

ШАМСУТДИНОВА РАМИЛЯ РАВИЛЕВНА

**Пространство свободы, безопасности и правосудия
Европейского союза: становление, развитие и основные
формы сотрудничества государств-членов**

12.00.10 – международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2009

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права
Государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова – Ленина»

Научный руководитель	кандидат юридических наук, доцент Каюмова Альфия Револевна
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Ляхов Евгений Григорьевич доктор юридических наук, доцент Шайхутдинова Гульнара Раифовна
Ведущая организация	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Защита состоится 05 февраля 2009 года в 13 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И.Ульянова – Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «26» декабря 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Процесс становления и развития интеграции государств в рамках Европейского Союза можно охарактеризовать как сложный и длительный путь, который по своему содержанию включает несколько основных этапов. За время своего существования Европейские сообщества претерпели существенные изменения, как в количественном, так и в качественном отношении: из организаций, в пределах которых развивались преимущественно хозяйственные и экономические связи, они превратились в уникальное образование нового типа, характеризующееся развитием сотрудничества стран-членов в различных сферах общественных отношений.

Принятый в 1992 году Маастрихтский договор, учредивший Европейский Союз, предусмотрел в качестве одного из приоритетных направлений европейской интеграции сотрудничество органов внутренних дел и юстиции. Развитие данного направления взаимодействия государств было выбрано не случайно. Необычная правовая природа Европейского Союза, включающая свободу передвижения товаров, лиц, услуг, капитала, единое гражданство и расширение численного состава государств-членов, явилась фактором, негативно повлиявшим на рост транснациональной преступности и обострившим проблему обеспечения внутренней безопасности. По некоторым данным, накануне расширения Европейского Союза на восток в Чехии, Дании, Литве, Ирландии насчитывалось до 100 организованных преступных групп, в Греции и Латвии – до 200, а в Германии, Италии, Румынии, Великобритании – более 500¹.

Решение проблемы роста преступности в странах ЕС стало возможным путем передачи государствами-членами ряда правоохранных и юрисдикционных полномочий на наднациональный уровень, что было предусмотрено в Амстердамском договоре 1997 года. Данный документ внес большие коррективы в первоначальный Договор о Евросоюзе, особенно в части,

¹ Лунев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В.В. Лунев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 543.

касающейся уголовно-правового сотрудничества государств-членов. Одним из нововведений явилось создание в рамках ЕС пространства свободы, безопасности и правосудия.

Эффективное функционирование данного пространства предполагает разработку, принятие унифицированной нормативно-правовой базы и введение новых форм совместного сотрудничества государств в области противодействия транснациональной преступности. За несколько лет государствами ЕС налажены действенные механизмы взаимодействия в сфере борьбы с отдельными общеуголовными преступлениями, затрагивающими интересы всех стран региона.

Министром иностранных дел Российской Федерации было отмечено, что созданные в ЕС механизмы представляют весьма продвинутый уровень взаимодействия государств и могут служить моделью для других европейских стран и субрегиональных объединений².

Данное высказывание явилось основополагающим аргументом при исследовании автором представленной диссертационной работы.

Российская Федерация является стратегическим партнером государств-членов Европейского Союза. Географическое положение нашей страны обуславливает необходимость налаживания и развития взаимоотношений с государствами-членами ЕС в различных областях общественной жизни. Одной из таких сфер взаимного сотрудничества является и борьба с транснациональной преступностью, затрагивающей общие интересы внутренней безопасности, как европейского региона в целом, так и России в частности.

Совместные мероприятия по пресечению незаконного оборота наркотических средств, торговли людьми, оружием, краденными автомобилями, иными ценностями, мошенничества, нелегальной иммиграции, фальшивомонетничества в совокупности образуют одно из приоритетных направлений

² Из Сообщения МИД РФ. Российская Федерация и международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью: справочная информация // Информационный бюллетень МИД РФ. – 2004. – 6 августа.

противодействия транснациональной преступности с перспективой своего развития. Проведение подобных мероприятий предполагает тесное взаимодействие правоохранительных, таможенных и пограничных структур, а их эффективность во многом зависит от слаженности действий конкретных органов и служб государств.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью изучения опыта государств ЕС, его институтов в сфере борьбы с преступностью, выявления положительных сторон данной деятельности с целью взаимной адаптации позитивного опыта европейских государств в условиях регионального сотрудничества Российской Федерации как непосредственно со странами Европейского Союза, так и с другими заинтересованными государствами, а также необходимостью совершенствования взаимного сотрудничества стран Евросоюза с Российской Федерацией в указанной сфере.

Степень разработанности темы. Уникальное правовое положение Европейского Союза, его место среди других международных межправительственных организаций, рост числа стран-участниц вызывает непроходящий интерес ученых различных отраслей науки к данному феномену. Российской науке европейского права известны глубокие доктринальные исследования истории возникновения, становления права Европейского Союза, применения правовых норм, характеризующих специфику ЕС, взаимодействие внутригосударственного и наднационального права, норм первичного и вторичного права, а также взаимоотношения с третьими странами. Таковыми являются работы В.А. Астапенко, М.М. Бирюкова, П.Н. Бирюкова, Ю.А. Борко, О.В. Буториной, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, А.В. Клемина, Е.Г. Ляхова, О.Ю. Потемкиной, Ф.М. Решетникова, Н.А. Сафарова, В.Г. Шемятенкова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и другие. В зарубежной правовой науке исследуемой тематике посвящены работы В. Бовена, К. Борхардта, В. Вайденфельда, В. Вессельса, Л. Вернер, Д. Десмонда, А. Синна, Е. Стаплеса, Т.Х. Хартли.

