кодексы нормы о совместных (международных) расследованиях, либо имплементировали Конвенцию 2000 г. в национальную правовую систему в качества акта прямого действия.

Данный пример имплементации в совместном правоохранительном законодательстве является эталонным, несмотря на все различия в правовых системах внутри самого Европейского Союза. На данный момент Конвенцию еще не ратифицировали Греция и Ирландия, а Италия, в свою очередь, вообще отказалась от включения норм Конвенции в национальное законодательство.

Статья 13 Конвенции 2000 г. в качестве возможных, но не исчерпывающих оснований для создания ССГ допускает случаи:

– когда расследование преступления, осуществляемое в государстве - члене ЕС, требует проведения сложных следственных действий, связанных с другим государством - членом ЕС;

– когда несколько государств - членов ЕС осуществляют расследование уголовных дел о преступлениях, обстоятельства которых требуют скоординированных совместных действий на территориях вовлеченных государств - членов ЕС.

Вместе с тем, Конвенция не ограничивает круг расследований, которые могут проводиться такими группами, оставляя за правоохранительными и иными органами право в каждом конкретном случае решать вопрос о необходимости осуществления совместных действий.

Согласно пункту 1 статьи 13 Конвенции 2000 г. ССГ могут создаваться только по взаимному соглашению (договору), заключенному компетентными органами двух или более государств, входящих в Евросоюз. Необходимо отметить тот факт, что сторонами подобных соглашений (договоров) являются именно компетентные органы государств (например, Европол и Евроюст), а не сами государства. Это значительно повышает потенциальную эффективность

использования данного правового института в силу возможности быстрого принятия согласованных решений. Такое соглашение (договор) должно определять условия организации и деятельности ССГ, ее состав и особенности деятельности.

В состав совместной следственной группы входят:

- руководитель ССГ (leader of the joint investigation team);
- члены ССГ (members of the joint investigation team);
- прикомандированные члены ССГ (seconded members of the joint investigation team).

Руководитель ССГ должен быть представителем государства - члена ЕС, являющегося участником совместного расследования, и должен действовать в рамках полномочий, предоставляемых ему национальным законодательством. Подразумевается, что руководство будет периодически меняться, если расследование проводится на территории более чем одного государства - члена ЕС. Периодическая замена руководителя обусловлена тем, что ССГ должна проводить расследование по правилам уголовно-процессуального законодательства того государства - члена, на территории которого она осуществляет свою деятельность в данный момент.

Членами ССГ могут являться выделенные компетентными органами участвующих государств должностные лица полиции, прокуратуры, следственные судьи, таможенные чиновники, а также должностные лица учреждений ЕС (например, Европола).

Прикомандированные члены группы – это включенные в состав ССГ представители компетентных органов государства, участвующего в создании группы, но иного, чем государство, на территории которого ведется расследование.

Для облегчения работы ССГ прикомандированный член может предоставлять в распоряжение группы соответствующую информацию, доступную для его государства. Это возможно в том случае, если данные

действия приняты в рамках национального законодательства государства, прикомандировавшего члена ССГ.

Еще одна категория лиц, которые могут принимать участие в работе ССГ – представители учреждений ЕС (Европола, Евроюста, Европейского бюро по борьбе с мошенничеством – ОЛАФ), представители международных правоохранительных организаций (Интерпола) и третьих стран. Такие лица не обладают самостоятельным правовым статусом в составе ССГ и больше способствуют деятельности ССГ, а не реализуют в ее составе какие-либо процессуальные полномочия. Это в значительной мере обусловлено нормами европейского права о компетенции Евроюста и Европола, которые по сути своей являются международными правоохранительными организациями.

Согласно положениям статьи 5 Решения Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. «Об учреждении Европейского полицейского ведомства (Европол)» одной из его функций является обращение к уполномоченным органам государств, с запросами о возбуждении дел, проведении по ним расследований, а также направление предложений об учреждении ССГ.

Правовой основой этого, кроме упомянутых документов, является Рекомендация государствам - членам от 30 ноября 2000 г. о поддержке Европолем ССГ.

Таким образом, взаимодействие Евроюста, Европола и ССГ ныне осуществляется в рамках следующих направлений:

- данные учреждения вправе проявлять инициативу по вопросу об организации ССГ;
- их представители могут участвовать в работе совместных следственных групп;
- Евроюст и Европол осуществляют информационную поддержку деятельности ССГ в рамках проекта «Совместные следственные группы», целями которого являются: подготовка «Руководства по национальному законодательству государств - членов ЕС о ССГ», «Пособия по созданию ССГ», проведение на постоянной основе совещаний экспертов по вопросам совместных расследований,

ведение в информационно-коммуникационной сети Интернет информационного ресурса о ССГ.

Совместные расследования и создание ССГ не являются широко распространенной практикой, поскольку в деятельности правоохранительных органов стран ЕС доминирует расследование преступлений, посягающих преимущественно на внутригосударственный правопорядок. Но в случаях совершения преступлений против интересов ЕС в целом или нескольких государств - членов деятельность ССГ весьма эффективна.

Например, в марте 2009 г. компетентные органы Болгарии и Испании при поддержке Европола и Евроюста сформировали ССГ для расследования преступлений, связанных с подделкой евро. По результатам следствия были задержаны и арестованы 17 обвиняемых, изъято поддельных купюр общим номиналом около 16 млн. евро.

Совместные следственные группы создавались компетентными органами Великобритании, Нидерландов, Франции и Испании – для расследования уголовного дела о незаконном обороте наркотиков, а правоохранительные органы Франции и Испании совместно расследовали дело о терроризме.

Практика последних лет свидетельствует о том, что и правоохранительные органы стран - участниц СНГ начинают постепенно использовать ССГ при расследовании преступлений, затрагивающих интересы более чем одного государства. В частности, имеются примеры, когда на основе статьи 8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» (Алма-Ата, 4 октября 1997 г.) по взаимной договоренности правоохранительные органы России и Казахстана создавали совместные оперативно-следственные группы (бригады) для расследования отдельных преступлений.

Однако более широкому распространению такой практики, даже в необходимых случаях, препятствует отсутствие достаточной правовой базы,

позволяющей правоохрнительным органам стран - участниц СНГ формировать ССГ и проводить совместные расследования.

Внесение соответствующих дополнений во внутригосударственное уголовно-процессуальное законодательство стран - участниц СНГ является одной из актуальных задач, решению которой в определенной мере мог бы способствовать опыт Европейского Союза по нормативному регулированию правового института совместных расследований.

ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

§ 3.1. Система соглашений Европейского Союза в области полицейского сотрудничества

Согласно Решению Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. «О создании Европейского полицейского ведомства» (Европола) полицейское ведомство для выполнения своих функций, также вправе устанавливать сотрудничество с правоохранительными органами третьих стран, международными организациями и учреждениями, включая Интерпол. Также установлено, что имеющиеся у Европейского полицейского ведомства возможности осуществлять сотрудничество с третьими странами и организациями должны быть рационализированы, чтобы гарантировать согласованность с общей политикой Европейского Союза в данной сфере, кроме того, должны быть приняты новые положения, устанавливающие порядок такого сотрудничества в дальнейшем.

При этом предусмотрено, что персональные данные, полученные из картотек в результате обработки данных Европола или сообщенные любым другим подходящим способом, передаются или используются только компетентными органами государств-членов в целях предупреждения преступлений, относящихся к подведомственности Европола, других тяжких форм преступности, а также в целях борьбы с ними. Европол использует данные только в целях выполнения своих функций.

К настоящему времени Европол заключено более десяти соглашений о сотрудничестве с международными организациями: Всемирной таможенной организацией (WCO), Европейским центром контроля за наркотиками и наркоманией (EMCCDA), Европейским центральным банком, Международной

организацией гражданской авиации, Европейской комиссией, Евроюстом, а также более пятнадцати – с третьими странами¹⁸¹.

Европейское полицейское ведомство осуществляет поддержку деятельности полицейских органов государств - членов Европейского Союза (а также третьих стран, с которыми имеет соглашения об оперативном сотрудничестве), посредством:

- содействия обмену информацией, в том числе оперативной;
- сбора, сопоставления и анализа информации и разведанных о преступлениях на территории ЕС;
- своевременной передачи компетентным ведомствам стран ЕС интересующей их информации, а также сведений о взаимосвязях между различными преступлениями;
- оказания помощи следственным органам стран - членов путем передачи им соответствующей информации через национальные подразделения по взаимодействию с Европолем;
- развития своей компьютерной системы, содержащей необходимые для борьбы с преступностью сведения¹⁸²;
- непосредственного участия в объединенных следственных группах;
- направления запросов компетентным органам соответствующих стран-членов о проведении расследования конкретных преступлений;
- предоставления аналитической и технической помощи при проведении операций, а также координации использования имеющихся у стран ЕС ресурсов для борьбы с международной преступностью;

¹⁸¹ Исландия, Канада (Cooperation agreement between the government of Canada and the European police office), Колумбия, Норвегия, Российская Федерация (agreement on cooperation between the european police office and the Russian federation), США, Боливия, Перу, Марокко Турция, Швейцария (agreement between the swiss confederation and the European police office) и другие.

¹⁸² В настоящее время в Европоле действует компьютерная система, состоящая из трех основных компонентов: информационной системы, системы анализа, системы индексации (См. Более подробно § 2.1 данной работы).

– подготовки ежегодных стратегических докладов¹⁸³ и анализа преступности на основе информации, предоставляемой государствами-членами, третьими странами и организациями – партнерами.

– ведения временных баз данных по различной тематике, например, по подозрительным веб-сайтам в Интернете, детской порнографии.

В соответствии с Решением Совета от 12 июля 2005 г. 2005/511/ПВД о защите евро от фальшивомонетничества Европол также выступает в качестве центрального ведомства по борьбе с подделками евро, координируя меры, принимаемые уполномоченными органами государств-членов или в рамках ССГ, а при необходимости – совместно с учреждениями Европейского Союза или третьих стран¹⁸⁴.

Кроме того, в рамках взаимодействия правоохранительных органов третьих стран с Европолом осуществляется обмен информацией о состоянии и развитии преступности, новых формах раскрытия и расследования преступлений, каналах перевода финансовых средств, полученных преступным путем, поставки наркотиков, контрабанды табачной продукции и медикаментов, незаконной миграции.

На базе Европейского полицейского колледжа проводятся стажировки, консультации, семинары по вопросам взаимодействия с полицейскими ведомствами в рамках борьбы с преступлениями в сфере высоких технологий, защиты прав на объекты интеллектуальной собственности и другим. Также мероприятия по повышению квалификации сотрудников полиции проводятся и на базе курсов Европола.

В качестве основных направлений дальнейшего сотрудничества полицейских ведомств третьих стран и Европола в сфере информационного обмена выделяются:

¹⁸³ Основные из них: Оценка угроз со стороны организованной преступности (Organised Crime Threat Assessment – OCTA); О терроризме и его тенденциях в ЕС (Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT).

¹⁸⁴ OJ. L. 185 of 16.7.2005, P. 35.

- гармонизация правоохранительного законодательства третьих стран и нормативных правовых актов Европола;
- приведение во взаимное соответствие стандартов защиты персональных данных;
- выработка закрепление в нормативных правовых актах третьих стран единых стандартов исполнения информационных запросов по линии Европола.

В рамках взаимодействия Российской Федерации с Европейским полицейским ведомством в сфере борьбы с преступностью осуществляются обмен информацией по вопросам деятельности между МВД России и Европейским полицейским колледжем. Так, 27-28 ноября 2013 г. в городе Москве проходила конференция Россия – Европейский полицейский колледж (СЕРОЛ)¹⁸⁵, посвященная развитию сотрудничества в области обеспечения безопасности при проведении крупных международных спортивных мероприятий.

В ходе конференции рассматривались вопросы обеспечения безопасности при проведении международных спортивных мероприятий и развития сотрудничества в этой сфере между МВД России и правоохранительными ведомствами государств-членов Европейского Союза, а также состоялся обмен опытом в деятельности органов полиции Австрии, Великобритании, Греции, Польши, Франции и Швейцарии. Представителями МВД России была проведена презентация организации обеспечения охраны общественного порядка подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации в местах проведения таких мероприятий, в том числе Зимних Олимпийских игр 2014 г. в городе Сочи.

Кроме того, между Академией управления МВД России и СЕРОЛ были подписаны рабочие соглашения, определяющие механизмы развития

¹⁸⁵ В ней приняли участие представители руководства МВД России, подразделений центрального аппарата Министерства, его территориальных органов, а также образовательных учреждений системы МВД России, а также директором СЕРОЛ Ф.Банфи, сотрудники Представительства Европейского Союза в Российской Федерации, а также представители полицейских подразделений государств-членов Евросоюза, занимающихся охраной общественного порядка, полицейских учебных заведений ряда европейских стран, а также эксперты правоохранительных органов ЕС.

сотрудничества в области профессиональной подготовки кадров правоохранительных органов.

§ 3.2. Соглашения Российской Федерации с Европейским Союзом в области полицейского сотрудничества

Вопросы сотрудничества между государствами - членами Европейского Союза и Российской Федерацией в сфере борьбы с преступностью имеют особое значение. В современных условиях эффективно бороться с преступностью, «не знаящей границ», созданием и деятельностью транснациональных преступных сообществ возможно только путем объединения усилий. Поэтому от состояния взаимодействия между МВД России с Европейским полицейским ведомством, полицейскими органами государств Европейского Союза во многом зависит результативность их деятельность по раскрытию и расследованию преступлений.

В 1990-е годы сотрудничество в правоохранительной сфере с государствами Евросоюза осуществлялось через международные организации, занимающиеся вопросами борьбы с преступностью, что не способствовало оперативности раскрытия и расследования преступлений. На новый уровень это взаимодействие вышло после подписания Российской Федерацией Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, Европейским сообществом и их странами, которое вступило в силу 1 декабря 1997 г., а также Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом в области юстиции 2002 г. и Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 2003 г.¹⁸⁶.

В ноябре 1999 г. после наделения Директора Европейского полицейского ведомства полномочиями по заключению соглашений со странами и организациями, не входящими в Европейский Союз, в том числе и с Российской Федерацией, в Европоле было разработано типовое соглашение о сотрудничестве с третьими странами.

¹⁸⁶URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/11/55349.shtml>.

Для обсуждения вопросов становления сотрудничества Российской Федерации и Европейского полицейского ведомства в конце 1999 г. состоялся ознакомительный визит делегации МВД России в штаб-квартиру Европола. После чего была пройдена предусмотренная нормативными правовыми актами процедура по подготовке и согласованию проекта соответствующего международного договора для подписания его обеими сторонами.

Итогом данной работы стало заключение 6 ноября 2003 г. на саммите Россия – Евросоюз в Риме (Италия) Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством. Как договор, не требующий ратификации, в соответствии со статьей 18 данного Соглашения оно вступило в силу с даты его подписания.

Указанное Соглашение является правовой основой взаимодействия правоохранительных и иных органов Российской Федерации с Европоллом. Оно является рамочным документом, в соответствии с ним могут быть заключены и другие договоры, направленные на конкретизацию положений данного документа¹⁸⁷.

Подписание этого Соглашения также создало правовую основу для возможности расширения контактов с государствами - членами Европейского Союза в сфере полицейского сотрудничества. Так, согласно статье 11 Соглашения Российская Федерация как государство, подписавшее генеральное соглашение с Европоллом, вправе участвовать во встречах глав национальных подразделений Европола в государствах - членах ЕС.

