

## МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПРИ РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ТРАНСГРАНИЧНОГО ХАРАКТЕРА

© 2014 г. Ирина Эдуардовна Никитина<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** рассматриваются проблемы сотрудничества государств – членов ЕС при раскрытии и расследовании трансграничных преступлений в части, касающейся модернизации системы межгосударственного обмена информацией.

**Annotation:** problems of EU member states international cooperation in the crime control sphere connected with improving data communication are examined.

**Ключевые слова:** сотрудничество стран-членов ЕС в сфере внутренних дел и юстиции, борьба с организованной трансграничной преступностью, формы международного сотрудничества государств при проведении совместных расследований, информационная система Европола.

**Key words:** EU member states international cooperation in the sphere of justice and internal affair, fight against organized cross-border crime, forms of EU member states international cooperation in holding joint investigation, Europol information exchange system.

Обеспечение внутренней безопасности в Европе всегда являлось приоритетным направлением деятельности Европейского Союза (далее – ЕС). В условиях интернационализации организованной преступности важное место в сфере борьбы с ней принадлежит модернизации системы межгосударственного обмена информацией при раскрытии и расследовании трансграничных преступлений. По мнению зарубежных экспертов, четко налаженное международное информационное взаимодействие правоохранительных органов европейских государств – необходимая предпосылка для организации их совместной деятельности в противодействии преступности. Получение своевременной правовой помощи по уголовным делам, включая криминалистическую, оперативно-розыскную и иную информацию, является одним из ключевых моментов успеха в деле обеспечения правопорядка и законности на территории европейских государств.

Специалисты Европола<sup>2</sup> на современном этапе выделяют пять центров криминальной активно-

сти: северо-западный (Нидерланды и Бельгия); северо-восточный (Латвия, Литва, Эстония, Калининград (Российская Федерация)); юго-западный (Испания и Португалия); южный (южная Италия); юго-восточный (Болгария, Румыния и Греция)<sup>3</sup>. С самого начала своего существования ЕС в качестве средства повышения эффективности борьбы с трансграничной преступностью предусматривал развитие более тесного сотрудничества правоохранительных органов стран –

ратификации странами – членами Евросоюза (Art. 30 TEU, par. 2). Решение Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. заменило Конвенцию “О создании Европейского полицейского ведомства (Европол)” (далее – Конвенцию о Европоле). Это было вызвано тем, что внесение изменений в Конвенцию осуществлялось посредством подписания и ратификации дополнительных протоколов всеми государствами-членами ЕС, которые нередко затягивали ратификационный процесс, на что Европейский Союз, используя новые законодательные полномочия в уголовно-правовой сфере, принял юридически обязательный нормативный акт “О создании Европейского полицейского агентства – Европол”, дальнейший пересмотр которого больше не нуждается в национальных ратификациях. Фактическим началом деятельности “нового” Европола считается 1 июля 1999 г.

1 июля 2009 г. Европол отметил 10-ю годовщину своего создания. За период от начала своей деятельности в 1990 г. и до 2010 г. организация успешно прошла запланированный путь развития, а после вступления в силу Лиссабонского договора с 1 января 2010 г. стала полноправным агентством Европейского Союза.

<sup>3</sup> См.: <https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>.

<sup>1</sup> Ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: irinanikitina23@rambler.ru).

<sup>2</sup> Европол создан на базе Европейского подразделения по наркотикам (Europol Drug Union – EDU), которое было образовано в соответствии с министерским соглашением 12 членов Группы ТРЕВИ в июне 1993 г. В июле 1995 г. в Брюсселе (Бельгия) была подписана Конвенция о Европоле, вступившая в законную силу с 1 октября 1998 г. после

членов ЕС в сфере внутренних дел и юстиции, которое привело к значительному уменьшению сроков выполнения запросов по оказанию взаимной правовой помощи по уголовным делам, а также к упрощению и улучшению соответствующих юридических процедур.

С этой целью Советом ЕС был разработан двусторонний подход к решению указанной проблемы: с одной стороны, предполагалось возрастание личной ответственности таких «наднациональных» правоохранительных органов, как Европол, Евроюст<sup>4</sup> и Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (European Anti-Fraud Office – OLAF)<sup>5</sup>, за обеспечение сотрудничества государств ЕС по уголовным делам, а с другой стороны – разработка европейских конвенций по экстрадиции и правовой помощи, принятие которых способствовало установлению прямых контактов, техническому развитию и совершенствованию методов раскрытия и расследования трансграничных преступлений.

Для России интеграция в мировое сообщество также привела к росту преступности. Поэтому осмысление позитивного опыта сотрудничества стран – членов ЕС в сфере борьбы с трансграничной организованной преступностью, включающее взаимодействие на основе общепризнанных либо согласованных норм и процедур с использованием передовых технологий, средств и методов, заслуживает самого пристального внимания.