Вместе с тем, в отечественной науке европейского права вопросы, связанные с функционированием в Евросоюзе пространства свободы, безопасности и правосудия, освещены довольно узко. Отсутствуют широкое и полное представление о механизмах, осуществляющих борьбу с преступностью в ЕС, и комплексное исследование сотрудничества государств-членов ЕС в уголовно-правовой сфере не предпринималось.

Предмет и объект исследования. Предметом исследования настоящей диссертации являются учредительные договоры, правовые акты, практика институтов ЕС, а также вспомогательных органов Европейского Союза в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия.

Объектом исследования данной работы являются отношения государств и институтов Европейского Союза, складывающиеся в процессе сотрудничества правоохранительных и судебных органов.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении положительного опыта сотрудничества государств-членов ЕС в области борьбы с транснациональной и общеуголовной преступностью и разработке рекомендаций по его возможному внедрению в отношения с участием Российской Федерации.

Задачи исследования. Для реализации поставленной цели определены следующие задачи:

- рассмотреть эволюцию сотрудничества государств Европейского Союза в области внутренних дел и юстиции и становление пространства свободы, безопасности и правосудия;
- проанализировать учредительные договоры ЕС и нормативно-правовые акты институтов ЕС, касающиеся развития сотрудничества государств-членов в уголовно-правовой сфере;
- выявить особенности отдельных форм и механизмов сотрудничества государств ЕС в области борьбы с преступностью в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия;

- оценить эффективность действующих в ЕС механизмов в области борьбы с преступностью;
- проследить существующую взаимосвязь и взаимозависимость действующих в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия механизмов;
- определить роль унификации уголовного законодательства государств-членов ЕС в укреплении пространства свободы, безопасности и правосудия;
- разработать рекомендации по возможному применению опыта стран ЕС по противодействию преступности в условиях Российской Федерации.

Методологическая, теоретическая и нормативная основы исследования. При написании диссертационной работы автор опирался как на общие, так и на специальные методы исследования: исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный.

Теоретическую основу диссертации составляют исследования российских и зарубежных ученых в области международного и европейского права.

Международные акты, нормативно-правовая база основных институтов Европейского союза, уголовное законодательство отдельных государств-членов ЕС составили нормативную основу диссертации.

Научная новизна исследования. Имеющиеся в отечественной науке европейского права исследования, связанные с функционированием пространства свободы, безопасности и правосудия, затрагивают лишь отдельные аспекты взаимодействия государств-членов ЕС в уголовно-правовой сфере. Представленная диссертационная работа является первой попыткой в отечественной доктрине международного права комплексного анализа существующих правовых средств и механизмов в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза.

Положения, выносимые на защиту.

1. Пространство свободы, безопасности и правосудия представляет собой совокупность правовых и организационных форм сотрудничества правоохранительных и судебных органов государств-членов Евросоюза, а также институтов

и вспомогательных органов ЕС в сфере противодействия общеуголовной и транснациональной преступности.

2. Сотрудничество в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия имеет комбинированную природу. Базируясь на международно-правовых актах, оно сочетает в себе внутригосударственное правовое регулирование с наднациональными элементами управления. Тенденция дальнейшего развития такого сотрудничества в борьбе с преступностью направлена на укрепление и расширение наднационального характера правового регулирования.

3. Созданные в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия структуры образуют единый комплексный механизм, элементы которого находятся в постоянном взаимодействии, что подтверждается практикой государств Европейского Союза. Сотрудники Европола и магистраты Евроюст могут параллельно исполнять функции расследования и уголовного преследования по одному и тому же преступлению или выданный судами Европейский ордер на арест может быть донесен посредством Шенгенской информационной системы не только до всех стран Евросоюза, но и доведен до сведения правоохранительных органов третьих стран.

4. Правоохранительные органы РФ, имея прямой доступ к Шенгенской информационной системе, могли бы владеть большим и детальным объемом информации о лицах и предметах, находящихся в розыске, что могло бы способствовать более эффективному и оперативному противостоянию организованной преступности как внутри России, так и за ее пределами.

5. Европейская судебная сеть (EJN) является уникальным механизмом, созданным в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия для налаживания контактов, обмена необходимой информацией между судебными органами государств-членов ЕС. Отсутствие центрального аппарата, осуществляющего управление функционированием EJN, не сказывается на ее эффективности, отсутствие ее контакта с третьими странами охраняет судебную систему от нежелательного вмешательства во внутренние дела

судебных органов. Такая сеть может служить примером для внедрения в судебную систему Российской Федерации.

6. Несмотря на введение во всех странах ЕС института Европейского ордера на арест, многие государства до сих пор негативно воспринимают необходимость экстрадиции собственных граждан на основе подобного судебного решения и, пользуясь пробелами в его правовом регулировании на европейском уровне, находят причины и способы избежать его исполнения.