Данный международный договор определяет общие сферы взаимодействия и 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.

¹⁸⁷ См.: Грибовская Н.Н. Практика взаимодействия МВД России и Европола // Законодательство, 2007. № 1. С. 79-84.

Компетентными правоохранительными органами, ответственными за реализацию Соглашения, являются МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСКН России и Росфинмониторинг. При этом МВД России определено центральным российским уполномоченным органом по взаимодействию с Европоллом. Это означает, что все официальные контакты, включая обмен данными, должны осуществляться только через МВД России. В этой связи было принято несколько приказов МВД России, регулирующих организацию взаимодействия с Европоллом. В числе них важнейшими являются приказы:

– от 15 марта 2004 г. № 173 «О реализации соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейским ведомством»¹⁸⁸;

– от 23 декабря 2004 г. № 859 «Вопросы национального центрального бюро Интерпола при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»¹⁸⁹.

В соответствии с приказом МВД России от 15 марта 2004 г. № 173 была расширена компетенция НЦБ Интерпола за счет его определения в качестве ответственного за осуществление контактов с Европейским полицейским ведомством подразделения. Кроме того, установлено, что НЦБ Интерпола обязано подготовить предложения по организационно-правовой форме создания и подчиненности специализированного подразделения – Российского национального контактного пункта по взаимодействию с Европоллом (РНКП).

Приказом МВД России от 23 декабря 2004 г. № 859 в структуре НЦБ Интерпола образован РНКП, в пределах компетенции обеспечивающий функции МВД России как головного уполномоченного органа Российской Федерации в рамках ее Соглашения о сотрудничестве с Европейским полицейским ведомством¹⁹⁰.

После издания приказа МВД России от 23 декабря 2004 г. № 859 вопрос организации информационного взаимодействия был решен в пользу унификации

¹⁸⁸ Система КонсультантПлюс: Нормативные акты МВД России.

¹⁸⁹ Система КонсультантПлюс: Нормативные акты МВД России.

¹⁹⁰ Также, в соответствии с положениями данного нормативно-правового акта МВД России, РНКП по взаимодействию с Европейской полицейским ведомством функционирует на правах и в статусе отдела Национального центрального бюро Интерпола. При этом определено, что его руководитель является по должности первым заместителем начальника НЦБ Интерпола.

приема-передачи информации, поступающей по каналам Интерпола и Европола. В настоящее время прием и передача информации от Европейского полицейского ведомства происходит по техническим информационным каналам Интерпола и через дежурную часть.

В соответствии со статьей 5 Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством стороны осуществляют сотрудничество по обмену представляющей взаимный интерес стратегической и технической информацией, в частности:

– обмен представляющей взаимный интерес стратегической и технической информацией;

– обмен опытом работы в правоохранительной сфере, в том числе проведение научно-практических конференций, стажировок, консультаций и семинаров;

– обмен нормативными правовыми актами, методическими рекомендациями, научно-технической информацией и другими материалами правоохранительной направленности, а также подготовка кадров.

Из указанных форм сотрудничества в настоящее время приоритетным является обмен стратегической и технической информацией. Соглашением определены виды информации, которая может быть предметом обмена; формы информационных запросов; процедуры передачи запросов; процедуры исполнения запросов и основания в отказе исполнения.

Все виды информации, подлежащей обмену, можно подразделить на три группы:

1. Сведения по совершенным или подготавливаемым преступлениям.
2. Данные криминологического характера о причинах и условиях возникновения и совершения преступлений, а также способов их превенции.
3. Сведения по обеспечению процесса расследования и раскрытия преступлений.

Особого внимания заслуживает вопрос обмена информационно-аналитическими материалами.

Значительный объем передаваемых данных составляет информация криминалистического характера: описание признаков поддельных денежных банкнот (евро), обнаруженных и изъятых на территории какой-либо страны - участницы ЕС; о разработанных и апробированных способах выявления поддельных денежных купюр; о выявленных новых видах наркотических веществ, их свойствах, характере токсического действия и способах обнаружения.

Также в рамках взаимодействия осуществляется обмен информацией стратегического и технического характера о состоянии и тенденциях развития преступности, новых формах противодействия ей, каналах перевода финансовых средств, полученных преступным путем, каналах поставки наркотиков, контрабанды табачной продукции и медикаментов, незаконной миграции.

В целях выявления угроз со стороны организованной преступности в основу практических действий правоохранительных органов ложатся совместные аналитические разработки. Так, РНКП по взаимодействию с Европоллом ежегодно направляет информационно-аналитические материалы относительно организованной преступности и оценок угроз международного терроризма для разработки докладов Европола: «Оценка угроз организованной преступности» (ОСТА) и «О терроризме и его тенденциях в ЕС (TE-SAT)».

Проводятся стажировки, консультации, семинары по вопросам взаимодействия в сфере борьбы с терроризмом, преступлениями в сфере высоких технологий, защиты прав на объекты интеллектуальной собственности и других. Помимо этого, для специалистов российских правоохранительных органов РНКП по взаимодействию с Европоллом регулярно организуются тренинги на территории Европейского Союза. В соответствии с договоренностями, достигнутыми с европейскими партнерами, начиная с 2009 г., ежегодно проводятся практические учебные курсы для российских и европейских специалистов по вопросам защиты свидетелей в рамках судопроизводства.

В рамках сотрудничества Европола с Российской Федерацией РНКП был предоставлен доступ к системе проверки банкнот евро на предмет их подлинности через закрытый сайт в информационно-телекоммуникационной сети

Интернет («Euro Check Web Site»). Эта программа, разработанная ЕвроЦБ совместно с Европоллом, позволяет в режиме реального времени получать информацию о подлинности проверяемых банкнот. Кроме того, Российская сторона регулярно получает из Европола информационно-справочные материалы по техническим характеристикам выявленных фальшивых евробанкнот. Эти сведения направляются в соответствующие правоохранительные органы для дальнейшей обработки и анализа, а также для обмена опытом работы.

Ежегодно РНКП по взаимодействию с Европоллом, НЦБ Интерпола совместно с ФСКН России разрабатываются аналитические материалы о противодействии незаконному обороту наркотиков в Российской Федерации. В указанных материалах, например, имеются сведения о проведенных широкомасштабных международных операциях, о проведенных комплексных оперативно-розыскных мероприятиях и изъятиях крупных партий наркотиков, о каналах поступления наркотических средств на территорию России. Указанные материалы направляются в Европейское полицейское ведомство и впоследствии используются в работе правоохранительных органов стран ЕС.

Кроме того, регулярно проводятся семинары и встречи рабочих групп, на которых обсуждаются вопросы выявления и пресечения незаконного оборота наркотических веществ, в том числе прекурсора БМК (бензинметилкетон)¹⁹¹, используемого для производства амфетамина, а также вопросы организации контролируемых поставок наркотических веществ из Российской Федерации на территорию Европейского Союза и синтетических наркотиков из Евросоюза в Российскую Федерацию.

Вместе с тем, как показывает анализ взаимодействия МВД России с Европейской полицейским ведомством, в настоящее время РНКП не в полной мере выполняет функции, возложенные на него Соглашением о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством, поскольку этому препятствует отсутствие оперативного соглашения об обмене данными, содержащими персональную информацию.

¹⁹¹ URL: <http://www.gazeta.ru/social/2011/01/28/3507662.shtml> (дата обращения – 30.01.2015 г.).

В последние годы в число приоритетных задач, стоящих перед РНКП по взаимодействию с Европоллом, входит борьба с отмыванием доходов, так как возрастающие масштабы этого явления стали не только подрывать стабильность финансово-экономических систем, но и напрямую угрожать национальной безопасности государств. В рамках работы, проводимой в этом направлении, с целью изъятия и конфискации активов, нажитых преступным путем, а также борьбы с отмыванием денег был запущен проект «Карин», который представляет собой неформальную международную информационную сеть по обмену сведениями. В качестве координатора этой работы выступает Европейское полицейское ведомство.

С сентября 2004 г. проект «Карин» объединяет 6 международных организаций (Интерпол, Европол, Евроюст, Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством (OLAF), Управление служб внутреннего надзора ООН, Группа «Эгмонт»), 26 государств - членов Евросоюза и 9 стран в качестве членов и наблюдателей. Данный проект позволяет без оформления международного следственного поручения, получать информацию о наличии у граждан движимого и недвижимого имущества, которое предположительно могло быть добыто преступным путем, а также устанавливать преступно нажитые активы, находящиеся за пределами Российской Федерации.

По указанным выше направлениям взаимодействие развивается наиболее активно. Как перспективное направление партнерства с Европейским полицейским ведомством можно выделить участие российских компетентных органов в таких проектах Европола, как:

- обмен сведениями с целью пресечения деятельности международных организованных преступных групп, занимающихся сбытом фальшивых евро («СОЯ»);

- обмен информацией о преступлениях в сфере интеллектуальной собственности («КОПИ»);

- обмен данными с целью противодействия незаконному обороту табачной продукции («СМОУК»);

- противодействие торговле людьми («ФЕНИКС»);
- сбор сведений о синтетических наркотиках («СИНЕРДЖИ»).

За последние годы информационный обмен, а также количество совместных мероприятий в интересах борьбы с организованной преступностью и, в частности с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, преступлениями в сфере экономики, высоких технологий и другими криминальными явлениями современной жизни значительно увеличились. Это свидетельствует о выходе на новый уровень партнерства, который позволит быть на шаг впереди преступности и вести эффективную предупредительную работу как внутри страны, так и за ее пределами.

В настоящее время ключевыми направлениями сотрудничества Российской Федерации и Европола в сфере информационного обмена являются:

- гармонизация российских и европейских нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Европола по вопросам организации сотрудничества с третьими странами;
- приведение в соответствие российских и европейских стандартов в области защиты персональных данных;
- выработка и закрепление в нормативных правовых актах Российской Федерации единых стандартов исполнения запросов Европола о предоставлении информации.

В целях повышения уровня образования сотрудников полиции по линии международного сотрудничества, следует не ограничиваться лишь повышением их квалификации на базе учебных курсов Европола, а необходимо расширять само сотрудничество между Европейским полицейским ведомством и образовательными организациями МВД России, в том числе за счет проведения учебных стажировок в специализированных зарубежных учебных заведениях.

В этой связи ключевым элементом дальнейшего развития взаимодействия между Российской Федерацией и Европоллом является заключение соглашения с

Европейским полицейским ведомством¹⁹² об оперативном сотрудничестве (Соглашение об обмене персональными данными), что позволит создать принципиально новые возможности правоохрнительного диалога Россия – ЕС.

Приложением к нему станет специальное дополнительное Соглашение между сторонами о направлении в Европол российских офицеров связи, а в Российскую Федерацию – контактного лица от Европола¹⁹³. Это предоставит российским экспертам возможность доступа к базам данных, аналитическим документам и аналитическим рабочим файлам (специальным разработкам Европола по деятельности конкретных организованных преступных групп на территории Европейского союза).

Кроме того, после подписания такого Соглашения стороны смогут обмениваться информацией, содержащей персональные данные, то есть сведениями о конкретных лицах, осуществляющих противоправную деятельность¹⁹⁴. В настоящее время обмен подобной информацией с правоохрнительными органами государств-членов ЕС осуществляется в рамках имеющихся двусторонних соглашений, определяющих такой порядок¹⁹⁵.

¹⁹² В соответствии с решением Совета ЕС с 1 января 2010 г. Европол является специализированным агентством, в ведение которого входит координация взаимодействия правоохрнительных органов стран Евросоюза. Присоединение к нему Российской Федерации в каких-либо формах (как члена, ассоциированного участника или наблюдателя) невозможно, так как Европол является внутренним органом Европейского Союза.

¹⁹³ Офицеры связи – должностные лица, имеющие дипломатический статус и назначаемые государствами - участниками для постоянной работы «при Европоле», которые выступают посредниками между Европолом и государствами, и несут персональную ответственность за передачу сведений.

¹⁹⁴ Действующий в настоящее время порядок взаимодействия с Европолом правоохрнительных органов государств ЕС и государств, не являющихся членами ЕС, но подписавших соответствующие соглашения с Европолом, приблизительно одинаков. Так, в структуру правоохрнительных органов стран ЕС, к компетенции которых относится борьба с преступностью, входит контактный пункт по взаимодействию с Европолом. Они также направляют в штаб-квартиру Европола своих офицеров связи (в среднем у страны - члена ЕС в Европоле имеется бюро офицеров по связи в количестве 3 - 5 сотрудников). Страны, не являющиеся членами ЕС, имеют в штаб - квартире Европола в среднем 2 - 3 офицеров связи.

¹⁹⁵ Отсутствие Соглашения об оперативном сотрудничестве не позволяет МВД России и другим компетентным правоохрнительным органам, уполномоченным Соглашением 2003 г., сообщить в Европол персональные данные лица, совершившего преступление: фамилию, имя, отчество, номер его телефона, домашний адрес, банковский счет.

Несмотря на принятие Российской Федерацией решения о ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г.¹⁹⁶ проблемы с заключением оперативного Соглашения с Европоллом не были сняты по ряду причин.

Во-первых, это наличие сомнений в надежности принимаемых российской стороной мер по исключению несанкционированного доступа к передаваемой информации.

Во-вторых, неурегулированность вопросов внедрения в информационные системы профильных российских правоохранительных органов специализированных компьютерных программ автоматизированной обработки данных.

В-третьих, наличие проблем контроля использования передаваемых Европоллом сведений в соответствии с целями Соглашения 2003 г. и с установленными специальными правилами создания и использования учетов, содержащих персональные данные¹⁹⁷.

Принятие Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных»¹⁹⁸ позволило заложить правовые основы расширения информационной составляющей международного сотрудничества. Кроме того, в рамках исполнения обязательства по статье 4 Конвенции Совета Европы 1981 г. принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ, регламентирующий порядок и возможность осуществления сбора, обработки и использования информации, содержащей персональные данные, федеральными органами исполнительной власти, ведомствами,

¹⁹⁶ Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 52 (Ч. 1). Ст. 5573.

¹⁹⁷ Обеспечивая особый режим конфиденциальности аналитических рабочих картотек, Совет Европейского Союза ввел повышенные меры безопасности в отношении них, объявив Правила пользования аналитическими картотеками Европола. Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. Рекомендация R (87) 15 Совета министров Совета Европы «Об использовании персональных данных полицией» от 17 сентября 1987 г.

¹⁹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4701.

службами, а также ответственность за ненадлежащее использование такой информации¹⁹⁹.

Внесение этих изменений в законодательство позволило на внутригосударственном уровне фактически полностью снять юридические препятствия для организации взаимодействия правоохранительных органов Российской Федерации и Европейского Союза в рамках Европола по линии доступа к базам данных и обмена персональными данными.

Возможность заключения с Европолем Соглашения об оперативном сотрудничестве обсуждалась в ходе проводимых 21 - 22 октября 2010 г. в Гааге переговоров. Им предшествовала Конференция Россия-ЕС, в ходе которой были сняты вопросы в части уровня защиты персональных данных в Российской Федерации.