С момента становления обязательного сотрудничества компетентных органов государств – членов ЕС по уголовным делам<sup>6</sup> в учредительные договоры ЕС были внесены существенные изменения, способствующие повышению эффективности борьбы с организованной трансграничной преступностью.

В зарубежной юридической литературе, в документах ООН и иных международных нор-

мативно-правовых актах в последнее время используется термин “трансграничная организованная преступность” (cross-border organized crime, trans-border organized crime) взамен термина “транснациональная организованная преступность”, применявшегося ранее. Это связано с международной системой защиты прав и свобод человека<sup>7</sup>.

В соответствии с критериями Европола организованная трансграничная преступная группа отвечает следующим условиям: 1) взаимодействие двух или более человек; 2) распределение ролей (задач); 3) длительная или неограниченная по времени деятельность; 4) наличие дисциплины или внутреннего контроля; 5) совершение тяжких и особо тяжких преступлений; 6) распространение криминальной деятельности в международном масштабе; 7) применение насилия; 8) использование экономических или коммерческих структур; 9) вовлечение в отмывание денег; 10) влияние на политических деятелей, СМИ, государственные органы, судебные власти или экономическую деятельность (коррупция); 11) целью деятельности является получение прибыли или власти.

Для того чтобы лица, занимающиеся противоправной деятельностью, были признаны преступной организованной группой, их объединение должно в обязательном порядке соответствовать условиям, изложенным в п. 1, 3, 5 и 11, а также любыми двумя из вышеуказанных<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> В ЕС не допускается использовать национальный признак в качестве характеристики преступной группировки. Так, например, говорят об организованной преступной группировке, говорящей на албанском языке (Albanian-speaking OCGs). Поэтому в данной работе автор применяет термин “трансграничная организованная преступность”.

<sup>8</sup> Так, за 2012 и первый квартал 2013 г. правоохранительными органами Испании из числа выявленных организованных преступных групп 79% действовали менее трех лет; 69% являлись многонациональными; 67% имели криминальные интересы за рубежом; 20% состояли только из граждан Испании. В 2012 г. выявлены 482 организованные преступные группы (из них новые – 283 (59%)). Их специализация в 2012 г. распределялась следующим образом: 27% были вовлечены в незаконный оборот кокаина; 18% – гашиша; 16% – в грабежи и 10% занимались мошенничеством (из них полностью разобщены 277 (57%) и частично разобщены 172 (36%)). В течение января-мая 2013 г. правоохранительными органами Испании выявлено 229 организованных преступных групп, из которых 112 были разобщены полностью (49%) и 100 разобщены частично (43%). По специализации 25% были вовлечены в незаконный оборот кокаина; 20% – гашиша; 18 – занимались грабежами. Было изъято 10 700 кг кокаина, 140 кг гашиша, 66 кг героина (сведения получены от представителя МВД России в Испании из доклада Государственного секретаря по вопросам безопасности МВД Испании Франсиско Мартинеса 30 июля 2013 г. (исх. № 70 от 06.08.2013).

В настоящее время в европейском сообществе наметилась устойчивая тенденция к возрастанию роли и значения межгосударственного сотрудничества правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. Так, в соответствии со ст. 3 решения Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. основной целью, стоящей перед Европолом<sup>9</sup>, являются поддержка и усиление деятельности компетентных органов государств – членов ЕС и их взаимного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, терроризмом и иными тяжкими преступлениями, затрагивающими интересы двух и более стран. Ввиду масштабов, тяжести и последствий указанных преступлений возникает настоятельная необходимость в совместных действиях государств – членов ЕС. В соответствии с положениями решения Совета ЕС к компетентным органам относятся правоохранительные органы государств ЕС, к ведению которых относятся предотвращение преступности и борьба с ней.

Практика показала, что совместное расследование преступлений трансграничного характера представителями правоохранительных органов стран имеет несомненные преимущества.

Правовую основу сотрудничества государств по совместному расследованию трансграничных преступлений составляют следующие основные международно-правовые документы: 1) ст. 19 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (от 15 ноября 2000 г.); 2) ст. 49 Конвенции ООН против коррупции; 3) ст. 13 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам<sup>10</sup> (ст. 1 Объединенные следственные бригады – рамочное решение Совета ЕС от 13 июня 2002 г. по объединенным следственным бригадам<sup>11</sup>); 4) ст. 20 Вто-

рого дополнительного Протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам; 5) ст. 27 Конвенции полицейского сотрудничества в Юго-Восточной Европе.

Международное сотрудничество правоохранительных органов государств ЕС при раскрытии и расследовании преступлений трансграничного характера осуществляется в следующих формах<sup>12</sup>: совместное параллельное расследование (Joint (Parallel) Investigation – далее СПР), так называемое “зеркальное” расследование; создание объединенных следственных бригад JT (Joint Investigation Team – далее ОСБ).

