

ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО ВЕДОМСТВА (1975–2010 ГГ.)

Д. Т. Караманукян – преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Европейский союз – продукт европейских интеграционных процессов, направленных на тесное взаимодействие европейских государств по созданию незнакомого человеческой истории нового международного образования. Европейское сотрудничество началось сразу после окончания Второй мировой войны, когда проблемы безопасности человека связывались с проблемами безопасности самих государств, только что переживших военный конфликт и преодолевших тяготы послевоенного восстановления. На-

дежда на укрепление безопасности европейских государств непосредственно связывалась с созданием общеевропейских и мировых организаций, призванных объединить усилия многих стран в направлении мирного сотрудничества. В Европе это сотрудничество было призвано укрепить военно-политические и экономические связи западноевропейских стран и тем самым обеспечить их взаимную безопасность¹.

Идея о создании сотрудничества между полициями европейских государств в целях предотвращения

¹ См.: *Фененко Ю. В.* Европейский интеграционный процесс и проблема безопасности человека // Муниципальный мир. 2009. № 4. С. 10.

трансграничных угроз и рисков внутренней безопасности столь же стара, как понятие о европейских интеграционных процессах. Первые попытки воплощения ее в жизнь были предприняты в 1970-х гг. с учреждением министрами внутренних дел и юстиций государств-участников сообществ группы «ТРЕВИ», после слияния высших органов управления европейских сообществ (далее – Сообществ) – Европейской организации угля и стали (ЕОУС)², Европейского экономического сообщества (ЕЭС)³, Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом)⁴.

На внеочередном заседании Совета министров (нынешний Совет Европейского союза) в декабре 1975 г. британский министр иностранных дел Джеймс Каллаган предложил создать специальную рабочую группу с целью противостояния терроризму в странах Сообществ. Это предложение было формализовано в Люксембурге 29 июня 1976 г. на встрече министров внутренних дел государств Европы. Результат встречи – решение о создании специальной *ad hoc* группы для разрешения трансевропейских проблем с терроризмом.

Однако деятельность «ТРЕВИ» ограничивалась противодействием терроризму и строилась на основе необязательного и малоэффективного межправительственного сотрудничества. После того как был разработан и начал функционировать проект о создании «Единого европейского акта»⁵, появился ряд неформальных структур вне компетенции Сообществ. Лишь вступивший в силу в 1993 г. Маастрихтский договор (Соглашение о создании Европейского союза) стал юридической основой для формирования обязательного сотрудничества государств Европейского союза в сфере внутренних дел и правосудия, выделив их в «третью опору». Статья K1 (9) Соглашения предусмотрела полицейское сотрудничество между государствами-членами, чтобы сражаться с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и другими международными преступлениями. Была

сделана также прямая ссылка на создание Европейского полицейского ведомства (Европол).

Фактически «днем рождения» Европола следует считать 3 января 1994 г. В этот день начало функционировать учреждение под названием «Отдел по наркотикам Европола», из которого позднее родилось современное полицейское ведомство Европейского союза. Политический институт Европейского союза – Европейский совет – предпринял шаг к формализации европейского полицейского сотрудничества с формированием отдела по наркотикам Европола, который не имел никаких полномочий для ареста или задержания, но получал мандат помочь силам государственной полиции в уголовных расследованиях.

Хотя создание Европола предусмотрено положениями Маастрихтского договора, основным источником его правового статуса являлась специальная конвенция, заключенная государствами-участниками Европейского союза, – Конвенция о Европоле. Текст был утвержден актом Совета Европейского союза 26 июля 1995 г., а сам документ вступил в юридическую силу после ратификационных процедур 1 октября 1998 г., но фактически начал действовать 1 июля 1999 г., когда Европейское полицейское ведомство начало действовать в полном объеме.

В соответствии со ст. 2 Конвенции о Европоле целью создания и функционирования Европола является содействие мерам по борьбе с преступностью в государствах-членах Европейского союза, а именно повышение эффективности работы национальных правоохранительных органов и развитие сотрудничества между ними.

Однако в «орбиту» усилий Европола входят далеко не все преступные деяния, а лишь серьезные формы международной преступности, которые нуждаются в совместных действиях нескольких государств-членов.

Указанное понятие в Конвенции 1995 г. раскрывается с помощью трех критериев: во-первых, долж-

² 18 апреля 1951 г. был подписан договор о создании Европейского сообщества угля и стали, в ведение которого передавались вопросы добычи и производства угля и стали, развития металлургии и рынков энергетического сырья и металлургической продукции в западноевропейских странах.

³ ЕЭС – организация, созданная в целях объединения национальных хозяйств стран-участниц в единый Общий рынок. Договор об учреждении ЕЭС подписан в марте 1957 г. в Риме и вступил в силу 1 января 1958 г. Под Общим рынком мыслится такое объединение (интеграция) национальных рынков стран-участниц, в котором предусматривается постепенное устранение всех ограничений в торговле между ними, введение общего таможенного тарифа в торговле с третьими странами, устранение препятствий для свободного передвижения «лиц, капиталов и услуг», проведение общей политики в области транспорта и хозяйства, разработка принципов согласования экономической политики стран-участниц, установление единообразных правил конкуренции, сближение законодательств стран-участниц.

⁴ Соглашение об учреждении Евратома подписано в 1957 г. и вступило в силу с 1 января 1958 г. Официальной задачей сообщества является деятельность по созданию и развитию ядерной промышленности, предусматривающая совместное проведение исследовательских работ странами-членами, обмен технической информацией, создание общего рынка оборудования и сырья, контроль над использованием расщепляющихся материалов и т. д.