Необходимость скорейшего заключения Соглашения об оперативном сотрудничестве с Европолем была также поддержана в ходе проходившей 19 - 21 апреля 2011 г. в штаб-квартире Интерпола в Лионе 7-й ежегодной встречи руководителей национальных центральных бюро Интерпола, что, по мнению участников данного мероприятия, позволит более эффективно использовать все способы взаимодействия правоохранительных органов²⁰⁰.

В рамках подготовки данного проекта было проведено четыре раунда переговоров по Соглашению об оперативном сотрудничестве с Европолем с участием представителей МВД России, Минюста России, МИД России, ФСБ России, Генпрокуратуры России, Следственного комитета Российской Федерации, ФТС России и Роскомнадзора, в ходе которых были согласованы основные его положения, затрагивающие вопросы обеспечения защиты персональных данных, передачи информации, содержащей эти данные, а также секретные сведения.

¹⁹⁹ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2326.

²⁰⁰ URL: http://www.mvd.ru/mvd/structure/unit/interpol/contact_europol/publications/show_93767/ (дата обращения – 10.02.2015 г.).

Также было принято решение о расширении перечня компетентных органов, которые будут ответственны за реализацию данного Соглашения. Наряду с органами, ответственными за реализацию Соглашения о сотрудничестве с Европоллом 2003 г., в него были включены ведомства, заинтересованные в обмене информацией, а также отвечающие за соблюдение установленных правил передачи такой информации: Минюст России, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

В ходе переговоров, состоявшихся 28 - 30 ноября 2011 г., был согласован практически весь текст проекта Соглашения²⁰¹. Несогласованными остались лишь положения документа, определяющие порядок обмена секретной информацией и рабочий язык, который стороны будет использоваться при реализации данного Соглашения. В то же время было отмечено два возможных варианта решения этого вопроса:

1. Закрепление порядка обмена и защиты секретной информации в приложении к Соглашению, принимая во внимание, что оно будет подписано Президентом Российской Федерации, что повлечет за собой ратификацию отдельного Соглашения с Европоллом²⁰² с принятием соответствующего федерального закона.

2. Заключение аналогичного по содержанию подписанному 1 июня 2010 г. в ходе XXV саммита Россия - Евросоюз (Ростов-на-Дону) Соглашению между Правительством Российской Федерацией и Евросоюзом «О защите секретной информации»²⁰³.

²⁰¹ URL: http://www.mvd.ru/mvd/structure/unit/interpol/contact_europol/publications/show_93767/ (дата обращения – 10.02.2015 г.).

²⁰² Стороны выразили мнение, что заключение отдельного Соглашения о порядке обмена секретной информацией является менее перспективным, поскольку это существенно увеличит время завершения переговорного процесса.

²⁰³ Документ подписали заместитель директора ФСБ Сергей Смирнов и заместитель председателя Европейской комиссии, ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон // URL: <http://www.Delegation-Russia@eeas.europa.eu>. (дата обращения – 10.03.2015 г.).

В настоящее время МИД России выработана позиция о возможности использования английского языка в качестве единственного рабочего при реализации Соглашения. В части, касающейся обмена секретной информацией с представителями Европола в целях реализации договоренностей, достигнутых по итогам четвертого раунда переговоров, подготовлен проект приложения к Соглашению, предусматривающий, что такой обмен будет осуществляться на основе дополнительных договоренностей.

В рамках реализации договоренностей ноябрьских переговоров с Европоллом в 2011 г. российской стороной подготовлен консолидированный проект приложения к Соглашению о порядке обмена секретной информацией.

Документ был обсужден на прошедших 20 - 21 сентября 2012 г. в штаб-квартире Европола консультациях и в целом поддержан. В мае 2013 г. Совет управляющих Европола на своем заседании одобрил текст проекта Соглашения и принял решение о направлении его для дальнейшего рассмотрения в Объединенную наблюдательную комиссию.

14 - 15 января 2014 г. в Гааге состоялась встреча руководителей национальных контактных пунктов по взаимодействию с Европейским полицейским ведомством стран, не входящих в ЕС, в ходе которого делегацией Российской Федерации были проведены переговоры по выработке алгоритма дальнейших шагов на пути подписания Соглашения. Соответствующие консультации также были проведены с начальником правовой службы, руководителями оперативных подразделений, а также Объединенной наблюдательной комиссии Европола.

В настоящее время, с учетом того, что по положениям, связанным с реализацией Соглашения, остались несогласованными позиции, касающиеся «независимости» Роскомнадзора как органа, отвечающего за защиту персональных данных в Российской Федерации, а также применения законодательства о защите персональных данных к тем сведениям, которые могут быть отнесены к государственной тайне, проводятся рабочие консультации между

представителями Европола, Генпрокуратуры России, МВД России и Роскомнадзора.

После одобрения проекта соглашения Советом управляющих Европейского полицейского ведомства пакет документов будет внесен МВД России в Правительство Российской Федерации для рассмотрения и представления Президенту Российской Федерации для подписания.

Полицейские органы и органы правоохраны Российской Федерации при наличии организованного доступа к Шенгенской информационной системе имели бы возможность получать необходимые для работы сведения, касающиеся лиц и предметов, находящихся в розыске по запросам стран Шенгенской зоны. Также этот механизм мог работать в дуплексном режиме: в базу данных SIS могли поступать сведения о лицах и предметах разыскиваемых по запросу Российской Федерации.

Формально заключить соглашение в части Шенгенской информационной системы между Российской Федерации, с одной стороны, и странами ЕС, с другой стороны, возможно. Это напрямую вытекает из отсутствия в Шенгенских соглашениях и Протоколе об интеграции Шенгенских соглашений запрета на сотрудничество в области борьбы с уголовной преступностью государств - участников с третьими странами, не изъявившими желания вступить в Европейский Союз.

Создание российской части SIS и подсоединение ее к техническому центру позволит повысить результативность противодействия организованной преступности. В этих целях из федерального бюджета необходимо выделить средства для обеспечения национального информационного пункта надлежащей технической базой. Этот вопрос является очень важным, поскольку недостаточной техническое оснащение, не позволяющее осуществить присоединение к центральной базе данных SIS, представляет проблему для многих государств, претендующих на принятие Шенгенского права, в частности положений, касающихся Шенгенской информационной системы.

**§ 3.3. Сравнительный анализ правовых механизмов
полицейского сотрудничества в Европейском Союзе
и Содружестве Независимых Государств**

После создания Содружества Независимых Государств (СНГ)²⁰⁴ и, как следствие, организационного обособления взаимодействия правоохранительных органов в рамках деятельности этого межгосударственного формирования, государства - участники приняли комплекс мер по созданию правовой базы межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью.

В рамках проведения этой работы 24 апреля 1992 г. было подписано Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с преступностью²⁰⁵, согласно которому установлено, что стороны Соглашения²⁰⁶ на основе нормативно-правовой базы своих стран осуществляют взаимодействие в сфере борьбы с преступлениями против личности, имущественными преступлениями, бандитизмом, терроризмом, международной преступностью, незаконным оборотом оружия, взрывчатыми, ядовитыми веществами и радиоактивными материалами, с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, изготовлением и сбытом поддельных документов, денег и ценных бумаг, преступлениями в сфере экономики, контрабандой, а также преступлениями, объектом которых являются культурные и исторические ценности.

В соответствии со статьей 1 Соглашения его положения распространяются и на вопросы, связанные с розыском преступников, лиц, скрывшихся от следствия и

²⁰⁴ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств подписано 8 декабря 1991 г. руководителями Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины. Протокол к соглашению о создании СНГ подписан главами одиннадцати государств 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате. Он является составной частью подписанного 8 декабря 1991 г. Соглашения о создании Содружества и определяет, что все эти одиннадцать стран (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина) на равноправных началах образуют СНГ.

²⁰⁵ Сотрудничество Министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств. Сборник документов, 1992 - 2000 гг. / Сост.: Антонова Л.В., Ваня А.Б., Вознесенская Л.Б., Димитров И.Л., Канцеров Ф.М., Малиновский А.Н., Рябинин А.В., Соколов С.В.; Под общ. ред.: Малиновский А.Н., Соколов С.В. – М., 2000. С. 24-25.

²⁰⁶ Соглашение подписано также Министерством внутренних дел Республики Грузия.

суда, от отбытия наказания, без вести пропавших, а также лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов и исполнения решений судов, установления неопознанных трупов, борьбы с преступлениями на автомобильном, железнодорожном, водном, воздушном и трубопроводном транспорте.

Согласно статье 2 Соглашения сотрудничество осуществляется в следующих формах:

– исполнения запросов по уголовным делам, делам оперативного учета и материалам об административных правонарушениях;

– обмена оперативно-розыскной, оперативно-справочной и криминалистической информацией о подготавливаемых или совершенных преступлениях и причастных к ним лицах, а также архивной информацией;

– организации содействия в проведении оперативно-розыскных мероприятий и уголовно-процессуальных действий;

– обмена опытом, законодательными и иными нормативными актами, а также научно-технической информацией по вопросам деятельности правоохранительных органов;

– совместного проведения научных исследований, разработок и программ по представляющим взаимный интерес актуальным проблемам.

В статьях 3 - 9 Соглашения определены требования к содержанию и оформлению запросов, приведен перечень прилагаемых к ним документов, необходимых для совершения санкционированных действий, порядок их направления, условия отказа в удовлетворении запросов и просьб, а также определены требования к передаче и обеспечению конфиденциальности передаваемых сведений. Установлена взаимная обязанность сторон, при условии соблюдения требований национального законодательства, оказывать содействие в задержании лиц, скрывшихся от следствия, суда и отбытия наказания, заключении их под стражу, а также в выдаче лиц для привлечения их к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение.

В Соглашении также закреплено положение о предоставлении министерством внутренних дел государств - участников СНГ информации для

пополнения информационного банка межгосударственных оперативно-справочных, дактилоскопических, криминалистических и иных учетов, находящихся в ведении МВД России. Использование содержащихся в нем данных осуществляется на безвозмездной основе, поскольку финансирование его содержания осуществляется при их долевом участии.

Кроме того, установлено, что для координации взаимодействия в сфере борьбы с преступностью Стороны учреждают Совещание министров внутренних дел независимых государств (СМВД).

Основные положения Соглашения о взаимодействии министерств внутренних дел Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с преступностью в дальнейшем были конкретизированы в двусторонних соглашениях о сотрудничестве, заключенных между министерствами внутренних дел стран СНГ:

– между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Казахстан от 9 января 1993 г.²⁰⁷;

– между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Армения от 12 мая 1993 г.²⁰⁸;

– между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Азербайджанской Республики от 19 апреля 1996 г.²⁰⁹;

– между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Молдова от 8 июля 1993 г.²¹⁰ и ряде других.

В целях развития положений Соглашения о взаимодействии министерств внутренних дел Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с

²⁰⁷ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Двусторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. Т. VI. С.296-232.

²⁰⁸ Там же. С. 239-243.

²⁰⁹ Там же. С. 222-228.

²¹⁰ Там же. С. 362-366.

преступностью было разработано и 3 августа 1992 г. подписано Соглашение о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией²¹¹. В данном соглашении было закреплено решение о создании межгосударственного информационного банка (МИБ) на основе централизованных оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и иных учетов бывшего МВД СССР, находившихся в ведении МВД России. Соглашением определен порядок формирования и использования центральными информационными службами правоохранительных органов государств - участников СНГ централизованных учетов МИБ и утвержден Перечень подлежащей предоставлению информации²¹².

В соответствии с данным Перечнем учету в межгосударственном информационном банке подлежат: осужденные лица, в отношении которых изменены приговоры, и освободившиеся из мест лишения свободы; задержанные за бродяжничество, скрывшиеся от следствия и суда, уклоняющиеся от отбытия наказания, уплаты алиментов, или разыскиваемые по искам предприятий, организаций и граждан; пропавшие без вести; неопознанные трупы; неизвестные больные и дети; особо опасные рецидивисты, уголовные авторитеты, организаторы преступных групп и преступники-гастролеры; привлекавшиеся к ответственности за совершение половых преступлений с особой жестокостью, к уголовной ответственности за хищение культурных, исторических ценностей, антиквариата, за изготовление, транспортировку, сбыт и хищение наркотиков в крупных размерах, а также судимые за тяжкие преступления и имеющие характерные отличительные признаки.

²¹¹ Сотрудничество Министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств. Сборник документов, 1992 - 2000 гг. С. 36-41.

²¹² В 2011 г. общий объем баз данных МИБ составлял около 80 млн., а оперативно-справочных более 56 млн. учетных документов (56392066). В централизованные оперативно-справочные, криминалистические и розыскные учеты для постановки на учет, снятия с учета или коррекции поступило свыше 1,7 млн. документов, исполнено более 5 млн. запросов. В 2011 г. с использованием информации МИБ в государствах СНГ было задержано около 4 тысяч обвиняемых в совершении преступлений и объявленных в межгосударственный розыск. (Важев П.А. О роли МВД России в организации информационного взаимодействия министерств внутренних дел и полиции государств - участников СНГ и путях его совершенствования. // Совершенствование и внедрение IT-технологий в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Часть 1. Информационные технологии, связь и защита информации МВД России. 2012. С. 20-21).

Кроме того, учету подлежат предметы преступного посягательства, утраченные, изъятые и бесхозные вещи: нарезное огнестрельное оружие; автомобили и бронетехника; антиквариат, радио-, видео-, фото- и компьютерная техника, имеющие индивидуальные номера; номерные ценные бумаги и документы, имеющие государственное обращение.

Установлено, что на учет в МИБ также ставятся нераскрытые преступления: убийства и тяжкие телесные повреждения со смертельным исходом; половые преступления, совершенные с особой жестокостью; разбои, совершенные с применением огнестрельного оружия; мошенничество в крупных размерах, фальшивомонетничество, подделка денег и ценных бумаг; а также хищения огнестрельного оружия, крупных партий взрывчатых веществ, боеприпасов, наркотиков, отравляющих веществ, радиоактивных материалов и редкоземельных металлов, автотранспорта и бронетехники; кражи из металлических хранилищ, из квартир, совершенные характерным способом; антиквариата, культурных и исторических ценностей; связанные с финансовыми, биржевыми и валютными аферами, с похищением людей, и вымогательства, связанные с насилием.

Основные принципы Соглашения о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией были детализированы в Соглашении о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Армения от 12 мая 1993 г.²¹³, Соглашении о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Азербайджанской Республики от 19 апреля 1996 г.²¹⁴ и ряде других, а также протоколах о взаимодействии правоохранительных органов государств - участников СНГ

²¹³ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Двусторонние международные договора. Под ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. Т. VI. С.239-243.

²¹⁴ Там же. С. 222-228.

и межправительственном Соглашении об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью от 22 мая 2009 г.²¹⁵.

В указанном Соглашении об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью (части 3, 4 статьи 2) конкретизировано содержание запроса о предоставлении информации, установлена возможность передачи информации в инициативном порядке – в случае, если имеются основания полагать, что она представляет интерес. В нем также определены условия отказа в предоставлении запрашиваемых сведений. Так, согласно статье 7 Соглашения в оказании содействия может быть полностью или частично отказано, если компетентный орган государства - участника СНГ полагает, что исполнение запроса может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку либо противоречит национальному законодательству и (или) международным обязательствам его государства, а также повлечет нарушение прав, свобод и законных интересов граждан.