Вместе с тем в соответствии с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности<sup>13</sup>, а также Конвенцией ООН против коррупции<sup>14</sup> используется еще одна форма сотрудничества – международный специализированный объединенный орган расследования (Joint Investigative Body – далее ООР).

В октябре 1992 г. Европейским Союзом на специальном совещании в Тампере (Финляндия) было принято решение о создании Объединенных следственных бригад для противодействия незаконному обороту наркотиков, торговле людьми и терроризму. Ранее существовавшие формы международного сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции европейских государств были не всегда достаточно эффективны в борьбе с организованной преступностью, которая действует, невзирая на границы, в то время как действия органов уголовного преследования ограничены государственными и юридическими обязательствами.

Совместное расследование в форме ОСБ по сравнению с параллельным (зеркальным) рас-

<sup>9</sup> Доступно на сайте: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Европол>

<sup>10</sup> Official Journal of the European Union (OJ) C 197 of 12.7.2000. P. 1.

<sup>11</sup> Статья 1 рамочного решения по объединенным следственным бригадам почти полностью повторяет ст. 13 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, принятой 29 мая 2000 г. Советом ЕС. Первоначально нормы Конвенции должны были быть имплементированы в национальное законодательство стран-членов ЕС до 1 января 2003 г., однако к этому сроку ратифицировала Конвенцию только Великобритания. Поэтому принятие “рамочного решения”, касающегося вопросов функционирования объединенных следственных бригад от 13 июня 2002 г., целью которого стало улучшение взаимодействия между должностными лицами полиции, судебных и таможенных органов путем усовершенствования существующего обеспечения многосторонней правовой помощи, дало возможность реализовать упомянутую Конвенцию. В соответствии со ст. 5 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам “рамочное решение” действует до момента вступления

в силу Конвенции для всех государств – членов ЕС. Для большинства стран ЕС Конвенция вступила в силу 23 августа 2005 г. Советом ЕС также были приняты рекомендации от 8 мая 2003 г. по типовому соглашению для регулирования деятельности объединенных следственных бригад, которые создаются для развития и совершенствования полицейского сотрудничества.

<sup>12</sup> Автор полагает, что в данном случае целесообразно говорить о формах расследования трансграничных преступлений совместно двумя или более странами, чем о новых методах или видах расследования, по аналогии с российским уголовно-процессуальным законодательством, в котором предварительное расследование преступлений производится в форме предварительного следствия или в форме дознания (в соответствии со словарем Д.Н. Ушакова под формой понимается вид, устройство, тип, структура, конструкция чего-нибудь, характер которой обусловлен содержанием).

<sup>13</sup> См.: UNTOC, Article 19.

<sup>14</sup> См.: UNCAC, Article 49.

следованием обладает преимуществом более быстрого и прямого информационного обмена, что, несомненно, важно в условиях определенного “соревнования” криминальных структур и органов правопорядка в технических и информационных возможностях. ОСБ призвана в системе би- и мультилатеральной кооперации привнести в работу европейских служб уголовного преследования большую гибкость, что характерно для организованной преступной сети.

В международном праве отсутствует определение ОСБ. Однако, принимая во внимание имеющиеся в специальной литературе и в правовых соглашениях ЕС определения, можно констатировать, что объединенная следственная бригада – это образованная путем билатеральных или мультилатеральных соглашений межгосударственная оперативно-следственная группа для проведения совместного уголовного расследования в одном или более государств ЕС на определенный установленный сторонами срок<sup>15</sup>.

В зависимости от оперативно-следственных полномочий своих членов ОСБ согласно принятой в ЕС терминологии подразделяют на активные и пассивные.

**Активная бригада** (active team) включает должностных лиц двух или более государств, наделенных оперативно-следственными полномочиями (равными или частичными) и работающих под контролем того государства, на территории которого находится ОСБ или под юрисдикцию которого она подпадает.

**К пассивной** (passive team) относится группа должностных лиц двух или более государств, обладающих разными функциональными полномочиями. Часть сотрудников, относящихся к юрисдикции стороны, где работает ОСБ, обладает оперативно-следственными полномочиями, а другая часть, откомандированная и работающая на территории иностранного государства, указанными полномочиями не наделена.

ОСБ действует на территории сторон, заключивших соглашение о ее создании, в соответствии со следующими общими условиями, касающимися персонала состава бригады.

**Руководитель бригады** – представитель компетентного органа стороны, участвующей в расследовании уголовного преступления, под юрисдикцию которой подпадает ОСБ.

Руководителями бригады в зависимости от особенностей национальных законодательств участвующих сторон являются государственные обвинители, судьи, старшие чиновники полиции или таможенной службы (ст. 20 (3) Второго дополнительного Протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам<sup>16</sup>).