7. Правовая модель единого Европейского ордера на арест в отношении наиболее тяжких преступлений может быть заимствована региональными организациями с участием Российской Федерации, а именно – Содружеством Независимых Государств и Шанхайской организацией сотрудничества для ускорения и облегчения процедуры экстрадиции разыскиваемых лиц между государствами-участниками.

8. Одним из приоритетных направлений сотрудничества государств-членов ЕС в области борьбы с транснациональной преступностью является противодействие коррупции. В рамках пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС создана уникальная структура, позволяющая эффективно бороться с проявлениями этого преступления на наднациональном уровне. Особенностью Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством (OLAF) являются функции осуществления аудиторских проверок, проведения расследования по фактам выявленных правонарушений и передача материалов дела для рассмотрения в судебные органы государств-членов ЕС.

Следует обратить внимание на возможное сотрудничество OLAF с Министерством юстиции и Генеральной прокуратурой РФ. Взаимная поддержка и совместные мероприятия, а также обмен полезной информацией будут способствовать эффективному противостоянию различного рода махинациям. Особое внимание следует уделить дальнейшему развитию сотрудничества российского таможенного режима с данным европейским ведомством. Результатом такого тесного сотрудничества станет сохранение целостности бюджета Российской Федерации.

9. Большую роль в унификации уголовного законодательства играют рамочные решения и директивы Совета ЕС. Вместе с тем анализ уголовного и уголовно-процессуального законодательства государств-членов Европейского Союза свидетельствует о том, что формулировки составов преступлений в национальных уголовных законах далеко не всегда соответствуют европейским стандартам, что негативно сказывается на деятельности наднациональных механизмов в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут быть использованы для совершенствования взаимовыгодного сотрудничества Российской Федерации с государствами Евросоюза и третьими странами в области борьбы с транснациональной преступностью.

Результаты исследования могут быть применены в учебном процессе при преподавании таких учебных дисциплин, как европейское право, международное уголовное право, международное уголовно-процессуальное право.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено на кафедре международного и европейского права Казанского государственного университета, где произведено его рецензирование и обсуждение.

Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также были доложены в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Структура работы. Работа организована в соответствии с поставленными целью и задачами, состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы. Объем диссертации соответствует требованиям, предъявляемым ВАК к подобного рода работам.

Основное содержание работы

Во введении автором обосновываются актуальность темы исследования, а также объекты и предмет диссертационного исследования, указывается цель и

формулируются задачи, раскрываются научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения по апробации результатов исследования.

Глава 1 «Становление и развитие сотрудничества государств в области борьбы с преступностью в рамках Европейского Союза» посвящена историческим этапам возникновения, становления и развития пространства свободы, безопасности и правосудия, а также эволюции процесса интеграции сотрудничества органов внутренних дел и юстиции в рамках Европейского Союза. Данная глава включает в себя четыре параграфа.

В первом параграфе главы 1 «Сотрудничество государств в области внутренних дел и юстиции до создания Европейского Союза» рассмотрены первые попытки отдельных европейских государств в укреплении сотрудничества в борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы одного и более государств в рамках Совета Европы.

В 1950-е – 70-е годы под эгидой этой организации государства подписали ряд конвенций: о выдаче от 13 декабря 1957 года; о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 года; о борьбе с терроризмом от 27 января 1977 года.

Создание в 1952 и 1957 годах Европейских сообществ, помимо несомненного укрепления интеграционных процессов стран континента и развития экономики, повлекло за собой ряд негативных последствий. Единый внутренний рынок без границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов, явился благоприятным фактором для глобального роста транснациональной преступности.

Первым шагом на пути развития уголовно-правовой политики в Сообществах стало учреждение межправительственной группы ТРЕВИ (TREVI – terrorism, radicalism, extremism, violence international – терроризм, радикализм, экстремизм, насилие) в составе министров внутренних дел государств-членов. Деятельность группы опиралась на нормы международного права.

14 июня 1985 года государственные секретари от имени правительств пяти стран (Франция, Германия, Бельгия, Люксембург и Нидерланды) скрепили своими подписями Соглашение о постепенной отмене проверок на внутренних границах, кратко называемое Шенгенским соглашением.

С подписанием данного Соглашения организация сотрудничества государств Сообществ в области внутренних дел заметно продвинулась вперед. Документ указал на необходимость в краткосрочный период достичь гармонизации законодательства государств-участниц в сфере предупреждения преступлений и поиска преступников, применить соглашения о процедуре выдачи, а также осуществлять борьбу с преступностью путем наделяния полицейских правом преследования с помощью механизмов коммуникации и международной правовой помощи.

Позже, в 1990 году, представители тех же пяти стран Европейских сообществ снова в Шенгене заключили новый договор, который имел межгосударственный характер – Конвенцию о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 года о постепенной отмене проверок на общих границах.

Следующей ступенью на пути развития правового сотрудничества в области уголовного права явилось учреждение в 1989 году Европейского комитета по борьбе с наркотиками (Комитета CELAD). Данная организация была призвана заниматься борьбой с возрастающей торговлей наркотиками и и другими психотропными веществами.

Проблема нелегальной иммиграции привела к учреждению на межправительственном уровне Специальной группы по проблеме иммиграции (Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials).

Второй параграф главы 1 «Маастрихтский договор и его значение для европейской интеграции в области борьбы с преступностью» посвящен становлению между государствами Европейских сообществ сотрудничества в области юстиции и сфере внутренних дел.