С учетом изменений, произошедших в законодательстве государств - участников СНГ после подписания 3 августа 1992 г. Соглашения о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией²¹⁶ Соглашением об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью на межгосударственном уровне, подписанным 22 мая 2009 г. главами правительств государств - участников Содружества Независимых Государств закреплен установленный ранее межведомственными соглашениями порядок предоставления министерствами внутренних дел (полиции) в целях предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений по запросам сведений, имеющихся в оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и иных учетах, архивах, а также обмена

²¹⁵ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Под. ред. В.В. Черникова, Г.М. Спирина, И.Н. Соловьева – М.: МВД России. Правовой департамент. 2009. В 9 томах. Т. VIII. Часть 1. С. 129-136.

²¹⁶ Например, введение в Российской Федерации, Республике Беларусь и ряде других государств - участников СНГ уголовной ответственности за распространение порнографических материалов, изготовление и сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт, организацию каналов незаконной миграции, а также декриминализации части уголовно-наказуемых деяний.

имеющимися в их распоряжении научно-техническими, информационно-аналитическими материалами и нормативными правовыми актами в сфере борьбы с преступностью.

Кроме того, данным Соглашением изменен перечень информации, предоставляемой в Межгосударственный информационный банк. Так, установлено, что учету в Межгосударственном информационном банке подлежат сведения о подозреваемых, обвиняемых в совершении или осужденных за совершение следующих видов преступлений:

- половые преступления, совершенные с особой жестокостью, а также в отношении заведомо несовершеннолетних;
- хищения культурных, исторических ценностей;
- торговля людьми, похищение человека, а также иные преступления, связанные с эксплуатацией людей;
- изготовление и распространение порнографических материалов, в том числе содержащих изображения несовершеннолетних;
- изготовление и сбыт поддельных денежных знаков, ценных бумаг, кредитных либо расчетных карт и иных платежных средств, а также преступления, совершенные в сфере высоких технологий;
- контрабанда;
- организация каналов незаконной миграции;
- незаконное пересечение государственной границы;
- разжигание межнациональной, расовой и религиозной вражды, а также причастность к деятельности экстремистских, диверсионных и террористических организаций;
- организация террористических групп и (или) подготовка и совершение террористических актов, а также совершение преступлений, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

При этом из него исключено положение о том, что учету в Межгосударственном информационном банке подлежат лица, уклоняющиеся от

уплаты алиментов или разыскиваемые по искам предприятий, организаций и граждан.

Уточнено наименование и содержание Перечня в части предметов преступного посягательства, утраченных, изъятых и бесхозных вещей подлежащих учету. Так, его наименование дополнено указанием, что учету подлежат также и орудия преступной деятельности, в содержании позиция «автомобили и бронетехника» заменена на позицию «транспортные средства», а позиция «антиквариат» – на позицию «культурные ценности».

Кроме того, расширен перечень сведений о нераскрытых преступлениях, которые ставятся на учет в Межгосударственном информационном банке. С принятием указанного Соглашения постановке на учет подлежат сведения: о нераскрытых половых преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних; изготовлении и сбыте поддельных денежных знаков, ценных бумаг, кредитных либо расчетных карт и иных платежных средств, а также преступлениях, совершенных в сфере высоких технологий; хищениях отравляющих веществ; наркотических средств и психотропных веществ, стратегически важных сырьевых материалов; торговле людьми, органами и тканями человека; террористических и диверсионных актах, преступлениях экстремистской направленности.

Правовая база взаимодействия министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств в части информационного взаимодействия при решении задач борьбы с преступностью и охраны общественного порядка получила дальнейшее развитие с утверждением 6 сентября 2007 г. на заседании СМВД Инструкции о едином порядке осуществления межгосударственного розыска лиц.

В Инструкции было закреплено понятие межгосударственного розыска лиц, установлено, в отношении кого и в каких случаях он проводится, а также определены основные формы взаимодействия и действий министерств внутренних дел (полиции) государств - участников СНГ при межгосударственном розыске.

Так, согласно Инструкции (пункты 2 - 3) межгосударственный розыск лиц – это комплекс оперативно-розыскных, поисковых, информационно-аналитических и иных мероприятий министерств внутренних дел, осуществляемых в соответствии с международными соглашениями и национальным законодательством с использованием Межгосударственного информационного банка и направленных на обнаружение в целях последующего ареста или предоставление информации о всех категориях разыскиваемых, находящихся за пределами государства-инициатора розыска, но в пределах территории государств - участников СНГ. Межгосударственный розыск осуществляется в отношении обвиняемых, подсудимых, осужденных, подозреваемых²¹⁷; уклоняющихся от исполнения решений судов по искам; безвести пропавших; утративших связь с родственниками; не способных сообщить о себе установочные данные; а также при идентификации неопознанных трупов.

В соответствии с пунктами 4 - 6 Инструкции при межгосударственном розыске лиц используется сигнальная система всех оперативно-розыскных учетов информационных центров и адресных бюро министерств внутренних дел. При этом установлено, что формирование и ведение централизованного информационного массива межгосударственного розыска осуществляется Главным информационно-аналитическим центром Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГИАЦ МВД России) в рамках МИБ, функционирующего в соответствии с Соглашением о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией от 3 августа 1992 г.

Основными формами взаимодействия при межгосударственном розыске являются:

а) подготовка материалов по розыску обвиняемых, подсудимых и осужденных в соответствии с требованиями действующей Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам;

б) выработка и внесение в органы государственной власти государств - участников СНГ, а также в Совет министров внутренних дел государств -

²¹⁷ В соответствии с национальным законодательством.

участников СНГ предложений по устранению причин и условий, затрудняющих проведение согласованных мероприятий межгосударственного розыска;

в) обмен оперативно-розыскной, оперативно-справочной, идентификационной, криминалистической и иной информацией (в режиме запросов и инициативно), в том числе о передовых формах и методах реализации розыскных задач;

г) оказание содействия сотрудникам правоохранительных органов государств - участников СНГ, направляемым в служебные командировки по согласованию взаимодействующих сторон.

В развитие Соглашения о взаимодействии министерств внутренних дел Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с преступностью от 24 апреля 1992 г. в целях выработки согласованной стратегии и совместных мер борьбы с отдельными видами преступлений, определения направлений развития сотрудничества в вопросах материально-технического обеспечения, обучении сотрудников полиции, взаимодействия в разработке и совершенствовании правовой базы полицейского сотрудничества министерствами внутренних дел (полиции) государств - участников СНГ были подписаны целый ряд соглашений.

Среди них подписанное министерствами внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств, а также Республики Грузия и Эстонской Республики Соглашение о сотрудничестве между министерствами внутренних дел по технико-криминалистическому обеспечению оперативно-служебной деятельности от 13 мая 1993 г.²¹⁸, предусматривающее взаимный обмен информацией по вопросам организации деятельности экспертно-криминалистических служб; нормативными документами, издаваемыми по вопросам работы экспертно-криминалистических подразделений; аналитическими обзорами с рекомендациями о направлениях и путях совершенствования этой

²¹⁸ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Многосторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. В 9 томах. Т. II. С. 493-497.

работы, а также оказание необходимой консультативной и практической помощи в технико-криминалистическом обеспечении раскрытия преступлений, носящих межгосударственный характер.

В статье 1 данного Соглашения установлена обязанность министерств внутренних дел (полиции) предоставлять необходимую информацию и объекты для пополнения централизованного криминалистического учета пуль, гильз и патронов со следами оружия, информацию в централизованный учет поддельных денежных знаков, находящихся в Экспертно-криминалистическом центре Министерства внутренних дел Российской Федерации (ЭКЦ МВД России), а также пополнять централизованные криминалистические учеты, находящиеся в экспертно-криминалистических службах его участников, обмениваться банками данных информационно-справочного назначения экспертно-криминалистических служб и использовать содержащиеся в них сведения.

21 октября 1992 г. министерствами внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ²¹⁹, предусматривающее выработку согласованной стратегии и совместных мер борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (наркотики), совершенствование деятельности специальных подразделений по предупреждению и раскрытию связанных с наркотиками преступлений, выполнение международных обязательств по контролю за незаконным оборотом наркотиков.

Согласно статье 1 Соглашения в рамках сотрудничества министерствами внутренних дел осуществляется обмен оперативно-розыскной, оперативно-справочной и криминалистической информацией о:

– конкретных фактах, событиях и лицах, причастных к межгосударственному незаконному обороту наркотиков;

²¹⁹ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Многосторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. В 9 томах. Т. II. С. 489-493.

- транспортных средствах, грузах, почтовых отправлениях, маршрутах, используемых при межгосударственном незаконном обороте наркотиков;
- методах сокрытия и маскировки, применяемых при транспортировке и сбыте наркотиков;
- новых видах наркотиков, появившихся в незаконном обороте, технологиях их изготовления и используемых при этом веществах;
- иной информацией, представляющей взаимный интерес.

Предусмотрено проведение подразделениями министерств внутренних дел, по запросам сторон оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий по делам о преступлениях, связанных с наркотиками, включая осуществление непрерывного оперативного наблюдения за передвижением сбытчиков наркотиков, располагающих межгосударственными связями, а также согласованных мероприятий (операций) по перекрытию каналов незаконного перемещения наркотиков, включая проведение «контролируемых поставок».

Соглашением (статья 1) установлена возможность оказания помощи в области борьбы с «отмыванием» денег, полученных от преступной деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков; взаимодействия в сфере контроля за легальным межгосударственным оборотом лекарственных наркотикосодержащих препаратов, а также подлежащих международному контролю химических веществ (прекурсоров), материалов и оборудования, применяемых для изготовления наркотиков. Предусмотрен также обмен новыми методами исследований и идентификации наркотиков и создание на базе Экспертно-криминалистического центра МВД России единой коллекции наркотиков, находящихся в незаконном обороте, для последующего ее использования всеми участниками Соглашения в целях установления места и времени производства изъятых наркотиков, а также для возможного информирования Интерпола.

Кроме того, Соглашением предусмотрены:

- регулярный обмен передовым опытом организации работы, использование современных форм, методов и научно-технических средств в деле выявления и

- пресечения фактов изготовления, хищения, транспортировки и сбыта наркотиков;
- обмен нормативными актами, специальной литературой и информационными материалами по данной проблеме;
 - проведение совместных научных исследований, семинаров и симпозиумов;
 - кооперация в разработке новых образцов технических средств борьбы с незаконным оборотом наркотиков и экологически чистых методов уничтожения наркотикосодержащих растений;
 - содействие в подготовке и переподготовке кадров в ведомственных образовательных организациях, на курсах, путем проведения стажировок и использования других форм повышения квалификации.

В развитие данного Соглашения 18 мая 1995 г. в целях совершенствования деятельности специальных подразделений по предупреждению и раскрытию связанных с наркотиками преступлений было подписано Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Туркменистана о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ²²⁰.

22 января 1993 г. главами государств - участников Содружества Независимых Государств подписана Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам²²¹, с принятием которой с учетом соглашений, ранее заключенных министерствами внутренних дел государств - участников СНГ по вопросам взаимодействия в борьбе с преступностью, была создана правовая основа для сотрудничества органов внутренних дел в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений.

Решением Совета глав правительств СНГ «О совместных мерах по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на

²²⁰ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Двусторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. В 9 томах. Т. VI. С. 413-419.

²²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 2. С. 3-28.

территории государств - участников Содружества Независимых Государств» 12 марта 1993 г. утверждена Программа совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств - участников Содружества Независимых Государств (Программа), которой было предусмотрено дальнейшее развитие правовой базы сотрудничества министерств внутренних дел в правоохранительной сфере с использованием сложившихся профессиональных контактов, информационных, научно - технических и иных возможностей в целях создания эффективного механизма противодействия преступности.

В рамках создания правовой базы взаимодействия органов внутренних дел в вопросах предупреждения, раскрытия и расследования преступлений и в развитие Программы совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств - участников Содружества Независимых Государств министерствами внутренних дел государств - участников СНГ подписан ряд соглашений по вопросам сотрудничества в правоохранительной сфере.

Так, 24 сентября 1993 г. подписано Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их проживания²²², установившее порядок взаимодействия министерств в вопросах возвращения несовершеннолетних, оставшихся без попечения, в государства их проживания. В приложении к Соглашению определены учреждения²²³, через которые осуществляется межгосударственная перевозка несовершеннолетних, возвращаемых в места их постоянного проживания, а также Перечень органов, ответственных за непосредственную организацию исполнения Соглашения²²⁴.

²²² Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Многосторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. Т. II. С. 497-503.

²²³ Транзитные приемники-распределители.

²²⁴ Подразделений министерств внутренних дел (полиции).

В целях упорядочения дорожного сообщения между государствами, повышения безопасности дорожного движения, а также укрепления взаимодействия в решении правоохранных задач в области дорожного движения 24 сентября 1993 г. министерствами внутренних дел государств - членом Содружества Независимых Государств, а также Республики Грузия, Латвийской Республики и Эстонской Республики подписано Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения²²⁵. В приложении к Соглашению определены центральные органы управления Госавтоинспекцией (дорожной полицией) министерств внутренних дел.

17 февраля 1994 г. министерствами внутренних дел государств - участников СНГ, а также Республики Грузия подписано Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере борьбы с организованной преступностью²²⁶.

В соответствии со статьей 1 Соглашения сотрудничество будет осуществляться в следующих формах:

1) обмен представляющей взаимный интерес оперативно-розыскной, справочной, криминалистической и иной информацией, в частности, относительно:

– любых преступлений, совершенных или подготавливаемых к совершению на территории государства другой стороны в составе организованной группы;

– конкретных фактов и событий, физических и юридических лиц, причастных или подозреваемых в причастности к организованной преступности;

– структуры, персонального состава, сферы деятельности, организации управления, структурных и внешних связей криминальных группировок, деятельность которых носит международный характер;

– имевших место или предполагаемых контактов между преступными группами, действующими в государствах сторон;

– форм и методов осуществления организованными группами преступной

²²⁵ Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Многосторонние международные договора. Т. II. С. 503-508.

²²⁶ Там же. С. 508-514.

деятельности, в том числе «отмывания» средств, полученных в результате такой деятельности, а также наиболее эффективных мер противодействия организованной преступности;

2) проведение по запросам оперативно-розыскных мероприятий и отдельных процессуальных действий по делам, связанным с организованной преступностью;

3) обмен опытом работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров по вопросам борьбы с организованной преступностью;

4) планирование и осуществление скоординированных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение преступной деятельности организованных групп, включая в необходимых случаях проведение «контролируемых поставок»;

5) обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами, методическими рекомендациями по вопросам борьбы с организованной преступностью, а также содействие в приобретении учебной и научной литературы по этим вопросам;

6) содействие на договорной основе в подготовке и повышении квалификации кадров, в том числе путем организации стажировок в специализированных подразделениях по борьбе с организованной преступностью;

7) проведение совместных научных исследований проблем борьбы с организованной преступностью, представляющих взаимный интерес.

Кроме того, 3 августа 1992 г. было подписано Соглашение между министерствами внутренних дел о сотрудничестве в области обеспечения материально-техническими средствами и изделиями специальной техники.

Благодаря усилиям государств - участников СНГ создана и успешно функционирует комплексная правовая и организационная система противодействия преступности, актам терроризма и иным проявлениям экстремизма, незаконному обороту наркотических средств, незаконной миграции, торговле людьми и их органами.