**Персональный состав ОСБ** также включает **членов бригады** (members), **откомандированных**, или так называемых **вторичных, членов бригады** (seconded members) и **иных участников** (other participants) – представителей не участвующих в Соглашении сторон или сотрудников международных организаций.

**К членам бригады** относятся сотрудники правоохранительных органов, являющиеся гражданами той стороны, под юрисдикцией которой работает ОСБ.

**Откомандированные члены бригады** (вторичные) – представители правоохранительных органов другой стороны, которые в соответствии с Соглашением работают на территории иностранного государства в составе ОСБ.

В соответствии с положениями § 5 Второго дополнительного Протокола вторичные члены бригады имеют право присутствовать при проведении любых следственных действий в ходе расследования уголовного дела в государстве, где работает ОСБ. Однако руководитель бригады в особых случаях, как, например, при расследовании сексуальных преступлений против несовершеннолетних, может распорядиться иначе и ввести определенные ограничения на присутствие откомандированных членов бригады во время производства следственных действий. С другой стороны в соответствии с § 6 Второго дополнительного Протокола руководитель ОСБ также имеет право возлагать на откомандированных членов бригады задачи по выполнению определенных следственных действий в своем государстве в соответствии с национальным законодательством и полученными от него инструкциями, а также с разрешения компетентных властей сторон-участниц. Такое разрешение может быть предусмотрено сразу на стадии подписания Соглашения о создании ОСБ либо получено позже на специальной основе.

<sup>15</sup> Лат. “cooperation” – “работа”, “взаимодействие”, “деятельность”; международная кооперация – совокупность организационно оформленных добровольных объединений соответствующих субъектов для достижения общих целей в различных областях деятельности. Лат. “multum” – “много” и “lateralis” – “боковой” – многосторонний, касающийся многостороннего обмена (с участием нескольких стран) (см.: *Комлев Н.Г.* Словарь иностранных слов. М., 2006). Лат. *bio* – “двойной, двусторонний”.

<sup>16</sup> См.: Official Journal of the European Union (OJ) C 197 of 12.7.2000. P. 1.

Оно дается на право проведения следственных действий в общем либо имеет ограничения в ряде случаев.

Одной из наиболее важных новаций, предусмотренной § 7 Второго дополнительного Протокола, является то, что если в ходе расследования возникает необходимость в получении правовой помощи от стороны – участницы ОСБ, то откомандированные члены бригады наделяются правом обращаться к своим национальным компетентным органам по запросу ОСБ в таком же порядке, как это предусмотрено в рамках национального законодательства указанной стороны. Государство, где работает ОСБ, не должно направлять отдельный запрос об оказании правовой помощи (letter rogatory) другой стороне.

Что касается необходимости прямого обмена информацией между членами ОСБ, то такой порядок предусмотрен как национальными законодательствами государств – членов ЕС, так и § 9 и 10 Второго дополнительного Протокола. Эти положения дают несомненные преимущества для следователей. Члены бригады могут в соответствии с национальным законодательством страны, гражданами которой они являются, получать необходимые для уголовного расследования сведения и материалы, которые доступны в их государстве.

Информация, полученная в соответствии с законодательством участвующих сторон в ходе совместного расследования трансграничных преступлений членами или вторичными членами бригады и которая иначе не могла стать доступной компетентным органам уголовного преследования, может быть использована в следующих случаях: 1) для достижения целей, ради которых была создана ОСБ; 2) для раскрытия, расследования и уголовного преследования в рамках иных уголовных дел при согласии стороны, от которой получена информация. Сведения могут быть сокрыты только в случаях, когда их использование подвергает опасности сам процесс расследования заинтересованной стороны или при отказе стороны от взаимопомощи; 3) для предотвращения непосредственной и серьезной угрозы общественной безопасности стороны без ущерба положениям, указанным в п. 2, если предполагается, что впоследствии уголовное расследование будет открытым; 4) для иных целей в пределах, установленных положениями Соглашения между сторонами по созданию ОСБ.

Еще в первой половине прошлого столетия американский ученый Д. Митрани в работе “Система поддержания правопорядка” (a working

peace system) отмечал, что если государства не способны выполнять какие-либо функции, то последние передаются специализированным международным организациям. В результате их создания смягчаются конфликтные ситуации между государствами, и, как следствие, укрепляется международное сотрудничество<sup>17</sup>.

Статья 20 Второго дополнительного Протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи предусматривает возможное присутствие в ОСБ *иных участников* – представителей не участвующих в Соглашении об ОСБ сторон или сотрудников международных организаций (Интерпол, Европол и др.).

Права, которыми наделены в соответствии с этой статьей члены бригады (например, присутствовать при проведении следственных мероприятий), не распространяются на иных участников ОСБ, если только Соглашением не предусмотрен иной порядок. Эти участники осуществляют в основном вспомогательные и консультативные функции и не обладают полномочиями, которыми наделены члены и вспомогательные члены бригады, а также не могут использовать полученную в ходе расследования информацию (ст. 20 (10) Второго дополнительного Протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи), если только иное не предусмотрено в Соглашении участвующих сторон.