Для объединенных в Сообщества стран катастрофически не хватало организованной общей внутренней безопасности.

С заключением на европейском континенте в 1992 году Маастрихтского договора и возникновением Европейского Союза страны Европейских сообществ образовали трехпорную систему. Таким образом, именно третья опора и предусмотрела сотрудничество европейских государств в области юстиции и сфере внутренних дел посредством разработки:

- политики предоставления убежища;
- правил, регулирующих пересечение лицами внешних границ государств-членов, и осуществления соответствующего контроля;
- иммиграционной политики и политики в отношении граждан третьих стран;
- борьбы с распространением и употреблением наркотиков;
- таможенного сотрудничества;
- сотрудничества полиций в целях предотвращения и борьбы с тяжкими преступлениями международного характера.

Раздел VI Маастрихтского договора «Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел» в сфере борьбы с преступностью определил роли Совета ЕС, Комиссии, Европарламента и функции Европейского Суда в этой части.

Договор о ЕС в ст. К.1 впервые упоминает о Европоле как о системе, которая будет осуществлять обмен информацией между государствами-членами в сфере борьбы с преступлениями, выходящими за пределы национального уровня.

В третьем параграфе главы 1 «Реформирование третьей опоры Амстердамским договором и создание пространства свободы, безопасности и правосудия» автор изложил внесенные Амстердамским договором коррективы в Договор 1992 года в части уголовно-правового сотрудничества государств-членов ЕС.

Амстердамский договор 1997 года полностью переструктурировал Раздел VI Маастрихтского договора, была признана формулировка «пространство свободы, безопасности и правосудия». Главное условие создания такого пространства заключалось в том, что предоставление политического убежища и

иммиграция, порядок пересечения внешних границ были переведены из сферы межправительственного сотрудничества в компетенцию Сообщества.

Кроме тесного сотрудничества полицейских сил, Амстердамский договор предусматривал сотрудничество других компетентных органов, в том числе таможенных и судебных.

С целью предотвращения, выявления и расследования уголовных преступлений Амстердамский договор расширил понятие полицейского сотрудничества.

Договор 1997 года Европейскому полицейскому ведомству уделил особое значение. Он наделил его полномочиями, позволяющими свободно проводить и координировать расследования конкретных дел и разрабатывать специальную методику оказания помощи национальным правоохранительным органам в расследованиях организованных преступлений.

Активное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства включило в себя:

- содействие компетентных органов государств-членов в осуществлении экстрадиции;
- предотвращение конфликтов в межнациональной юрисдикции;
- обеспечение совместимости применяемых государствами-членами норм.

Сближение норм уголовного права и процесса государств ЕС в соответствии с Договором 1997 года было решено осуществлять в рамках Совета ЕС. Государства Евросоюза были наделены полномочием принимать нормативные акты, но уже на наднациональном уровне. Амстердамским договором предусматривался постепенный переход от единогласного принятия решений к принятию вопросов внутренних дел и правосудия большинством голосов. Однако на практике распространено голосование квалифицированным большинством, когда за проект правового акта было собрано не менее 62 голосов «за» из 87 членов Совета.

По инициативе любого государства-члена или Комиссии Совет ЕС может принимать общие позиции, определяющие подход Союза к конкретному

вопросу, рамочные решения с целью сближения законодательств государств-членов ЕС, разрабатывать конвенции, носящие рекомендательный характер.

Заключение международных договоров в рамках третьей опоры Европейский Союз осуществляет в лице Совета.

Причиной реформирования третьей опоры также послужил тот факт, что в право Европейского Союза внедрились право Шенгенских соглашений, а также принятые на их основе нормативные акты и другие источники. Инкорпорирование Шенгенского соглашения было закреплено в Протоколе о включении Шенгенской системы в рамки Европейского Союза. В соответствии с данным Протоколом Шенгенский Исполнительный комитет был заменен Советом Европейского Союза.

С принятием государствами Евросоюза Шенгенских соглашений расширились полномочия национальных полицейских органов, упразднился пограничный контроль. Кроме того, всем полицейским службам открылся доступ к Шенгенской информационной системе, состоящей из розыскных данных.

Великобритания и Ирландия не приняли положений Шенгенской конвенции относительно установления прозрачности границ, эти государства заняли особую позицию. Они изъявили желание принять лишь часть Шенгенских достижений, выразив намерение участвовать только в вопросах сотрудничества полиции и судов по уголовным делам, борьбе с наркотиками и Шенгенской информационной системе.

С заключением Амстердамского договора была полностью реорганизована внутренняя политика государств-членов Евросоюза в уголовно-правовой сфере и судебной системе. Теперь третьей опоре Европейского Союза стало уделяться особое внимание.

Четвертый параграф главы 1 «Внутренняя безопасность Европейского Союза на современном этапе его развития» посвящен эволюционному развитию пространства свободы, безопасности и правосудия после расширения территориальных границ Евросоюза за счет восточных стран.

Расширение границ Союза способствует росту транснациональной преступности, преступные операции становится выявлять все сложнее. Для решения этой проблемы страны-участницы создали новое учреждение, которое призвано сотрудничать с Европолем. Таким образом, Ниццкий договор, принятый в 2001 году, снова изменил Раздел VI Договора о Европейском Союзе. Теперь статьи этого раздела содержат положения о Европейской юстиции.