Следует отметить, что в последнее время в целом ряде правовых актов государств - участников СНГ получила нормативное закрепление такая форма сотрудничества в раскрытии и расследовании преступлений, как образование совместных следственно-оперативных групп (ССОГ) для расследования отдельных преступлений²²⁷. Основной задачей института совместных расследований является создание упрощенного порядка взаимодействия для раскрытия и расследования взаимосвязанных преступлений по уголовным делам, находящимся в производстве компетентных органов государств - участников СНГ.

Так, например, в статье 8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» от 4 октября 1997 г.²²⁸ определено, что по взаимной договоренности между правоохранительными органами Российской Федерации и Республики Казахстан могут создавать ССОГ (бригады) для расследования отдельных преступлений.

Возможность создания таких ССОГ для расследования преступлений, совершенных одним или несколькими лицами на территориях двух и более государств - участников СНГ либо затрагивающих их интересы, предусмотрена также в статье 63 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанной главами государств - участников СНГ 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе²²⁹.

В то же время, как показывает практика, ССОГ при расследовании взаимосвязанных преступлений, совершенных на территориях государств - участников СНГ, создавались лишь в единичных случаях²³⁰.

²²⁷ См.: Литвишко П.А. Создание и деятельность совместных следственно-оперативных групп в СНГ: текущий этап нормотворчества // Российский следователь. 2010. № 4. С. 34-38.

²²⁸ Бюллетень международных договоров. 2006. № 6. С. 22-26.

²²⁹ Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2(41). С. 82-130.

²³⁰ Пашковский Н.И. Совместные следственные группы в уголовно-процессуальном механизме противодействия организованной преступности // URL: <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=1605> (дата обращения – 20.04.2015 г.); Жумабеков О.И. Взаимодействие правоохранительных органов двух

Представляется, что более широкому распространению практики использования данного института препятствует отсутствие правовой базы, регламентирующей вопросы создания и деятельности ССОГ для раскрытия и расследования взаимосвязанных преступлений по уголовным делам, находящимся в производстве правоохранительных органов государств - участников СНГ.

Определенные шаги в решении данного вопроса предпринимаются. Так, 5 октября 2007 г. Решением Совет глав государств - участников СНГ была утверждена Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2008 - 2010 годы²³¹, в рамках реализации которой Исполнительному комитету СНГ было поручено разработать Соглашение о порядке создания и деятельности ССОГ на территориях государств - участников СНГ для раскрытия и расследования взаимосвязанных преступлений (Раздел I Соглашения: «Организационно-правовые вопросы»).

Проект указанного Соглашения разработан Исполкомом СНГ с учетом договорной практики и законодательства Российской Федерации, а также международных стандартов, регламентирующих вопросы создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп, и после согласования с МИД России, Минфином России, ФСБ России, ФСКН России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации внесен МВД России в Правительство Российской Федерации.

21 марта 2015 г. Правительством Российской Федерации предложения о подписании Соглашения представлены Президенту Российской Федерации²³². Распоряжением Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 72-рп «О подписании Соглашения о порядке создания и деятельности совместных

независимых государств в раскрытии и расследовании тяжких преступлений. (Из опыта работы первой межгосударственной следственно-оперативной группы) // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 4. С. 117-122.

²³¹ URL: www.e-cis.info, раздел «Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств» (дата обращения – 15.04.2015 г.).

²³² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2015 г. № 258 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1952.

следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств»²³³ предложение Правительства Российской Федерации о подписании Соглашения поддержано. При этом установлена целесообразность подписания его на высшем уровне – главами государств - участников СНГ.

Согласно проекту Соглашения органы, уполномоченные в соответствии с законодательством каждой из Сторон, оказывают друг другу содействие в области взаимной правовой помощи по уголовным делам путем создания и деятельности ССОГ для раскрытия и расследования преступлений по уголовным делам, сопряженным с проведением большого объема процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий на территориях двух и более государств - участников СНГ.

Проектом Соглашения установлено, что предложение о создании ССОГ оформляется запросом, который направляется центральным компетентным органом запрашивающей стороны центральному компетентному органу запрашиваемой стороны. Согласно статьи 5 решение по запросу должно быть принято в течение 15 дней после его получения и о принятом решении в письменном виде проинформирован его инициатор.

Запрос должен содержать в себе ряд обязательных сведений, в том числе: данные о компетентном органе, направившем запрос, и компетентном органе, в который он адресован; номер уголовного дела о преступлении, для раскрытия и (или) расследования которого необходимо создание ССОГ; описание и квалификацию совершенного деяния по законодательству запрашивающей стороны и текст применяемого положения закона; данные о размере ущерба, если он был причинен в результате преступного деяния.

В запросе также указывается обоснование необходимости создания такой группы и предложения по кандидатуре ее руководителя, список должностных лиц национальной следственной и (или) следственно-оперативной группы запрашивающей стороны, предварительный перечень процессуальных действий и

²³³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2111.

(или) оперативно-розыскных мероприятий, которые необходимо провести, представляющие интерес для расследования имеющиеся данные и иные необходимые сведения.

В проекте Соглашения установлен порядок принятия решения о создании, прекращении деятельности ССОГ, изменения ее состава и назначения ее руководителя, в соответствии с которым такие решения принимаются центральными компетентными органами сторон определены права и обязанности руководителя, а также порядок проведения процессуальных действий и/или оперативно-розыскных мероприятий (статьи 7, 8).

В качестве компетентных органов Российской Федерации, уполномоченных на реализацию Соглашения, определены правоохранительные органы, в том числе Министерство внутренних дел Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

В связи с тем, что создание и деятельность ССОГ, а также упрощенный порядок взаимодействия при оказании правовой помощи по уголовным делам не предусмотрены законодательством Российской Федерации, в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²³⁴ Соглашение после его подписания подлежит ратификации.

Ратификация Соглашения будет способствовать расследованию и раскрытию взаимосвязанных преступлений по уголовным делам на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств.

Получила дальнейшее развитие практика информационного обмена в рамках полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью.

17 февраля 1994 г. министерствами внутренних дел государств - участников СНГ подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере борьбы с организованной

²³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

преступностью²³⁵, предусматривающее обмен оперативно-розыскной, справочной и иной информацией относительно физических и юридических лиц, а также форм и методов осуществления организованными группами преступной деятельности, в том числе «отмывания» средств, полученных в результате такой деятельности.

Обеспечение обмена информацией (в том числе оперативно-розыскной) между правоохранными органами государств-участников СНГ является одной из задач Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ (БКБОП). Кроме того, к компетенции БКБОП отнесено формирование и ведение специализированного банка данных о лидерах преступной среды, организаторах и активных участниках международных преступных сообществ и их преступных связях, а также обеспечение обмена соответствующей информацией.

С 1 января 2015 г. в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) предусмотрено снятие ограничения свободы передвижения в рамках государств - членов ЕАЭС, следствием чего стало выведение на новую орбиту вопросов взаимодействия министерств внутренних дел²³⁶ в сфере борьбы с преступностью внутри интеграционного образования.

Бесспорно, происходящие процессы глобализации обуславливают не только необходимость объединения усилий государств в повышении эффективности использования существующих возможностей международного полицейского сотрудничества в рамках ЕАЭС, но и принятие на национальном и межгосударственных уровнях скоординированных мер по совершенствованию его правового регулирования – разработку специальных договоров либо целого пакета в рамках Евразийского экономического союза.

В этой связи перспективным и целесообразным представляется создание специализированного межгосударственного органа, в функции которого будет входить оперативно-аналитическое обеспечение, в том числе оперативно-

²³⁵ Там же. С. 508-514.

²³⁶ Министерств внутренних дел Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения, а с 1 мая 2015 г. – Киргизской Республики.

розыскной деятельности, формирование, ведение автоматизированного банка интегрированной оперативно-розыскной информации. Успешным примером функционирования подобного органа является Европейское полицейское ведомство (Европол).

В настоящее время МВД России в соответствии со статьей 10 Договора между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г.²³⁷, а также статьей 4 Договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.²³⁸ осуществляется разработка проекта Соглашения между Российской Федерации и Республикой Абхазия о создании и условиях пребывания на территории Республики Абхазия совместного информационно-координационного центра органов внутренних дел, а также проекта аналогичного Соглашения с Республикой Южная Осетия.

Согласно указанным межгосударственным договорам основными целями и задачами создаваемых совместных информационно-координационных центров органов внутренних дел являются организация обмена оперативно-значимой информацией с правоохранительными органами государств - участников данных соглашений; ведение необходимых оперативных и криминалистических учетов; формирование и ведение специализированного банка данных об организованных преступных сообществах, противоправная деятельность которых затрагивает интересы договаривающихся сторон; сбор, обобщение и анализ информации в области борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений; содействие в осуществлении межгосударственного розыска и выдачи лиц, скрывшихся от уголовного преследования или исполнения приговора, а также в реализации необходимых согласованных действий по борьбе с опасными

²³⁷ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 3-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерации и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. ст. 881.

²³⁸ Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г. // Официальный сайт Президента России – URL: <http://news.kremlin.ru/> (дата обращения – 3.04.2015 г.).

видами преступлений и выработка предложений по повышению эффективности сотрудничества.

Представляется, что образование таких совместных информационно-координационных центров органов внутренних дел, создаваемых Российской Федерации совместно с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, могло бы послужить пилотным проектом формирования специализированного межгосударственного органа ЕАЭС, в функции которого будет входить оперативно-аналитическое обеспечение правоохранительных органов государств – членов Евразийского экономического союза.

Таким образом, проведенный сравнительно-правовой анализ показывает, что правовой механизм полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, основой которого является делегирование государствами - членами ЕС на надгосударственный уровень своих полномочий в сфере борьбы с преступностью существенно отличается от правовой регламентации сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ, являющейся договорно-правовой или конвенционной и строящейся на заключении и реализации двусторонних или многосторонних договоров в данной сфере. Подобная форма действовала на ранних этапах формирования Европейских сообществ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования диссертант приходит к следующим выводам.

В условиях современной глобализации и интеграционных процессов полицейское сотрудничество как в Европейском Союзе, так и в мировом масштабе приобретает особое значение, что обуславливает не только необходимость объединения усилий государств и повышение эффективности использования существующих возможностей международного полицейского сотрудничества, но и принятие на национальном и международном уровнях скоординированных мер по совершенствованию его правового регулирования.

Сотрудничество государств в сфере борьбы с преступностью прошло длительный путь развития. Необходимость взаимодействия по вопросам выдачи преступников, проведения совместных действий возникла еще на заре государственности. Большую часть времени становление международного сотрудничества государств происходило в условиях разобщенности и постоянных военных конфликтов между странами, сравнительно невысоком уровне развития норм международного права. В последнее десятилетие международное полицейское сотрудничество развивается очень бурно, причем как в общемировом, так и в региональном масштабе.

Важно отметить при этом, что если ранее основой международного сотрудничества в борьбе с преступностью являлось двустороннее взаимодействие, то в последние годы вектор развития направлен на расширение использования возможностей специализированных международных организаций, формируемых на региональном и межрегиональном уровнях.

При этом рассмотрение вопросов становления и развития правовой базы международного полицейского сотрудничества через «историческую призму» показывает, что определяющая роль в формировании такого направления международного сотрудничества в борьбе с преступностью, как договорно-правовая координация, принадлежит государству. Особое значение для развития

полицейского сотрудничества имеет выработанный опыт государств - членов Европейского Союза.

Европейский Союз являлся на первоначальном этапе своего существования полностью экономическим проектом, целью которого было построение общего рынка. Для этого требовалось «стирание» границ между государствами - членами ЕС и укрепление внешних границ Евросоюза. Следствием ликвидации границ явилось расширение свободы перемещения, которая в ходе построения интеграционных процессов распространяется на передвижение капитала, товаров, услуг и людей. Следствием открытия границ стало ухудшение ситуации с тяжкими и особо тяжкими преступлениями, а также трансграничной организованной преступностью.

Результатом развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора 2007 г. стало межгосударственное полицейское взаимодействие в сфере борьбы с преступностью еще до образования Европейского Союза. Затем последовали построение третьей «опоры» ЕС, заключение Лиссабонского договора 2007 г. и объединение первой и третьей «опор» в одну – наднациональную.

Полицейское сотрудничество наиболее рельефно проявляет себя в различных нестандартных ситуациях, к которым относятся не только фальшивомонетчество евро или торговля наркотиками. Типичным примером применения полицейского сотрудничества в Европейском Союзе является предотвращения беспорядков на футбольных матчах.

Правовой механизм полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, основой которого является делегирование государствами - членами ЕС на надгосударственный уровень своих полномочий в сфере борьбы с преступностью, существенно отличается от правовой регламентации сотрудничества правоохранительных органов в странах СНГ, являющейся договорно-правовой или конвенционной и строящейся на заключении и реализации двусторонних или многосторонних договоров в данной сфере. Подобная форма действовала на ранних этапах формирования Европейских сообществ.

Благодаря тесному взаимодействию правоохранительных органов Российской Федерации с Европейским полицейским ведомством на основе имеющегося Соглашения 2003 г. осуществляется эффективная деятельность по выявлению, пресечению, а также предупреждению преступлений. Представляется, что такое сотрудничество нуждается в постоянной поддержке и развитии.

Для достижения максимальной эффективности в борьбе с международной преступностью необходима соответствующая координация действий и усилий в рамках международных организаций.

Следует понимать, что такой важный институт, как международное полицейское сотрудничество, предполагает гораздо больше, нежели только обмен информацией, обмен офицерами связи или сотрудничество на границах. Были приняты меры по недопущению спортивных хулиганов (блокировка приобретения билетов и пересечения границы). Кроме того, в составе команд-наблюдателей в принимающие страны были направлены иностранные офицеры, которые оказали существенное влияние в обеспечении общественного порядка, а также в предотвращении возникновения и развития конфликтов.

Подводя итоги исследования, следует подчеркнуть, что в вопросах полицейского сотрудничества наблюдается тяга к укрупнению организаций, осуществляющих деятельность по борьбе с преступностью. Можно отметить также интеграцию различных подразделений. Типичным примером можно назвать проект нового Европола, по которому Европол в существующем виде и CEPOL по факту объединяются в один орган.

Будущее развитие института полицейского сотрудничества, как нам представляется, будет осуществляться в рамках взаимодействия между несколькими крупными региональными организациями и одной всемирной организацией. Разница между ними будет только в вопросах полномочий и различных тонкостях правовых статусов. Взаимодействие будет вестись в области обмена персональными данными.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ:

| | | |
|---------|---|---|
| CELAD | – | Европейский комитет по борьбе с наркотиками |
| CEPOL | – | Европейский полицейский колледж – European Police College |
| EDU | – | Europol Drugs Unit |
| ELO | – | Europol Liaison Officer |
| SIS | – | Шенгенская информационная система – Shengen Information System |
| TECS | – | автоматизированная информационно-аналитическая система (The Europol Computer System) |
| TESAT | – | Terrorism Situation and Trend Report |
| АД | – | Амстердамский договор |
| ГИАЦ | – | Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации |
| ДЕС | – | Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. |
| ДФЕС | – | Договор о функционировании Европейского Союза |
| ЕАЭС | – | Евразийский экономический союз |
| Европол | – | Европейская полицейская организация |
| Евроюст | – | Европейская организация правового сотрудничества |
| ЕС | – | Европейский Союз |
| ЕЭС | – | Европейское экономическое сообщество |
| МВД | – | Министерство внутренних дел |
| ОЛАФ | – | Европейское бюро по борьбе с мошенничеством – <i>OLAF (Office europeen de lutte antifraude)</i> |
| ОНК | – | объединенная наблюдательная комиссия |
| ОСТА | – | Organised Crime Threat Assessment |
| ПСБП | – | пространство свободы безопасности и правосудия |
| СНГ | – | Содружество Независимых Государств |
| ССГ | – | совместные следственные группы |
| ССОГ | – | совместные следственно-оперативные группы |
| ЭКЦ | – | Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации |
| ТРЕВИ | – | TREVI – terrorism, radicalism, extremism, violence international |

БИБЛИОГРАФИЯ**Международные договоры и правовые акты:**

1. Акт Совета ЕС от 29 мая 2000 г., учреждающий в соответствии со ст. 34 Договора о Европейском Союзе Конвенцию о правовой помощи по уголовным делам между государствами-членами Европейского Союза // ОJ. С. 197. v. 12 July 2000. P. I.