В 2005 г. была создана сеть национальных экспертов, а в ноябре 2007 г. совместно с Евроюстом Европол создал вебсайт об их деятельности. На сайтах Евроюста и Европола широко отражена деятельность объединенных следственных бригад. Создание этих интернет-страниц преследовало цель представить информацию, в частности, о сети национальных экспертов по совместным следственным группам<sup>18</sup>. Сеть была создана в 2005 г., как прямое продолжение Гаагской программы<sup>19</sup>.

Евроюст и Европол считают, что веб-сайт объединенных следственных бригад станет инстру-

<sup>17</sup> См.: Воробьев И.А. Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной организованной преступностью. М., 2004. С. 24.

<sup>18</sup> Эта сеть, состоящая по крайней мере из одного эксперта в каждой стране ЕС, нацелена на расширение использования возможностей совместных следственных групп. Сеть содействует обмену передовым опытом, методами раскрытия и расследования преступлений, а также оказывает необходимую юридическую и практическую помощь по вопросам, связанным с созданием и работой совместных следственных групп. Евроюст, Европол и Общий Секретариат Совета ЕС оказывают поддержку сети и ее экспертам.

<sup>19</sup> Гаага, 30 ноября 2007 г.

ментом “развития”, который будет способствовать расширению осведомленности о сети национальных экспертов по объединенным следственным бригадам как передового инструмента полиции разных стран и судебного сотрудничества<sup>20</sup>.

Европол совместно с Евроюстом также подготовили справочник по законодательству государств ЕС об объединенных следственных бригадах и руководство о юридических основах и требованиях по созданию таких групп для практических работников (Eurojust and Europol 2008. Joint Investigation Team Manual). Согласно положениям данного руководства Европол и Евроюст вправе совместно требовать от государства – члена ЕС создания объединенной следственной бригады.

Государства – члены ЕС рассматривают запросы Европола о возбуждении, проведении или координации расследований по уголовным делам и сообщают о принятом решении. Перед обращением с запросом о возбуждении уголовного расследования Европол информирует об этом Евроюст.

Каждое государство – член ЕС создает национальный отдел Европола, который является связующим звеном между Европолем и национальными компетентными органами. Каждый национальный отдел откомандировывает в Европол, как минимум, одного офицера связи, на которого возлагается ответственность за представление интересов страны согласно национальному законодательству государства-участника.

Офицеры связи Европола напрямую взаимодействуют с любыми членами объединенной следственной бригады и в рамках консультативной помощи предоставляют необходимую информацию из баз данных и аналитических рабочих файлов Европола.

В 2011 г. Европол использовал свои информационные технологии и ресурсы, а также профессиональный опыт сотрудников для оказания помощи правоохранительным органам государств – членов ЕС при расследовании 13 697 трансграничных преступлений, что на 17% больше по сравнению с 2010 г. По экспертно-криминалистическим базам данных Европола идентифицировано 716 объектов, сотрудниками подготовлено 984 сравнительных отчета, предоставлено 376 аналитических материалов, проведено 340 операций.

Европол использует современные информационные и коммуникационные технологии, такие как мультисервисная защищенная сеть передачи и приема данных, предоставляющие быстрые и

надежные возможности для накопления криминалистической информации, ее визуализации и обеспечения поиска “по ключевым данным”.

Поскольку сбор, анализ и распространение информации влечет за собой обмен большим количеством персональных данных, то при исполнении служебных обязанностей к сотрудникам Европола предъявляются высокие требования по защите и сохранности информации. Контроль осуществляет Объединенная наблюдательная комиссия. Так, в течение 1999 – 2000 гг. были созданы шифровальные телекоммуникационные связи с правоохранительными органами стран ЕС, защищенные сети голосовой связи (secure voice network) и виртуальные частные сети (virtual private network). В 1999 г. Европол задействовал Систему по обмену информацией (Info-Ex)<sup>21</sup> для обеспечения защищенного обмена криминалистической информацией между правоохранительными органами государств – членов ЕС без обязательного своего участия<sup>22</sup>.

Все сервисы и базы данных Европола доступны для правоохранительных органов стран – членов ЕС круглосуточно. При необходимости оказания помощи странам – членам ЕС Европол командует специалистов различных областей знаний, обеспечивая при этом связь с сервисами посредством мобильных пунктов оперативной связи (mobile office)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> В апреле 2007 г. вступили в силу три протокола, вносящие поправки в Конвенцию о Европоле. Протокол по отмыванию денег (The Money Laundering Protocol) расширил мандат Европола по борьбе с отмыванием денег вообще, независимо от вида преступлений и происхождения отмываемых доходов (OJ C 358 of 13.12.2000. P.1). Протокол о совместных следственных бригадах предоставил сотрудникам Европола право участвовать в работе ОСБ (OJ C 312 of 16.12.2002. P. 1). Датский протокол внес поправки в Конвенцию о Европоле (OJ C 2 of 06.01.2004. P. 1). С учетом изменений, вызванных протоколами, Европол в 2009 г. начал заменять широко используемую систему обмена информацией Info-Ex на инструмент коммуникации нового поколения – защищенную сеть обмена информацией SIENA.