29 октября 2004 года 25 государств-членов ЕС единогласно подписали новый Договор о введении Конституции для Европы, так называемую Конституцию Европейского Союза. Согласно ей, пространство свободы, безопасности и правосудия выступало одновременно в качестве цели Союза и сферы его внутривнутриполитической компетенции, регулируемой специальной главой части третьей (Глава IV «Пространство свободы, безопасности и правосудия»). В рамках этой главы планировалось осуществление мероприятий, образующих предмет третьей опоры ЕС.

Данный документ не оправдал себя. Он явился не просто учредительным договором Европейского Союза, как Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры, а знаменовался политическим единением стран ЕС.

Для выхода из тупиковой ситуации Европейскому Союзу было необходимо создать новый, упрощенный основной закон, цели которого соответствовали бы интересам государств-членов. На решение этой задачи был направлен Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества от 13 декабря 2007 года.

Самым значительным нововведением Лиссабонского договора явилось упразднение трехпорной системы Евросоюза и присвоение данной региональной единице статуса единого юридического лица.

В соответствии с Лиссабонским договором специфические правовые инструменты, которыми оформлялись мероприятия Союза в уголовно-правовой сфере, должны исчезнуть. Акты в форме решений останутся. В качестве

правовых актов Европейского Союза будут выступать пять видов документов, которые ранее издавались в рамках первой опоры Союза: регламент, директива, решение, рекомендация и заключение³.

Новый Договор 2007 года не вносит особых изменений в уголовно-правовое сотрудничество государств-членов Европейского Союза. Этот документ должен был послужить тем самым рычагом, который урегулирует отношения государств-членов, наметивших свой путь на углубленную интеграцию. Как известно, перспективы вступления в силу Лиссабонского договора пока обсуждаются.

Глава 2 «Основные формы сотрудничества государств Европейского Союза в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия» посвящена тем рычагам Европейского Союза, которые осуществляют борьбу с транснациональной организованной преступностью и их незаконной деятельностью на наднациональном уровне. Данные механизмы могут служить примером гармоничного сотрудничества государств в решении общей внутренней проблемы и для стран бывшего Советского Союза.

Первый параграф главы второй «Европейская полиция – механизм координации совместных действий правоохранительных органов государств ЕС» автор посвятил важному механизму сотрудничества государств ЕС в уголовно-правовой сфере – Европейскому полицейскому ведомству. Данное ведомство было учреждено на основе Конвенции о Европоле 1995 года.

Расширенные полномочия ведомства направлены на улучшение взаимодействия органов полиции посредством:

- содействия обмену информацией между офицерами связи Европола;
- осуществления оперативного анализа в целях обеспечения операций;

³ Кашкин С.Ю. Комментарий к основополагающим актам Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора, 2008 / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков // СПС «Гарант». – 2008. – 20 октября.

- подготовки стратегических отчетов и анализа преступности на основе информации и разведывательных данных, предоставленных государствами-членами и третьими сторонами;
- предоставления опыта и знаний и оказания технической поддержки в ходе расследований и операций, проводимых внутри ЕС.

Офис Европола расположен в Гааге (Нидерланды).

Перечень предметов ведения Европейского полицейского ведомства носит исчерпывающий характер, но может быть расширен Советом Европейского Союза. Таким образом, к компетенции Европола относятся: терроризм, незаконный оборот наркотическими средствами и психотропными веществами, торговля ядерными, взрывчатыми и радиоактивными веществами, торговля людьми и краденными автомобилями, незаконная иммиграция, незаконные действия по отмыванию денег.

Национальные отделы по связям с Европоллом, офицеры по связи – это связующие звенья, посредством которых Европейское полицейское ведомство находится в непрерывной связи с государствами-участниками. Национальные отделы по связям являются органами дознания и предварительного следствия государств, которые взаимодействуют с Европоллом. Они получают от ведомства сведения, при этом являются источником информации, направляя Европолу необходимую криминалистическую и иную информацию, как по собственной инициативе, так и по запросам ведомства.

Европейское полицейское ведомство как организация с самостоятельной правосубъектностью реализует свои функции и полномочия через собственные органы, статус которых закреплен в специальном разделе V «Правовой статус, организация и финансовые положения» Конвенции 1995 года. Главными его руководящими органами и должностными лицами выступают Административный совет и Директор, а также его заместители.

На уровне Европейского Союза Европол подотчетен Совету Министров Юстиции и Внутренних Дел. Он отвечает за руководство и управление деятельностью Европола, назначает директора Европола и его заместителей и

утверждает бюджет. Ежегодно Совет представляет Европейскому парламенту отчет о работе полицейского ведомства.

Российская Федерация и Европол осуществляют тесное сотрудничество. В 2003 году между РФ и Европейским полицейским ведомством было подписано Соглашение о сотрудничестве. В рамках Соглашения стороны взаимодействуют в сфере предупреждения, выявления, пресечения и расследования преступлений.

В 2004 году приказом МВД России в структуре Национального центрального бюро Интерпола при МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом (РНКП), которому были поставлены задачи по обеспечению обмена информацией между компетентными органами Российской Федерации (МВД, ФСБ, ФТС, Росфинмониторинг) и Европолом и выработке мер, направленных на усовершенствования механизма этого сотрудничества. РНКП обеспечивает в пределах своей компетенции функции МВД России как центрального компетентного органа Российской Федерации в рамках Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией.