2. Гаагская программа. Укрепление свободы, безопасности и законности в Европейском Союзе. Приложение 1 к решениям Европейского Совета в Брюсселе, 4 – 5 ноября 2004 г.

3. Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза. Консолидированный текст // ОJ. С. 83 v. 30.03.2010.

4. Договор о Европейском Союзе. Консолидированный текст // ОJ. С. 325 v. 24.12.2002.

5. Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества, подписанный 13 декабря 2007 г. в г. Лиссабоне (Лиссабонский договор) // ОJ. С. 306 v. 17.12.2007.

6. Договор, учреждающий Европейское сообщество. Консолидированный текст // ОJ. С. 325. v. 24.12.2002.

7. Зеленая книга об уголовно-правовой защите финансовых интересов Европейских Сообществ и об учреждении Европейской прокуратуры, документ Европейской комиссии // КОМ (2001) 715 endg. v. 11.12.2001.

8. Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г.

9. Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. о постепенной отмене проверок на общих границах 1990 г., ч. 2, ст. 101 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.

11. Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств - членов

Европейского Сообщества от 15 июня 1990 г. (Дублинская конвенция) // ОJ. С. 254 of. 19.08.1997 г. P.I.

12. Конвенция от 19 июня 1990 г. о применении Соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г. (Шенгенская конвенция 1990 г.).

13. Общая акция Совета 95/73/П от 10 марта 1995 г. о Европейском отделе по борьбе с наркотиками // ОJ. L. 62. v. 20.03.1995. P. 1.

14. Конвенция о Европоле от 26 июля 1995 г. // ОJ. 1995. С. 316. P. 2.

15. Конвенция о защите финансовых интересов Европейских Сообществ от 26 июля 1995 г. // ОJ. 1995. С. 316. P. 48.

16. Общая акция Совета ЕС 96/750/П от 17 декабря 1996 г. о сближении законодательных положений и правоприменительной практики государств-членов Европейского Союза в целях борьбы с наркоманией, предотвращения и противодействия незаконной торговле наркотиками // L 342. v. 31.01.1996. P. 6.

17. Общая позиция Совета ЕС 2001/931/GASP от 27 декабря 2001 г. о применении специфических мер по борьбе с терроризмом // ОJ. L. 344. v. 28.12.2001. P. 93.

18. План действий по борьбе с организованной преступностью, принятый Советом ЕС 28 апреля 1997 г. // ОJ. С. 251. v. 15.08.1997 г. P. 1.

19. Программа действий AGIS, принятая решением Совета ЕС 2002/630/П от 22 июля 2002 г. // ОJ. L. 203. v. 1.8.2002. P. 5.

20. Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол 1 к ней от 16 сентября 1963 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

21. Рамочное решение Совета ЕС 2001/413/П о борьбе с мошенничеством и подделкой в отношении безналичных средств платежа // ОJ. L. 149. v. 2.6.2001. P. 1.

22. Рамочное решение Совета ЕС 2003/383/П от 29 мая 2000 г. о защите против подделки денежных знаков связи с введением евро посредством мер

уголовной ответственности и других санкций // OJ. L. 140. v. 14.5.2000. P. 1.

23. Рамочное решение Совета ЕС 2002/475/И от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом // OJ. L. 164. v. 22.06.2002. P. 3.

24. Рамочное решение Совета ЕС 2002/584/И от 13 июня 2002 г. о европейском ордере на арест и процедуре передачи между государствами-членами ЕС // OJ. L. 190. v. 18.07.2002. P. 1.

25. Рамочное решение Совета ЕС 2002/465/И от 13 июня 2002 г. о совместных группах расследования // OJ. L. 162. v. 20.06.2002. P. 1 – 3.

26. Рамочное решение Совета ЕС 2002/946/И от 28 ноября 2002 г. об усилении уголовно-правовых основ борьбы с пособничеством незаконному въезду, транзиту и местопребыванию // OJ. L. 328. v. 05.12.2002. P. I.

27. Рамочное решение Совета 2002/246/И от 28 ноября 2002 г. по укреплению уголовно-правового регулирования борьбы с содействием въезду и транзиту, а также незаконному пребыванию // OJ. L. 328. v. 5.12.2002. P. I.

28. Рамочное решение Совета ЕС 2003/80/И от 27 января 2003 г. о защите окружающей среды посредством уголовного права // OJ. L. 29. v. 05.02.2003. P. 55.

29. Рамочное решение Совета ЕС 2003/577/И от 22 июля 2003 г. об исполнении в Европейском Союзе ордеров на арест имущества или доказательств // OJ. L. 196. v. 02.08.2003. P. 45.

30. Рамочное решение Совета ЕС 2004/757/И от 25 октября 2004 г. о минимальных предписаниях в отношении признаков состава преступления и санкций в сфере незаконной торговли наркотиками // OJ. L. 335. v. 11.11.2004. P. 8.

31. Рамочное решение Совета ЕС 2005/222/И от 24 февраля 2005 г. об атаках на информационные системы // OJ. L. 69. v. 16.03.2005. P. 67.

32. Рамочное решение Совета ЕС 2005/667/И от 12 июля 2005 г. об усилении уголовно-правовых основ борьбы с загрязнением, причиняемым судами // OJ. L. 255. v. 30.09.2005. P. 164.

33. Рамочное решение Совета ЕС 2008/841/И от 24 октября 2008 г. о борьбе с организованной преступностью // OJ. L. 300. v. 11.11.2008. P. 42.

34. Рамочное решение Совета ЕС 2008/97/И от 27 ноября 2008 г. о защите

персональных данных, обрабатываемых в рамках сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере // OJ. L. 350. v. 30.12.2008. P. 60.

35. Рамочное решение Совета ЕС 2008/913/ИНА от 28 ноября 2008 г. о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством уголовного права // OJ. L. 328. v. 6.12.2008. P.55.

36. Рамочное решение Совета ЕС 2008/919/И от 28 ноября 2008 г., вносящее изменения в Рамочное решение 2002/475/И о борьбе с терроризмом // OJ. L. 330. v. 9.12.2008. P.21.

37. Рамочное решение Совета ЕС 2008/978/И от 18 декабря 2008 г. о европейском ордере на предоставление доказательств в целях получения предметов, документов и информации для использования в уголовного преследовании // OJ. L. 350. v. 30.12.2008. P.72.

38. Рамочное решение Совета ЕС 2009/299/И от 26 февраля 2009 г., вносящее изменения в рамочные решения 2002/584/И, 2005/214/И, 2006/783/И, 2008/909/И и 2008/947/И, об усилении процессуальных прав физических лиц и стимулировании применения принципа взаимного признания применительно к решениям, вынесенным в их отсутствие в суде // OJ. L. 81. v. 27.03.2009. P.24.

39. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС 1073/1999 от 25 мая 1999 г. о расследованиях, проводимых Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ) // OJ. L. 136. v. 31.05.1999. P.1.

40. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 1987/2006 от 20 декабря 2006 г. о доступе служб государств-членов, ответственных за регистрацию транспортных средств, к Шенгенской информационной системе второго поколения (ШИС II) // OJ. L. 381. v. 28.12.2006. P.4.

41. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 1986/2006 от 20 декабря 2006 г. об учреждении, функционировании, и использовании Шенгенской информационной системы второго поколения (ШИС II) // OJ. L. 381. v. 28.12.2006. P.1.

42. Регламент Совета ЕС 2007/2004 от 26 октября 2004 г. об учреждении Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на

внешних границах государств-членов ЕС // ОJ. L. 349. v. 25.11.2004. P.1.

43.Регламент Совета ЕС 2580/2001 от 27 декабря 2001 г. о специфических ограничительных мерах против некоторых лиц и организаций в целях борьбы с терроризмом // ОJ. L. 334. v. 28.12.2001. P.70.

44.Резолюция Европарламента от 30 ноября 2006 г. о прогрессе в построении ЕС пространства свободы, безопасности и законности (ст. 2 и 39 Договора о Европейском Союзе) // P6. TA-PROV (2006)0525.

45.Решение Комиссии ЕС 1999/352/EG от 28 апреля 1999 об учреждении Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ) // ОJ. L. 136 v. 31.05.1999. P.20.

46.Решение Совета ЕС 2002/187/Л от 28 февраля 2002 г. об учреждении Евроюста в целях усиления борьбы с тяжкими преступлениями // ОJ. 2002. L. 63. v. 6.3.2002. P. 1.

47.Решение Совета ЕС 2005/511/ Л от 12 июля 2005 г. о защите евро от фальшивомонетничества // ОJ. L. 185. v. 16.7.2005. P.35.

48.Решение Совета ЕС 2005/671/Л от 20 сентября 2005 г. об обмене информацией и сотрудничестве в отношении террористических преступлений // ОJ. L. 253. v. 29.09.2005. P.22.

49.Решение Совета ЕС 2007/533/Л от 12 июня 2007 г. об учреждении, функционировании, и использовании Шенгенской информационной системы второго поколения (ШИС II) // ОJ. L. 205. v. 7.8.2007. P.63.

50.Решение Совета ЕС 2009/371/Л от 6 апреля 2009 г. об учреждении Европейской полицейской организации (Европола) // ОJ. L. 121. v. 15.05.2009. P. 37.

51.Решения Европейского Совета в Тампере от 15 и 16 октября 1999 г.// 2000/820/ЛНА

52.Соглашение между Европолом и Евроюстом от 1 октября 2009 г.//Agreemen between Europol and Eurojust.

53.Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами

и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. (ратифицировано Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. №135-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5494.

54. Сотрудничество Министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств. Сборник документов, 1992 – 2000 гг. / Сост.: Антонова Л.В., Ванян А.Б., Вознесенская Л.Б., Димитров И.Л., Канцеров Ф.М., Малиновский А.Н., Рябинин А.В., Соколов С.В. Под общ. ред.: Малиновский А.Н., Соколов С.В. – М., 2000.

55. Стокгольмская программа – открытая и безопасная Европа на службе у граждан, принята Европейским советом 11 декабря 2010 г.

56. Федеральный закон ФРГ о защите информации от 22 мая 2001 г.

57. Федеральный закон от 19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 52 (Ч. 1). Ст. 5573.

58. Федеральный закон от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4701.

59. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2326.

60. Хартия Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г.

**Аналитические материалы, консультативные документы
и иные акты международного характера:**

1. Дорожная карта по общему пространству внешней безопасности.
2. Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия.

3. Дорожная карта по общему экономическому пространству.
4. Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.).

Учебники, монографии и статьи на русском языке:

1. Астапенко В., Лойша Д. Евроюст: общая правовая характеристика // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 4.
2. Бастрыкин А.И. Институт выдачи, взаимодействие национальных и международных норм // СЕМП. 1989., Россия-Нева. – СПб, 1992. С. 115-124.
3. Бентам Иеремия // Большая советская энциклопедия: в 30 т. гл. ред. А.М.Прохоров. 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 3: Барии – Браслет.
4. Бережковский И.Р. Европейская полицейская организация в системе институтов и органов ЕС. Монография. – СПб., 2002.
5. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010.
6. Бирюков П.Н. О некоторых аспектах деятельности Евроюста // Международное публичное и частное право. 2007. № 2.
7. Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. – М.: Международные отношения, 1983.
8. Важев П.А. О роли МВД России в организации информационного взаимодействия министерств внутренних дел и полиции государств - участников СНГ и путях его совершенствования. // Совершенствование и внедрение IT-технологий в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Часть 1. Информационные технологии, связь и защита информации МВД России. 2012. С.20-24.
9. Валеев Р.М. Выдача преступников в современном международном праве. – Казань, 1976.
10. Версальский мирный договор. Полный перевод с французского под

редакцией Ю.В. Ключникова и А. Сабанина. – М.: Издание Литиздата НКВД, 1925.

11.Вирин В. Считывайте, завидуйте / В. Вирин // Еженедельник Computerworld. – Изд. Открытые системы. 2005.

12.Волеводз А.Г. К вопросу о сущности и содержании международного сотрудничества в борьбе с преступностью // Международное уголовное право и международная юстиция. 2007. № 1. С. 11 – 20.

13.Грибовская Н.Н. Практика взаимодействия МВД России и Европола // Законодательство. 2007. № 1. С. 79 – 84.

14.Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. – М., 2001.

15.Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник. Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. – М., 2011.

16.Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. Отв. редактор Кашкин С.Ю. – М., 2013.

17.Задорожный В. Области применения и принципы построения биометрических систем / В. Задорожный // PC Magazine. 2004. № 4.С. 90-93.

18.Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – М.: Спарк, 2009.

19.Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией. – М., 2012.

20.Калиниченко П.А., Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. Монография. – М., 2011.

21.Казалет Э.А. О значении Джона Говарда в истории тюремной реформы. – М., 1892.

22.Каюмов А.Р. Механизмы осуществления уголовной юрисдикции государствами ЕС в рамках формирования пространства свободы, безопасности и правосудия // Международное публичное и частное право. 2005. № 4. С 46.

23.Климова Е.А. Правовые основы сотрудничества в сфере общей

уголовно-правовой политики Европейского Союза // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. Сборник материалов. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России. 2006.

24. Кондрат Е.Н. Международная финансовая безопасность в условиях глобализации. Основные направления правоохранительного сотрудничества государств: монография. – М.: «Юстицинформ», 2015.

25. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, (с комментариями) / Перевод А.О. Четвериков. Отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М. 2005.

26. Коппитерс Б., Эмерсон М., Хейссен М. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии; пер. с англ. – М.: Весь мир, 2005.

27. Курс международного права: Основные принципы международного права. – М.: Наука, 1989.

28. Ларин А.М., Мельников Э.Б., Савицкий В.М. Уголовный процесс России: Лекции-очерки – М.: 1977.

29. Международное право. Общая часть: Учебник; отв. Ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков – М.: Статут. 2011.

30. Международное право: Международные отношения: – М. Феникс, 1987.

31. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. – М.: Юрист, 1996.

32. Михлин А.С., Пономарев П.Г., Селиверстов В.И., Шмаров И.В. Уголовно-исполнительное право. – М., 1997 г.

33. Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве. – М., 2009.

34. Национальное Центральное Бюро Интерпола в Российской Федерации // Информационный бюллетень. 1995. № 14. Официальная электронная рассылка НТЦ «Система».

35. Панов В.П. Международное право: Учебное пособие. М., 1997. С. 15.

36.Потемкин В.П. История дипломатии с древнейших времен до нового времени. – М., 1941.