<sup>22</sup> Поскольку объем обмена информацией между Бюро связей государств ЕС и Европолем постепенно увеличивался, система была обновлена и усовершенствована. Например, в 2003 г. через систему Info-Ex осуществлено 94 723 процесса обмена информацией, что на 43% больше по сравнению с 2002 г. К концу 2004 г. показатели возросли еще на 32%.

<sup>23</sup> Мобильный пункт представляет собой оперативный центр Европола, который используется для оказания оперативной и криминалистической помощи объединенным следственным бригадам при раскрытии и расследовании трансграничных преступлений. Растущая потребность в постоянном сопровождении операций заставила Европол разработать решение, которое было бы применимо во

<sup>20</sup> См.: Ten years of Europol 1999 – 2009/ European police office, 2009. P. 51.

Чтобы поддерживать рост предоставляемых странам – членам ЕС, странам – не членам ЕС и третьим сторонам услуг оперативного и стратегического характера, Европол постоянно развивает новейшие технологии, поддерживает надежность, эффективность и защищенность каналов передачи данных.

Основой инфраструктуры обмена информацией является оперативная сеть Европола (Europol Operations Network). Она соединяет правоохранительные агентства всех стран – членов ЕС, возрастающее число правоохранительных структур стран – не членов ЕС и третьих сторон, с которыми у Европола заключены договоры о сотрудничестве. Поэтому в первую очередь задача Европола состоит в обеспечении защищенности инфраструктуры сети, поскольку современная информационная безопасность базируется на возрастающем доверии среди стран, которые обмениваются информацией и сведениями конфиденциального характера с Европолом или через Европол.

Система безопасного обмена информацией сетевых приложений (Secure Information Exchange Network Application (SIENA) – далее СИЕНА) – современный инструмент, призванный обеспечить быструю, защищенную и удобную для пользователей передачу данных, обмен оперативной и стратегической криминалистической информацией, а также оперативно-розыскными и разведывательными сведениями между Европолом, странами – членами ЕС и третьими сторонами, имеющими договоры о сотрудничестве с Европолом. СИЕНА функционально совместима с другими системами Европола, системами сотрудничающих с Европолом государств и организаций.

При проектировании и функционировании СИЕНА значительные усилия прилагались к защите информации и соблюдению конфиденциальности, чтобы обеспечить выполнение всех правовых требований и ограничений. В равной степени полагалось, что защита данных должна стоять на первом месте, и принимались все необходимые меры для защищенного обмена информацией ограниченного доступа. Кроме того, во внимание были приняты успешный опыт обмена

всех ситуациях. Основное требование состояло в предоставлении удаленного доступа в режиме реального времени к основным сетевым и информационным ресурсам Европола. Например, использование мобильного пункта стало частью оказанной Европолом помощи в 2005 г. Великобритании после террористических атак в Лондоне с применением взрывных устройств.

данными с высокой степенью надежности среди правоохранительных органов европейских государств, использование ручного и аналитического кодирования, с помощью которого точно определяются условия использования информации.

В 2012 г. посредством СИЕНА было возбуждено 15 949 новых уголовных дел (82% возбуждено странами – членами ЕС, 8% – Европолом и 10% – третьими сторонами), среди которых: 29% дел, связанных с незаконным оборотом наркотических средств; 15% – с мошенничеством и злоупотреблением доверием; 11% – с грабежами; 9% – с незаконным отмыванием денег; 8% – с нелегальной миграцией. Произведен обмен 414 334 оперативными сообщениями, к концу 2012 г. были сформированы 373 подведомственных пункта СИЕНА. Среди пользователей – сотрудники правоохранительных органов 28 стран – членов ЕС; 12 – представителей третьих сторон и 20 опосредованных участников. Всего приблизительно 3000 пользователей<sup>24</sup>.

Информационную систему Европола (Europol Information System)<sup>25</sup> составляют базы данных криминалистически значимой информации и оперативно-аналитические учеты, содержащие сведения о преступлениях, лицах, причастных к их совершению, и иную информацию (например, базы данных, содержащие персональную информацию, европейская транспортная база данных, телефонные базы данных, база данных огнестрельного и холодного оружия и т.п.) и которые призваны помогать странам – членам ЕС, Европолу и другим компетентным органам вести борьбу с организованной преступностью, террористическими сетями и другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями.