В параграфе втором главы 2 «Шенгенская информационная система – необходимый элемент обеспечения внутренней безопасности ЕС» говорится о структуре, целях и методах борьбы с преступностью в рамках информационной системы, предусмотренной Шенгенскими соглашениями.

С развитием научно-технического прогресса возникают новые возможности для сотрудничества государств-членов в правоохранительной сфере. Одним из таких современных механизмов, функционирующих на территории региона, является Шенгенская информационная система (Shengen Information System – SIS), которая была создана на основании раздела IV Конвенции о применении Шенгенского соглашения.

SIS состоит из национальной части каждого государства Евросоюза и технического эксплуатационного центра. Компьютерные базы данных, которые

являются составляющими системы, формируются и пополняются каждым государством в отдельности.

Шенгенская информационная система содержит только ту информацию, которая поступает исключительно от стран-участниц. В системе используются данные о лицах, поставленных на учет в качестве «недопускаемых», определенной категории граждан Евросоюза, предметах и транспортных средствах.

Под лицом, в отношении которого направлен информационный запрос в целях недопуска, понимается любой гражданин третьей страны, в отношении которого в рамках Шенгенской информационной системы направлен информационный запрос с целью отказа этому гражданину во въезде.

Данные в отношении разыскиваемых лиц или лиц, свобода которых в интересах их собственной безопасности или предотвращения угрозы должна быть временно ограничена, также включаются в систему.

Данные в отношении свидетелей, лиц, которые в рамках судебного процесса должны предстать перед судом за совершенные преступления, или лиц, которым должен быть вручен приговор суда об отбытии наказания в виде лишения свободы, вносятся в SIS по просьбе компетентных органов юстиции.

В Шенгенскую информационную систему также включаются данные о предметах, которые находятся в розыске, с целью использования в качестве вещественных доказательств в процессе следствия.

При сборе информации следует принять меры к тому, чтобы не поставить под угрозу конфиденциальный характер скрытой регистрации.

Правоохранительные органы России, имея доступ к Шенгенской информационной системе, получили бы колоссальную возможность владения ценной информацией о лицах и предметах, объявленных в розыск странами Шенгенской зоны. Кроме того, необходимые данные о преступниках и разыскиваемых предметах в РФ могли бы быть внесены в базу данных SIS. Так как в Шенгенских соглашениях и Протоколе об интеграции Шенгенских достижений ничего не сказано о сотрудничестве государств-участниц данных соглашений с третьими странами в области борьбы с уголовной преступностью, не

изъявляющих желания вступить в Европейский Союз, то вполне возможно заключение отдельного соглашения, определяющего права и обязанности Российской Федерации, с одной стороны, и стран ЕС – с другой стороны, в части Шенгенской информационной системы, предусмотренной Шенгенскими достижениями. Создание и запуск национальной части SIS в рамках России и правильное подсоединение ее к техническому центру приведет к качественным результатам противодействия организованной преступности внутри страны. Для этого стране важно серьезно подойти к данному вопросу: из бюджета необходимо получить финансовые средства для снабжения национального информационного пункта необходимой технической базой. Этот момент очень важен, так как слабое техническое оборудование, необходимое для присоединения к центральной базе данных SIS, является проблемой многих государств, претендующих на членство в Евросоюзе, на принятие Шенгенского права, в частности положений, касающихся Шенгенской информационной системы.

В параграфе третьем главы 2 «Роль Европейской юстиции в расширении сотрудничества государств ЕС в борьбе с преступностью» изложены положения о правовом регулировании сотрудничества судебных органов государств Европейского Союза.

Одним из учреждений в области борьбы с преступностью, созданных в рамках Европейского Союза, сравнительно недавно является Европейская юстиция.

Принятый в декабре 2000 года Ниццкий договор внес изменения в раздел VI Договора о Европейском Союзе, предусматривающий сотрудничество в области правосудия и внутренних дел. Теперь ст. 29 стала предусматривать тесное сотрудничество между судебными органами посредством Европейского объединения судебного сотрудничества.

Европейская юстиция учреждается Решением Совета Европейского Союза от 28 февраля 2002 года о создании Евроюст в целях усиления борьбы с тяжкой преступностью в качестве органа Союза, наделенного правами юридического лица и финансируемого из общего бюджета Европейского Союза.

Основная сфера компетенции Евроюст включает виды преступных деяний и правонарушений, в отношении которых в конкретный момент времени компетенцией наделена Европейская полиция. Помимо этого, компетенция Евроюст распространена и на другие виды преступных деяний.

Для реализации своих целей в зависимости от характера преступной деятельности и масштабов проводимых расследований Евроюст выполняет стоящие перед ним задачи посредством одного или нескольких заинтересованных национальных членов или в лице коллегии.

Административный директор Евроюст работает под началом коллегии и ее президента. На административного директора возлагаются обязанности по текущему управлению Евроюст, а также по управлению его персоналом. Члены персонала Евроюст действуют в качестве постоянных, временных или местных сотрудников.