37.Потемкина О.Ю. На пути к обновленной Европе. «Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка» – новый проект ЕС // Современная Европа. 2001. № 3. С.24-36.

38.Право Европейского Союза. Учебник. Серия: Магистр. Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрайт, 2014.

39. Право Европейского Союза в 2 т. Т. 1. Общая часть: учебник для бакалавров. С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. – М., 2013.

40. Право Европейского Союза. В 2 т. Т. 2. Особенная часть: учебник для бакалавров. Под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2013.

41.Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Двусторонние международные договора. Под. ред. В.В. Черникова, Б.Г. Штоколова / М.: МВД России. Правовой департамент. 2006. в 9. т. Т. VI.

42.Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве. Под. ред. В.В. Черникова, Г.М. Спирина, И.Н. Соловьева – М.: МВД России. Правовой департамент. 2009. т. VIII. ч. 1.

43.Пчелинцев Е.С. Международно-правовые вопросы экономического и социального сотрудничества государств (по материалам Лиги наций) // В сб.: Вопросы международного права. – М., 1963. С. 182

44.Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН: Всеобщая реализация права народов на самоопределение. – М.: ИКФ ЭКСМОС, 1994.

45.Родионов К.С. Была ли в договоре 911 года Киевской Руси с Византией норма о выдаче? // Государство и право. 2006. № 3.

46.Россия и Европейский Союз: документы и материалы. Под ред. Кашкина С.Ю. – М., 2003.

47.Сотрудничество Министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств. Сборник документов, 1992 – 2000 гг. /

Сост.: Антонова Л.В., Ванян А.Б., Вознесенская Л.Б., Димитров И.Л., Канцеров Ф.М., Малиновский А.Н., Рябинин А.В., Соколов С.В.; Под общ. ред.: Малиновский А.Н., Соколов С.В. – М., 2000.

48.Сотрудничество Министерств внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств. Сборник документов, 1992 – 2000 гг.

49.Стручков Н.А., Бажанов О.И., Ускова И.Б. Обсуждение пенитенциарных проблем на международном уровне. – Рязань, 1977 г.

50.Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы Европейского права: Учебное пособие – М.: Флинта: МПСИ, 2008.

51.Цепелев В.Ф. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. – М., 2001.

52.Хартли Т. Основы права Европейского сообщества. – М., 1998.

53.Четвериков А.О. Европейские силы жандармерии – новый инструмент поддержания национальной и международной безопасности государств - членов Европейского Союза // В сб.: Актуальные проблемы российского права. – М.: Изд-во МГЮА. 2013. № 7(32). С. 869-878.

54.Энтин Л.М., Энтин М.Л., Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы европейского права: учеб. пособие. – М., 2008.

55.Энтин Л.М. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов. – М.: Норма, 2009.

56.Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции.

57.Юматова А.О. Некоторые аспекты создания «Пространства свободы, безопасности и правосудия» в Европейском Союзе / А.О. Юматова // Московский журнал международного права. 2008. № 3.

Диссертации и авторефераты:

1. Афанасьева С.Н. Стратегия взаимодействия Российской Федерации и Европейского Союза в меняющемся мире: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Афанасьева Светлана Николаевна. – Москва, 2008.

2. Бирюков М.М. Современное развитие Европейского Союза:

международно-правовой подход: международно-правовой подход: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Бирюков Михаил Михайлович. – Москва, 2004.

3. Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Вельдер. – Казань, 2006.

4. Веселовский С.С. Многостороннее сотрудничество в борьбе с транснациональным терроризмом: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2007.

5. Головатюк В.В. Организация международного полицейского сотрудничества в сфере профессиональной подготовки кадров: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Головатюк Виталий Владимирович. – Москва, 2003.

6. Грибовская Н.Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Грибовская Наталья Николаевна. – Москва, 2007.

7. Каженов А.Б. Организационно-правовой механизм деятельности Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Каженов Ауезнур Бейсенович. – Минск, 2002.

8. Каримов Р.Р. Становление и развитие договорно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом в XX – начале XXI столетий : историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Каримов Рим Римович. – Мытищи, 2009.

9. Калининченко П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011.

10. Климова Е.А. Правовые основы полицейского и судебного сотрудничества по уголовным делам в праве Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.10 / Климова Елена Александровна. – М., 2011.

11. Костенко Н.И. Теоретические проблемы становления и развития международной уголовной юстиции: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Костенко Николай Иванович. – Москва, 2002.

12. Кузнецов И.К. Международно-правовые формы сотрудничества государств по специальным вопросам в рамках Совета Европы: дис. ... канд.

юрид. наук: 12.00.10 / Кузнецов Илья Константинович. – Москва, 2008.

13. Лобанов Р.О. Проблемы внешней политики, безопасности и обороны в деятельности Европейского Союза: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Лобанов Роман Олегович. – Москва, 2005.

14. Слепак В.Ю. Правовые аспекты общей политики безопасности и обороны Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Слепак Виталий Юрьевич. – Москва, 2010.

15. Соколова Л.М. Становление уголовно-процессуальных институтов в праве Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Соколова Людмила Михайловна. – Москва, 2008.

16. Шамсутдинова Р.Р. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Шамсутдинова Рамиля Равилевна. – Казань, 2009.

17. Шорор А.О. Уголовно-правовые и криминологические проблемы международного полицейского сотрудничества: Опыт системного исследования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Шорор Александр Олегович. – Москва, 2003.

18. Щенин Р.К. Расширение Европейского Союза на Восток (Качественно новый этап европейской экономической интеграции): дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.14 / Щенин Ромил Константинович. – Москва, 2001.

Учебники, монографии и статьи на иностранном языке:

1. Di Fabio, Di Fabio U. Die dritte SUUle der Union // Die offentliche Verwaltung 1997. S. 92.

2. Hecker B. Europaisches Strafrecht. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2005. S. 175.

3. Helen S. The legal status of third country nationals resident in the European Union / Staples Helen II European monographs. Kluwer Law International. – 1999. C. 290.

4. Joint action 95/73/JHA concerning the Europol Drugs Unit of 10 March

1995 // (OJ L 62 of 20 March 1995.-P. 1).

5. Journal officiel de l'Union européenne L 121 du 15.05.2009, P. 37.

6. Kainer F. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. S. 273.

7. Kainer F. The European Concept of Integration and the Area of Freedom, Security and Justice // Bodnar A. et al. (Eds.), The Emerging Constitutional Law of the European Union. German and Polish Perspectives. Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, 2003. P. 470.

8. Monar J. Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag. S. 32

9. Monar J. Die politische Konzeption des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts // Kainer F. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Stand und Entwicklung eines integrationspolitischen Subkonzepts, in: Integration 26. Jg. / Mi 2003. S. 273

10. Müller-Graff P.-C. Die Rechtsrahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts // Kainer F. Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Stand und Entwicklung eines integrationspolitischen Subkonzepts, in: Integration 26. Jg. / Juli 2003. S. 273

11. Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation: Has the EU Bitten Off More Than It Can Chew? // The Columbia Journal of European Law, Spring 2002, Vol. 8, № 2. P. 204.

12. The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council. More co-decision and new working structures. General Secretariat of the Council of the EU. December 2009.

13. Walker N. Justice and Home Affairs // 47 International and Comparative Law Quarterly. P. 231, 233 (1998). Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 204.

14. Wiederin E. Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU // Merli, Franz (Hrsg.). Der der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union. Dresden 2001. S. 56 – 58.

15. Winkler S. Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und

des Rechts. Rn.2.

Электронные информационно-правовые системы и Интернет-ресурсы:

1. Справочно-поисковая система «Консультант-Плюс»
2. Справочно-поисковая систем «Гарант»
3. Справочно-поисковая система «Eur-Lex»
4. Информационный портал Газета Ру – <http://www.gazeta.ru>.
5. История дипломатии – открытый виртуальный читальный зал – http://www.diphis.ru/dogovor_egipetskogo_faraona_ranzesa_s_carem_h-ab.html.
6. Официальный портал Европейского Союза – <http://www.europa.eu>.
7. Официальный сайт Комиссии Европейского Союза – <http://www.ec.europa.eu>.
8. Официальный сайт Министерства иностранных дел России – <http://www.mid.ru>.
9. Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском Союзе – <http://www.russianmission.eu>.
10. Официальный сайт Представительства Европейского Союза в России – http://ec.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm.
11. Официальный сайт Президента Российской Федерации – <http://www.kremlin.ru>.
12. Сайт «Европейский Союз и Россия: законодательство и практика» – <http://www.eu-law.ru>.
13. Сайт бюро Интерпол – <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/History>.
14. Сайт Кафедры Права ЕС МГЮА – <http://eulaw.edu.ru>.
15. Сайт кафедры права ЕС МГЮА имени О.Е. Кутафина – <http://www.eulaw.edu.ru>.
16. Сайт Министерства внутренних дел Росси (МВД) – <https://mvd.ru/>.
17. Сайт о праве ЕС – <http://www.eulaw.ru>.
18. Сайт Организации Объединенных Наций – <http://www.un.org/ru/>.

19. Сайт Российское право в Интернете –
<http://www.rpi.msal.ru/prints/201102pokaninova.html>.
20. Сайт Совета Европы –
<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/024.html>.
21. Сайт Стокгольмской Программы – <http://www.statewatch.org/future-group.htm>.
22. Сайт центра по исследованию наркотиков – <http://www.cedro-uva.org/>.
23. Официальный портал Европейского Союза // <www.europa.eu>
24. Официальный сайт Комиссии Европейского Союза //
<www.ec.europa.eu>
25. Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском Союзе // <www.russianmission.eu>
26. Официальный сайт Представительства Европейского Союза в России //
<http://ec.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm>
27. Официальный сайт Президента Российской Федерации www.kremlin.ru
28. Официальный сайт Министерства иностранных дел России //
<www.mid.ru Сайт кафедры права ЕС МГЮА имени О.Е. Кутафина //
<www.eulaw.edu.ru>
29. Сайт «Европейский Союз и Россия: законодательство и практика» //
<www.eu-law.ru>
30. Сайт о праве ЕС // <www.eulaw.ru>
31. Информационный сайт <www.inosmi.ru>
32. Российское информационное агентство «Новости» <www.ria.ru>

ПРОЕКТ

Регламента об образовании агентства Европейского Союза по поддержанию правопорядка, сотрудничества и подготовки сотрудников (Европол)²³⁹

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**I. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

Европейское полицейское ведомство (Европол) изначально было межправительственным органом, регулируемым заключенной между государствами-членами конвенцией, вступившей в силу в 1999 г. По принятому в 2009 г. решению Совета Европейского Союза (Совета) Европол стал агентством ЕС, финансируемым из бюджета ЕС.

Роль Европола в основном заключается в поддержке действий национальных правоохранительных служб и их сотрудничества в предотвращении преступлений, борьбе с организованной преступностью и терроризмом. Европол облегчает обмен информацией между правоохранительными органами государств - членов и предоставляет аналитические материалы по криминогенной ситуации в целях оказания помощи национальным полицейским силам в проведении трансграничных расследований.

Статья 88 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС) предусматривает, что Европол должен регулироваться положениями, принимаемыми в соответствии с действующей законодательной процедурой. Он также предусматривает осуществление сотрудничества законодателей.

Европейский полицейский колледж (CEPOL) был образован в качестве агентства ЕС в 2005 г. и отвечает за деятельность, связанную с подготовкой сотрудников правоохранительных органов. Его функционирование направлено на содействие развитию сотрудничества между национальными полицейскими силами посредством организации курсов повышения квалификации для европейских полицейских. Им формируются общие программы по конкретным темам, организуется распространение исследований и передовой практики, координируются программы обмена для старших офицеров полиции и наставников. Он вправе выступать в качестве партнера по предоставлению грантов ЕС на конкретные проекты.

²³⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA/*COM/2013/0173 final - 2013/0091 (COD).

Европейский Совет в Стокгольмской программе призвал Европол к развитию в целях формирования в качестве центра обмена информацией между правоохрнительными органами государств - членов, поставщика услуг и платформы для правоохрнительных органов, а также призвал к созданию европейской программы подготовки и программы обмена специалистов правоохрнительных органов на национальном уровне и на уровне ЕС. Европол вместе с CEPOL играет ключевую роль в обеспечении порядка в Европейском Союзе.

В своей программе «Стратегия внутренней безопасности ЕС в действии: Пять шагов к более безопасной Европе» Европейская Комиссия (ЕК) определила ключевые вызовы, подходы и основополагающие принципы для решения вопросов безопасности в рамках ЕС. Также ЕК предложила ряд мер, связанных с Европолом и CEPOL по устранению рисков, исходящих от организованной преступности и терроризма, которые представляют наибольшую угрозу безопасности ЕС.

За последнее десятилетие на территории ЕС наблюдается рост тяжких преступлений, а также организованной преступности в целом. Кроме того, большее распространение получают все более разнообразные и изощренные схемы преступлений. В своем отчете *Europol's EU Serious and organised crime threat assessment 2013 (SOCTA 2013)*²⁴⁰ подтвердили, что тяжкие преступления и организованная преступность является все более динамичным и сложным феноменом, представляющим серьезную угрозу безопасности и процветания ЕС.

В исследовании отмечается, что итоги глобализации в обществе и бизнесе способствовали значительным переменам в преступной деятельности, когда преступными сообществами стали использоваться пробелы в законодательстве, глобальная сеть Интернет, а также последствия экономического кризиса, для получения незаконных доходов в условиях низкого риска понести наказание.

Интернет стал использоваться в преступных целях, выступая в качестве инструмента общения, места совершения преступлений и вовлечения в преступную сферу, а также для осуществления различного рода финансовых услуг. Это способствовало появлению как новых форм киберпреступности, так и упрощению совершения уже известных видов преступлений (незаконная оплата с

²⁴⁰ Обзор тяжких видов преступлений и организованной преступности, оценка угроз. URL: <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (дата обращения – 20.08.2014 г.).

терминалов, кредитно-карточное мошенничество, распространение порнографии и материалов, связанных с сексуальным насилием над детьми).

Тяжкие и особо тяжкие виды преступлений, наряду с организованной преступностью, представляют большую опасность, поскольку причиняют существенный урон жертвам, наносят экономический ущерб в особо крупном размере и нарушают чувство безопасности, без которых человек не может реализовывать имеющиеся у него права и свободы.

Тяжкие и особо тяжкие преступления, такие как: торговля людьми, незаконный оборот наркотиков и огнестрельного оружия, преступления в финансовой сфере, коррупция, мошенничество, отмывание денег и киберпреступность не только представляют реальную угрозу для личной и экономической безопасности для проживающих в Европе людей, но и генерируют мощный поток преступных доходов, укрепляющих власть преступных сообществ и лишают необходимых доходов органы государственной власти. По-прежнему одной из главных угроз безопасности ЕС остается терроризм, а европейское общество уязвимо для атак террористов.

В этой связи для успешной борьбы с преступностью органам ЕС необходимо эффективно развивать сотрудничество правоохранительных органов, организовывать обмен информации и подготовку кадров.

Общим подходом децентрализованных учреждений ЕС, одобренным Европейским парламентом, Советом и Комиссией в июле 2012 г.²⁴¹, установлены принципы управления такими учреждениями как Европол и CEPOL. В соответствии с ним совместные действия учреждений осуществляются в тех случаях, когда при наличии одинаковых задач требуется достижение эффекта синергии²⁴², а также для повышения эффективности деятельности учреждений при объединении их в одну структуру для достижения общей цели или решения глобальных вопросов.