В информационной системе Европола содержится информация, необходимая для выполнения возложенных на Европол задач по борьбе с организованной преступностью трансграничного характера. Так, она включает персональные данные: 1) о лицах, которые согласно национальному законодательству соответствующего государства члена подозреваются в совершении преступления

<sup>24</sup> <http://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>

<sup>25</sup> Решение о ее создании было принято в 2000 г. Система начала функционировать в 2002 г., но использовалась она только в отношении информации, связанной с подделкой евро. Система второго поколения охватила все виды преступлений и стала доступной для всех стран-членов ЕС с октября 2005 г. Она стала первым шагом на пути к созданию единой информационной базы в рамках ЕС с возможностью автоматического обновления их национальных криминалистических баз данных стран-членов ЕС.

или в соучастии в преступлении, являющемся объектом внимания Европола<sup>26</sup>, или которые были осуждены за подобное преступление; 2) о лицах, в отношении которых существуют достаточные основания полагать согласно национальному праву соответствующего государства – члена ЕС, что они могут совершать преступления, относящиеся к компетенции Европола<sup>27</sup>.

Персональные данные включают в себя следующие сведения: фамилия (девичья фамилия), имя и псевдоним, заимствованная фамилия; дата и место рождения; гражданство; пол; профессия и место нахождения соответствующего лица; номер документа о социальном обеспечении; водительское удостоверение, удостоверение личности и данные паспорта, а также при необходимости другие сведения, позволяющие идентифицировать личность, такие как: физические приметы, дактилоскопическая и геномная информация. В информационной системе Европола также накапливаются сведения о преступлениях (дата, место, особенности и т.д.), о службах, рассматривающих уголовные дела, номера дел, судимости и иная информация, относящаяся к компетенции Европола.

Правом на внесение сведений в информационную систему Европола наделены его национальные отделы, офицеры связи и иные уполномоченные лица Европола. Базы данных Европола пополняются также за счет достоверных данных, полученных от третьих сторон.

Так, на декабрь 2012 г. информационная система Европола содержала 186 896 объектов (на 2% больше по сравнению с 2011 г.), информацию по 48 023 подозреваемым и/или обвиняемым в совершении преступлений лицам (на 17% больше по сравнению с 2011 г.). Основными криминальными деяниями, фиксирующимися в системе, являются: незаконный оборот наркотиков и наркотических средств – 34%; подделка денежных

знаков – 14%; грабежи – 12%; нелегальная миграция – 10%; мошенничество и злоупотребление доверием – 7%<sup>28</sup>. Оперативно-аналитические учеты Европола (Analysis Work Files – AWF) являются тематическими и включают такие рубрики, как “Детская порнография” (TWINS), “Торговля людьми” (MARITZA), “Наркотрафик латиноамериканских преступных организаций (COLA), “Трафик кокаина” (MUSTARD), “Подозрительные финансовые операции” (SUSTRANS), “Преступные структуры, занимающиеся подделкой банковских карт” (TERMINAL).

Абсолютное большинство информации вводится в информационные базы посредством автоматизированной системы загрузки данных. В последние годы<sup>29</sup> процесс сбора криминалистической информации странами – членами ЕС изменился, и главный акцент теперь перенесен на передачу данных в различные правоохранительные органы, что требует совместности информационных баз данных. Другой позитивной тенденцией можно считать заинтересованность национальных правоохранительных органов стран – членов ЕС в пополнении информационной системы Европола и совместном использовании ее ресурсов при раскрытии и расследовании преступлений. Такое развитие значительно улучшает качество информационной системы Европола и делает ее более эффективной и полезной для большинства правоохранительных органов европейских государств.

В качестве стратегии в этой области Совет ЕС принял решение об увеличении и более эффективном использовании возможностей информационной системы Европола в борьбе с трансграничной преступностью<sup>30</sup>. Соответствующий документ устанавливает приоритетные направления деятельности для стран – членов ЕС и Европола, среди которых: 1) расширение возможности доступа к информационной системе Европола для всех уполномоченных подразделений правоохранительных органов; 2) установление механизма для систематического обеспечения правоохранительных органов необходимой криминалистической и иной информацией, выполнение поиска по нескольким параметрам (автоматическая функция дает возможность осуществлять до 400 индивидуальных поисков одновременно); 3) более широкое использование возможностей информационной системы Европола при проведении расследований.

<sup>28</sup> <http://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>

<sup>29</sup> По состоянию на декабрь 2012 г.

<sup>30</sup> Решение одобрено во время президентства Дании в ЕС.