Для Российской Федерации особый интерес представляет сотрудничество Евроюст именно с третьими государствами и их правоохрнительными учреждениями. Учитывая тот факт, что международная преступность имеет тенденцию к росту, не исключено, что в ближайшем будущем будет заключено соглашение о сотрудничестве между правоохрнительными органами РФ и Евроюст.

Параграф четвертый главы 2 «Европейское бюро по борьбе с мошенничеством» посвящен ведомству Европейского Союза наднационального уровня, осуществляющему борьбу с различного рода преступными махинациями.

На основе Решения Комиссии Европейских сообществ 1999/352/ЕС, ECSC, Euroatom от 28 апреля 1999 года была учреждена новая единица – Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством (European Anti-fraud Office – OLAF). OLAF является частью аппарата Европейской комиссии. Его штаб-квартира находится в Брюсселе.

Несмотря на то, что OLAF входит в состав Европейской Комиссии, оно является самостоятельным и независимым ведомством.

Согласно положениям Регламента № 1073/1999 и № 1074/1999 Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством осуществляет внутреннее и

внешние административные исследования организаций и учреждений, ответственных за финансовое положение в странах Евросоюза.

Внутреннее исследование выполняется в рамках Европейского Союза в соответствии с национальным законодательством государств-членов. Внутренние проверки совершаются по инициативе как самого ведомства, так и финансового учреждения, а также по запросу компетентного правоохранительного органа. Сложившийся в регионе финансовый кризис также является поводом для исследования организаций и учреждений, ответственных за финансовое положение в странах Евросоюза.

Внешнее исследование осуществляется при проверке финансовых учреждений государств, не являющихся членами Евросоюза. Такое исследование возможно при имеющемся между ЕС и «третьей страной» соглашении о взаимной административной помощи, либо по запросу данного учреждения.

Как внутренние, так и внешние административные исследования осуществляются только с согласия директора ведомства. Директор OLAF возглавляет четыре отдела: два следственных отдела, отдел делопроизводства и отдел по особо важным делам.

Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством действует довольно успешно в рамках Европейского Союза, а также за ее пределами противостоит ухищренным операциям транснационального мошенничества и коррупции. С целью защиты единого бюджета региона организация осуществляет не только внутриведомственную деятельность, но и прибегает к помощи как национальных правоохранительных органов, так и международных организаций.

Сотрудничество OLAF с Министерством юстиции и Генеральной прокуратурой РФ, взаимная поддержка и совместные мероприятия, а также обмен полезной информацией могли бы способствовать эффективному противостоянию различного рода махинациям как внутри России, так и на территории ЕС. Особое внимание следует уделить дальнейшему развитию сотрудничества российского таможенного режима с Европейским ведомством

по борьбе с мошенничеством. Результатом такого тесного сотрудничества станет сохранение целостности бюджета Российской Федерации.

В параграфе пятом главы 2 «Европейская судебная сеть – элемент информационного обеспечения органов юстиции стран ЕС» автор уделил внимание успешно функционирующей в Европейском Союзе информационной сети в рамках судебного сотрудничества государств-членов.

С целью достижения более эффективного сотрудничества судебных органов государств-членов в Люксембурге 29 июня 1998 года Советом ЕС была принята Общая акция о создании Европейской судебной сети (European Judicial Network – EJN).

Задачами EJN стали координация деятельности судебных органов государств-членов ЕС в борьбе с особо опасными преступлениями путем облегченного и ускоренного обмена информацией и опытом, а также осуществление органами юстиции взаимной помощи в исследованиях путем дачи советов.

В отличие от других правовых органов, осуществляющих борьбу с организованной преступностью в Европейском Союзе, Европейская судебная сеть не имеет центральной штаб-квартиры, а состоит из контактных пунктов, расположенных в каждом государстве-члене, и секретариата.

Каждое государство ЕС вправе назначить в соответствии с национальным законодательством необходимое количество таких контактных пунктов: например, в Федеративной Республике Германия в каждой земле присутствует свой контактный пункт, а в Нидерландах – всего один.

Контактные пункты государств-членов должны обеспечить как внутригосударственную судебную власть, так и всего региона необходимой информацией. Данная информация различна по своей природе. Это – данные о внутренней структуре, специфике работы пунктов, месте их нахождения. Кроме того, они предоставляют друг другу список сотрудников и данные о них, устав, на основе которого создан пункт, информацию о расследуемых преступлениях, другую документацию. Секретариат EJN включен в состав секретариата Евроюст.

Все страны Евросоюза являются участниками Общей акции от 29 июня 1998 года. Следует отметить, что EJN никак не сотрудничает с государствами, не входящими в состав Европейского Союза, а является исключительно внутрирегиональным механизмом, способствующим сотрудничеству государств ЕС в борьбе с организованной преступностью. Данная организация оказалась действительно эксплуатационной структурой в судебном сотрудничестве.

Параграф шестой главы 2 «Европейский ордер на арест – новый механизм процедуры экстрадиции преступников в рамках ЕС» автор посвятил новой форме сотрудничества государств ЕС в уголовно-правовой сфере, организованной на основе нового принципа государств-членов о взаимном признании приговоров и судебных решений.

На саммите в Тампере (1999 год) Европейский совет принял совершенно новую концепцию для пространства Европейского Союза – взаимное признание судебных решений, что привело к замене классической процедуры экстрадиции на упрощенную судебную процедуру передачи преступников. Теперь запрашивающая сторона обращается непосредственно к правосудию того государства, где предположительно находится разыскиваемое лицо, минуя государственные органы власти.