²⁴¹ Для обеспечения эффективного ежедневного функционирования Европола, исполнительный директор должен быть одновременно и законный представителем Европола, и его руководителем. Прежде всего, директор должен действовать независимо и обеспечивать выполнение Европоллом всех задач, возложенных на него Конвенцией. В частности, исполнительный директор должен нести ответственность за подготовку бюджета и планирование документов, представляемых для принятия решения правления, реализацию годовой и многолетней программы работы Европола и других документов планирования.

²⁴² Синергия – комбинированное действие каких-либо компонентов, при котором суммарный эффект превышает действие компонентов в отдельности // Словарь иностранных слов. Комлев Н.Г., 2006. С 153.

Слияние Европола и СЕРОЛ в одно ведомство, расположенное в нынешней штаб-квартире Европола в Гааге будет способствовать созданию условий повышения эффективности борьбы с преступностью. Сочетание оперативного полицейского сотрудничества (ноу-хау, введенное Европолом) с обучением и тренировками экспертов в СЕРОЛ должно усилить связи и создать эффект синергии между этими двумя, ранее не связанными сферой борьбы с преступностью, организациями.

Контакты между оперативными сотрудниками и наставниками, работающими в рамках одного агентства помогут определить потребности в обучении, увеличив тем самым значимость и направленность обучения в пользу полицейского сотрудничества ЕС в целом. Кроме того, это позволит избежать эффекта дублирования различных вспомогательных функций в двух ведомствах, что в свою очередь позволит высвободившиеся финансовые средства и материальные ресурсы направить на реализацию более важных задач, а также обучение и обеспечение оперативного сотрудничества. Это особенно важно в экономическом плане, когда страны-члены и ЕС в целом испытывают дефицит финансов. Сэкономленные средства будут перераспределены в целях обеспечения на территории Союза правопорядка и обучения новых сотрудников.

Проект по регулированию деятельности Европола создает правовые основы для нового Европола, который успешно в порядке, установленном решением Совета 2009/371/ПВД от 6 апреля 2009 г. о создании Европейского полицейского ведомства, заменит Европол и СЕРОЛ как это установлено Советом Решение 2005/681/ПВД создании Европейского полицейского колледжа.

Текст проекта разработан в соответствии с требованиями, содержащимися в Лиссабонском договоре и Стокгольмской программе. Особое внимание в нем уделяется приоритетам для государств-членов ЕС, нашедшим свое отражение в Стратегии внутренней безопасности.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ КОНСУЛЬТАЦИЙ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ И ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ

Переговоры о подготовке реформы Европола и СЕРОЛ были проведены в 2010 и 2011 гг. между Комиссией и представителями Европейского парламента, Европейским Консулом, Правлением Европола и Административным советом СЕРОЛ, а также представителями национальных парламентов.

В соответствии с политикой повышения качества регулирования Комиссия провела оценки альтернативного влияния Европола и CEPOL соответственно.

Оценка влияния Европола основывалась на решение двух политических задач: увеличение получаемой информации Европолем от государств - членов ЕС и создание условий для обработки данных, что окажет помощь государствам - членам в предотвращении тяжких и особо тяжких преступлений и борьбе с терроризмом.

В части реализации первой задачи было рассмотрено два варианта:

1) разъяснение нормативно закрепленных обязательств государств - членов ЕС по предоставлению информации в Европол, создание механизма передачи данных на рассмотрение отдельного государства;

2) обеспечение Европолу доступа к различным банкам данных систем обеспечения безопасности и правопорядка в формате запроса/без запроса.

В части решения задачи по созданию условий для обработки данных было обсуждено два предложенных варианта:

1) слияние двух существующих систем анализа данных в одну;

2) создание новой системы с установкой процедуры защиты, применяющей защитные принципы по правилу конфиденциальности «privacy by design».

Оценка влияния на CEPOL базировалась исходя из двух задач:

1) обеспечение лучшего качества, режима и программы подготовки широкого круга офицеров по линии борьбы с международной преступностью

2) установление сроков подготовки по согласованию с общим подходом децентрализованных служб ЕС.

В связи с презентацией новой системы подготовки сил правопорядка, для внедрения которой понадобятся дополнительные ресурсы, Комиссия рассмотрела различные варианты, включая усиление и упорядочение CEPOL как отдельной службы, а также вариант частичного или полного слияния функций CEPOL и Европола в компетенцию новой службы Европола.

Согласно установленной методологии, каждый из вариантов был рассмотрен силами внутренней группы, с учетом их влияния на безопасность, затратность (включая бюджет институтов ЕС) и воздействия на основополагающие права и свободы.

Проведенный анализ привел к разработке наиболее оптимального решения, которое включено в данное предложение. Согласно оценке его применение

позволит повысить эффективность Европола, как службы обеспечивающей всестороннюю помощь сотрудникам правоохранительных органов в Европейском Союзе.

III. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

Статьи 88 и 87(2)(Б)²⁴³ Договора о функционировании Европейского Союза содержит правовые основания для проведения реформы.

Цель и нормативное содержание.

Предложение преследует достижения следующих целей.

1. Приведение Европола в соответствие с требованиями Лиссабонского договора путем создания соответствующей нормативно-правовой базы в сфере регулирования и внедрения механизма взаимодействия Европола с Европейским парламентом и национальными парламентами.

В случае достижения данной цели повысится уровень легитимности и подотчетности Европола гражданам Евросоюза.

2. Достижение целей Стокгольмской программы в части придания Европолу ключевого статуса как центра обмена информацией между правоохранительными органами государств - членов, создания европейских систем обучения, программ обмена опытом сотрудников правоохранительных органов как на национальном уровне, так и на уровне ЕС.

3. Закрепление за Европоллом новых обязанностей, которые позволят усилить всестороннюю поддержку правоохранительных органов в государствах - членах.

Это подразумевает, что на Европол будут возложены текущие задачи CEPOL в области подготовки сотрудников правоохранительных органов и подготовки программ их обучения.

Также это предполагает закрепление за Европоллом полномочий по формированию европейских и специализированных центров по борьбе с отдельными видами преступлений, относящимися к компетенции Европола, например, Европейского центра по борьбе с киберпреступностью.

²⁴³ URL: <http://eu-law.ru/about/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B0/%D0%B4%D1%84%D0%B5%D1%81/> (дата обращения – 07.06.2014 г.).

4. Обеспечение надежной защиты персональных данных Европола.

Для реализации этого инспектор по защите данных Европола должен обладать полной независимостью, действовать эффективно и иметь достаточные полномочия по доступу.

5. Улучшение управления Европола за счет повышения эффективности и приведения ее в соответствие с принципами, изложенными в общих подходах децентрализованных агентств ЕС.

Данное предложение решает обозначенные задачи следующим образом.

1. Приведение Европола в соответствие с требованиями Лиссабонского договора, повышение его подотчетности и ответственности.

Эти изменения говорят нам о том, что деятельность Европола является объектом пристального внимания со стороны демократически избранных представителей из числа граждан ЕС.

Предлагаемые поправки соответствуют решению Комиссии 2010 г. В частности, Европейский парламент и национальные парламенты должны получать от Европола:

- список ежегодных мероприятий, проводимых ведомством и общий годовой отчет (ежегодно);
- доклады об угрозах; стратегический и общий анализ ситуации по угрозам, относящимся к задачам Европола; результаты исследований и оценок различных угроз; проекты договоренностей, достигнутых с властями третьих стран по выполнению международных соглашений, заключенных Европейским Союзом с третьей страной;
- утвержденные программы работы на долговременный, многолетний и годовой период;
- отчеты о количестве и качестве информации, предоставляемой Европолу каждым государством – членом, а также отчеты о деятельности национальных бюро.

Парламенты вправе, учитывая секретность информации, совместно с исполнительным директором и Председателем правления обсуждать различные аспекты деятельности Европола.

Кроме того, Европейский парламент вправе:

- в ходе выполнения своих функций в рамках бюджетных полномочий получать смету о доходах и расходах; отчет о бюджетном и финансовом

обеспечении за финансовый год; истребовать любую информацию, необходимую для одобрения бюджета, а также давать согласие исполнительному директору по вопросам исполнения бюджета.

- консультировать по долгосрочной программе деятельности Европола;
- получать сведения по ежегодной программе деятельности Европола;
- приглашать кандидата на должность исполнительного директора Европола или заместителя исполнительный директора на отчет, проводимый уполномоченным парламентским комитетом;
- приглашать исполнительного директора для отчета о результатах деятельности.

Для осуществления Европейским парламентом контроля, в целях обеспечения защиты оперативной информации, требуется заключение соглашения о доступе к секретной информации и персональным данным, обрабатываемым с помощью или через Европол.

2. Европол как центр обмена информацией между правоохранительными органами государств – членов.

В целях повышения разведывательных возможностей Европола для улучшения качества оказываемой помощи странам - членам и информирования Европейского Союза поправкой предлагается расширить обязательства стран - членов в сфере предоставления информации. Одним из стимулов могло бы стать увеличение финансовой помощи, что позволит органам правопорядка расширить сферу трансграничных расследований, включив в них другие области, помимо подделки евро.

Для повышения качества взаимодействия в сфере обмена информацией, ее анализа и использования следует изменить внутренние процедуры по работе с данными, расширив соответствующие полномочия Европола.

Происходит отказ от работы с базами данных старого образца или устаревшими системами за счет перехода Европола на «privacy by design», обеспечивающую полную прозрачность и защиту информации. Надежный уровень защиты данных и высокие стандарты безопасности достигаются путем принятия особых норм в части процедур безопасности, гарантирующих защиту любым типам информации.

В то же время высокий уровень защиты данных обеспечиваться за счет того, что информация и методы обращения с ней, ее хранения и иные действия будут

подотчетны Европейскому инспектору по защите данных. В этом ключе аналитики Европола получают развернутую картину по тяжким и особо тяжким преступлениям, а также терроризму на территории ЕС. Это позволит оперативно определять основные тенденции и направления по отдельным типам преступных проявлений и формировать более эффективные стратегии борьбы с преступности, которые будут передаваться уполномоченным органам государств - участников.

3. Закрепление за Европолом новых обязанностей по формированию центров по борьбе с отдельными видами преступлений.

Для достижения эффекта синергии в сфере борьбы с преступностью и обеспечения полной имплементации европейской схемы подготовки кадров правоохранительных органов на Европол должны быть возложены обязанности, ранее относящиеся к компетенции CEPOL. Близость учений и оперативной работы приведет к повышению качества подготовки офицеров полиции.

Европол посредством нового департамента, известного как Академия Европола, примет на себя обязанности по поддержке, разработке и координированию подготовки офицеров правоохранительных органов на стратегическом уровне: не только простых офицеров (как это было раньше в CEPOL), но и старших офицеров.

Это позволит удовлетворить потребности по усилению роли обучения в трансграничном сотрудничестве, потребности в специальных познаниях для борьбы с особыми видами преступлений, в осуществлении совместных расследований (ССГ), а также во взаимодействии с третьими странами.

На Европол возлагается обязанность по разработке образовательных программ, направленных на выполнение конкретных требований по подготовке полиции с учетом современных реалий. Также потребуются установление партнерских отношений с другими органами Европейского Союза для получения индивидуальных инструкций.

В целях повышения потенциала ЕС по противодействию отдельным видам преступлений, которое, несомненно, требует усиления кооперации между различными органами, Европолу предоставляется возможность развивать центры по борьбе с конкретными формами преступности. Таким центром является, например, Европейский центр борьбы с киберпреступностью.

В таких центрах ЕС формируются подходы по противодействию конкретной форме преступности. Одновременно они могут осуществлять

функции информационных центров, а также выступать образовательным центром по получению навыков и обмена опытом. Главная цель их создания – оказание поддержки государствам - членам в борьбе с преступностью.

4. Усиление режима защиты информации.

Данное предложение в части усиления режима защиты информации в деятельности Европола предусматривает следующие изменения:

1) Перевод существующего автономного режима защиты данных Европола на следующую ступень за счет реализации принципа поддерживающего урегулирования (ЕС) № 45/2001 по защите информации при обработке личных данных общественными институтами и свободном перемещении этих данных.

Декларация 21, являющаяся приложением к договору, указывая на особенности обработки персональных данных в контексте охраны правопорядка, признает правила защиты данных Европола схожими с другими инструментами защиты данных, которые применяются во взаимодействии полицейских и судебных органов. Это касается, в частности Конвенции № 108, Рекомендаций № R Совета Европы и Решения Совета 2008/977 по защите персональных данных в рамках полицейского и судебного взаимодействия. Внедрение этого позволит обеспечить высокий уровень защиты граждан при обработке персональных данных, с учетом специфики сферы охраны правопорядка.

2) Организация доступа к личным данным Европола для государств - членов ЕС, относящимся к операционной информации осуществляется по системе запрос/без запроса: если данные, запрашиваемые государством - членом совпадают с данными Европола, формируется анонимный ответ по результатам автоматического сравнения. Дополнительная информация в части персональных данных или следственных сведений предоставляется только по отдельному запросу.

3) Установление запрета, кроме случаев крайней необходимости, на обработку личных данных потерпевших, свидетелей и иных лиц, за исключением подозреваемых и несовершеннолетних. Аналогичные ограничения относятся к данным, раскрывающим расовую или этническую принадлежность, политические взгляды, религию и верование, членство в профсоюзе, а также данные относительно здоровья и сексуальной ориентации (деликатные личные данные). Кроме того, деликатные личные данные могут обрабатываться только в качестве дополнения к уже обработанным Европолом сведениям.

Европол обязан каждые 6 месяцев предоставлять обзор всех деликатных личных данных в EDPS (Европейская служба защиты личных данных). Кроме того, ни одно решение, которое приводит к раскрытию информации относительно субъекта, не может быть принято только на основании автоматической обработки деликатных личных данных, кроме случаев одобрения ЕС, национальным законом или EDPS.

4) Расширения в целях усиления принципа открытости права доступа лиц к своим персональным данным. Информация, которую Европол обязан предоставлять в ответ на запрос предоставлена в регламенте.

5) Установления четкого механизма ответственности подразделений за обеспечение сохранности данных. В частности Европол с установленной периодичностью обязан отчитываться за целесообразность хранения личных данных.

6) Закрепление обязанностей по: установлению логинов и документированию доступа в процессе обработки данных при сборе, изменении, предоставлении доступа, раскрытию, преобразованию и удалению. Для обеспечения контроля за использованием данных, а также персонифицированию лиц, непосредственно эти данные обрабатывающих, регламентом запрещается изменение логинов.

7) Установления права лица на обращение в Европол за компенсацией в связи с незаконной обработкой данных или действиями несовместимыми с положениями данного регламента. В таких случаях Европол и государство - член, в котором был причинен ущерб, признаются виновными как вместе, так и по отдельности (Европол на основании статьи 340 Договора, а государство - член на основании национального законодательства).

8) Усиления роли внешнего надзора за защитой данных. EDSP будет отвечать за контроль в сфере обработки данных Европолом. Это позволит обеспечить соблюдение установленного в законе о делопроизводстве Судом Справедливости принципа независимости, благодаря чему EDPS усилит свои полномочия и повысит эффективность контроля за обеспечением защиты данных.