⁵ Единый европейский акт, вступивший в силу 1 июля 1987 г., – важный шаг на пути к созданию Европейского союза. Его основная цель – создание Европейского союза, которую должны были воплотить европейское сообщество и европейское политическое сотрудничество. Затем был принят ряд законодательно закрепленных мер, предусматривающих создание единого рыночного пространства к 1992 г. и более общей политики в области экологии, исследований и технологий. Документально это было оформлено в качестве дополнений и приложений к соглашениям, учреждающим Сообщества. Наконец, третья часть Единого акта касалась сотрудничества во внешней политике.

ны иметься реальные данные о наличии организованной группы, во-вторых, данное преступное формирование должно затрагивать интересы двух или более государств-членов, в-третьих, необходимы совместные действия государств-членов ввиду масштабов, тяжести и последствий преступлений. Данные критерии служат правовым основанием для определения подведомственности отдельных составов преступлений Европолу.

Хотя по стандартной классификации Европейское полицейское ведомство относится к числу органов Европейского союза, а не институтов⁶, Европол одновременно выступает в качестве организации с собственной правосубъектностью, в том числе международной (ст. 26 Конвенции о Европоле). В этой связи Европол уполномочен самостоятельно, от своего имени вступать в отношения с третьими государствами, т. е. странами, не входящими в Европейский союз, а также с международными организациями.

В течение многих лет в Конвенцию о Европоле неоднократно вносились изменения и дополнения, направленные на расширение компетенции Европейского полицейского ведомства (отнесение к ведению Европола дополнительных категорий преступлений, предоставление ему права обращаться к государствам-членам с запросом о возбуждении, проведении или координации уголовных расследований и др.).

Сегодня в перечень предметов ведения Европейского полицейского ведомства, учитывая, что при необходимости он может быть расширен Советом Европейского союза, входят следующие направления:

- 1) незаконная торговля наркотическими средствами;
- 2) торговля ядерными и радиоактивными материалами;
- 3) скрытые иммиграционные потоки;
- 4) торговля людьми;
- 5) торговля похищенными транспортными средствами;
- 6) терроризм;
- 7) незаконные действия по отмыванию денег;
- 8) фальшивомонетничество.

До 2009 г. пересмотр Конвенции о Европоле осуществлялся в международно-правовом порядке – посредством специальных международных договоров (дополнительных протоколов), ратифицируемых всеми государствами-членами. Поскольку государства-члены нередко затягивали ратификационный процесс, осуществление необходимых реформ в правовом статусе Европола откладывалось на многие годы.

Наконец Совет Европейского союза 6 апреля 2009 г. принял решение «О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)» (далее – Решение), отменяющее Конвенцию о Европоле и заново учреждающее Европейское полицейское ведомство.

Раньше должностные лица и служащие Европола не состояли на публичной (гражданской) службе Европейского союза и образовывали самостоятельный административный аппарат. Европейское полицейское ведомство обладало также финансовой автономией по отношению к союзу и союзному бюджету. Европол имел собственный бюджет, доходная часть которого формировалась за счет периодических взносов государств-членов Европейского союза (ст. 35 Конвенции о Европоле).

Теперь, в силу новой модели функционирования Европола, его служащие переведены на публичную (гражданскую) службу Европейского союза в целом. Совет утверждает бюджет Европола, назначает и может освобождать от должности директора Европола и его заместителей, перед ним отчитывается Административный совет – высший коллегиальный орган управления Европола. Согласно Решению Европол, как и другие институты и органы ЕС, целиком финансируется из общего бюджета Европейского союза.

В настоящее время расширился также круг задач Европола⁷, в число которых входят:

- сбор, сохранение, обработка, анализ информации и обмен ею с государствами-членами Европейского союза;
- уведомление компетентных органов государств-членов (без задержки) о всевозможных трансграничных угрозах в Европе;
- помощь в исследовании государствам-членам релевантной информации о преступлениях особо тяжкого характера;
- обеспечение аналитической поддержкой государств-участников о главных международных событиях;
- подготовка оценки угрозы, стратегических исследований и общей оперативной сводки, касающихся его цели, включая организованную оценку угрозы преступления;
- развитие специальных знаний о процедурах расследования и разработка рекомендаций государствам-участникам Европейского союза по расследованиям;
- обеспечение стратегической разведки в целях оказания помощи и продвижения эффективного ис-

⁶ См.: Институты Европейского союза, в отличие от органов и агентств, непосредственно участвуют в законотворческом процессе Европейского союза. В соответствии с Лиссабонским договором Европейского союза институтами Евросоюза являются Европейский парламент, Европейский совет, Совет Европейского союза, Европейская комиссия, Европейский суд справедливости, Европейский центральный банк, Палата аудиторов (Счетная палата).

⁷ Все основные и дополнительные задачи Европола закреплены ст. 5 решения Совета Европейского союза 2009 г. «О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)».

пользования ресурсов европейских государств и Евросоюза в целом.

Подводя итоги анализа правовой природы и организационной сути Европола, надо отметить, что он оправдывает свое название – Европейское полицейское ведомство. Как полицейское учрежде-

ние, с четко очерченной компетенцией и функциями вспомогательного характера, Европол включен в состав Европейского союза для оказания поддержки и содействия компетентным учреждениям государств-членов, осуществляющим борьбу с преступностью.