Юридическим инструментом, призванным осуществлять прямую взаимосвязь между судебными органами государств Евросоюза, стало Рамочное решение Совета о Европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами от 13 июня 2002 года.

Европейский ордер на арест (European arrest warrant) с 1 января 2004 года на территории Евросоюза заменил все предшествующие документы об экстрадиции, в том числе соответствующие положения раздела III Конвенции о применении Шенгенского соглашения.

Европейский ордер на арест – это выданное государством-членом судебное решение в целях задержания и передачи другим государством-членом разыскиваемого лица для осуществления уголовного преследования либо для исполнения наказания или меры безопасности, связанных с лишением свободы.

Ордер выдается с целью затребовать от государств ЕС помощь в осуществлении розыска, задержания, ареста, передачи преступника.

Рамочным решением 2002 года предусмотрено 32 состава преступления, за совершение которых в отношении беглого преступника может быть выдан ордер.

Сегодня в ЕС передача преступников основана на следующих основополагающих принципах:

- уважение и соблюдение основных прав и свобод человека;
- взаимное признание приговоров и судебных решений;
- non bis in idem – недопущение судебного преследования за одно и то же преступление;
- гражданство Союза – исполнение решения судебного органа осуществляется в стране пребывания преступника;
- отказ от проведения проверки на предмет «двойной ответственности» деяний.

Европейский ордер на арест выдается в следующих случаях:

- когда за совершенное преступление закон выдающего ордер государства-члена предусматривает наказание или меру безопасности, связанные с лишением свободы сроком не менее двенадцати месяцев;
- когда в отношении преступника уже было назначено наказание или уже была наложена мера безопасности, предусматривающие осуждение к лишению свободы не менее чем на четыре месяца.

Ордер на арест по возможности должен содержать всю информацию личного характера о разыскиваемых лицах.

Заключение Российской Федерацией с заинтересованными странами международных соглашений о взаимном признании судебных решений, изменение классической природы института выдачи привело бы к ускоренной и беспрепятственной передаче разыскиваемых преступников.

В параграфе седьмой главы 2 «Унификация уголовного законодательства государств Евросоюза – правовая форма сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью» автором были исследованы

уголовные кодексы ряда стран ЕС – Германии, Франции, Испании, Польши и Эстонии, проведен сравнительный анализ таких составов преступлений, как терроризм, торговля людьми и преступлений против окружающей среды. Автор проследил в какой мере уголовное законодательство отдельного государства-члена соответствует унифицирующему уголовному законодательству правовому акту в части рассматриваемых преступлений международного характера.

Анализ действующих основных источников уголовного законодательства ряда стран ЕС показывает, что признаки составов транснациональных преступлений не всегда унифицированы, существуют важные детальные несоответствия. Например, в уголовном законодательстве Испании отсутствует определение такого состава транснационального преступления, как торговля людьми.

Сотрудничество государств-членов ЕС в борьбе с организованной преступностью осуществляется в различных формах, таких, как Европейская полиция, Европейская юстиция, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, Европейская информационная судебная сеть и Европейский ордер на арест. С целью облегчения их деятельности и для достижения единообразного понимания составов транснациональных преступлений для всех государств, вошедших в состав ЕС, необходимы законодательные меры на уровне Союза. Для унификации уголовного законодательства государств ЕС можно подумать о создании единого источника, содержащего признаки составов транснациональных преступлений.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются обобщения, формулируются выводы, основанные на материалах проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы.

1. В изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1) *Шамсутдинова Р.Р.* Унификация уголовного законодательства государств Евросоюза как необходимый элемент борьбы с транснациональной преступностью / Р.Р. Шамсутдинова // Закон. – 2007. – № 8. – С. 201–207. (0,64 п.л.);

2) *Шамсутдинова Р.Р.* Основные направления и формы сотрудничества государств Европейского Союза и третьих стран в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств / Р.Р. Шамсутдинова // Российский юридический журнал. – 2008. – №1. – С. 185–192. (0,81 п.л.).

2. В других изданиях:

1) *Шамсутдинова Р.Р.* Роль Европейской юстиции в координации сотрудничества государств ЕС в борьбе с преступностью / Р.Р. Шамсутдинова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – 2006. – № 7. – С. 288–294. (0,34 п.л.);

2) *Шамсутдинова Р.Р.* Сотрудничество Российской Федерации и государств Европейского Союза в области юстиции и внутренних дел / Р.Р. Шамсутдинова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – Казань, 2007. – № 8. – С. 353–360. (0,36 п.л.);

3) *Шамсутдинова Р.Р.* Роль Европейского ордера на арест в координации сотрудничества государств ЕС в борьбе с преступностью / Р.Р. Шамсутдинова // Россия и регионы в XXI в.: проблемы и перспективы развития законодательства и правоприменительной практики. Материалы II Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Казань, 2007. – С. 324–326. (0,65 п.л.);

4) *Шамсутдинова Р.Р.* Шенгенская информационная система – правовой элемент борьбы с организованной преступностью государств Европейского Союза / Р.Р. Шамсутдинова // Современные проблемы развития международного и конституционного права: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань, 2008. – С. 347–351. (0,20 п.л.).