<sup>26</sup> К компетенции Европола относятся тяжкие трансграничные преступления, совершенные организованной группой лиц, при расследовании и раскрытии которых возникает необходимость в совместных действиях правоохранительных органов европейских стран. К компетенции Европола также отнесены связанные преступления: преступления, совершенные с целью приобретения средств и орудий для совершения противоправных деяний, находящихся в сфере компетенции Европола; преступления, совершенные с целью облегчить или довести до конца совершение противоправных деяний, находящихся в сфере компетенции Европола; преступления, совершенные с целью обеспечить безнаказанность противоправных деяний, находящихся в сфере компетенции Европола.

<sup>27</sup> Статья 12 Решения Совета ЕС от 6 апреля 2009 г. (Доступно на сайте: <http://www.europa.ru>).

Чтобы обеспечить действенное и скоординированное противодействие преступности, Европол должен быть в равной степени маневренной и инновационной организацией, обеспечивающей развитие передовых средств и методов раскрытия и расследования преступлений и оснащенной оборудованием и криминалистической техникой, в полной мере соответствующей современным требованиям.

Информационная система Европола, которая позволяет обмениваться “высокоуязвимой информацией”<sup>31</sup>, имеет секретную робастную систему защиты (устойчивую к внешним воздействиям). Безопасность гарантируется помимо иных средств защиты загрузочными кодами. Данная функция обеспечивает максимальную защиту и определяет лиц, кто может быть допущен к информации и что должно быть для этого сделано.

В целях усиления своей позиции как ведущего органа в сфере специальных знаний, а также для обмена опытом и связями между различными объединениями экспертов и специалистов Европол развивает специальные базы (платформы) для экспертов (Europol Platform for Expert – далее EPE), которые представляют собой защищенную операционную систему. С ее помощью специалисты различных правоохранительных структур имеют возможность в рамках соответствующих объединений обмениваться знаниями, передовым опытом и неперсональной криминалистической информацией. Указанная система оказывает помощь в сотрудничестве экспертов и специалистов различных стран благодаря совместной работе в режиме on-line.

В последние годы число пользователей EPE возросло на 2000 участников, а для пользователей открыта следующая тематическая информация: защита свидетелей; похищение детей, захват заложников и вымогательство; рабочая группа Европола по лицам, совершившим убийства; работа с осведомителями; скрытое наблюдение; особое вмешательство/антитерроризм; тайные убежища преступников; специальные тактики, включающие: проведение спецопераций по борьбе с терроризмом (ATLAC); тайное проникновение; европейская программа отслеживания преступников; административный подход к организации борьбы с организованной преступностью; сексуальная эксплуатация детей; антитеррористический

центр; подготовка кадров по противодействию коррупции; веб-сайт мест криминальных происшествий Европейской сети криминалистических учреждений (далее – ЕСКУ); европейская сеть технических служб правоохранительных органов (ENLETS); экологические преступления; европейская платформа для экспертов по бандформированиям; европейская платформа по средствам обмена информацией между правоохранительными органами; электронная автоматическая сеть с коммутируемыми каналами (E-SCAN); информационный центр по борьбе с финансовыми преступлениями; преступления против интеллектуальной собственности; мошенничество с платежными карточками; центр по сотрудничеству таможенных органов; реализация соглашения, принятого в г. Прюм в 2005 г., положения которого предусматривают создание инфраструктуры, позволяющей всем правоохранительным органам стран – членов ЕС получать доступ к европейской базе данных; программа по оценке угрозы со стороны организованной преступности (SOCTA); универсальный формат работы с сообщениями (обмен сообщениями – одна из функций телекоммуникационных и онлайн-овых систем).

Европол оказывает криминалистическую и техническую помощь следственным органам стран – членов ЕС в режиме удаленного доступа по следующим видам преступлений: подделка платежных карт; преступления в интернете (сетевая преступность); фальшивомонетничество (подделка евро), производство контрафактных товаров, подделка документов; незаконное производство наркотиков, их хранение и места складирования.

Европол как ведущая организация Евросоюза по борьбе с поддельными евро является международным контактным пунктом по борьбе с фальшивомонетничеством. Выполняя возложенные на него обязательства, Европол предоставляет правоохранительным органам экспертную помощь в проведении экспертиз и исследований материалов денежных купюр, а также технических средств, с помощью которых изготавливаются фальшивые евро. В дополнение Европол организует учебные курсы по вопросам защищенности евро от подделок.

На территории ЕС незаконно производится большое количество синтетических наркотиков, особенно амфетомин и экстази. Ежегодно от 60 до 90 мест серийного производства наркотиков обнаруживается, арестовывается и ликвидируется<sup>32</sup>. Часто во время следствия правоохранитель-

<sup>31</sup> Под “уязвимостью” информации имеется в виду тот факт, что ее разглашение может нанести ущерб законным интересам лица и/или общества в целом; в зависимости от степени “уязвимости” данных им обеспечивается более или менее высокий уровень конфиденциальности.

<sup>32</sup> <http://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>

ные органы также находят места складирования химических прекурсоров, которые используются при производстве наркотиков и представляют потенциальную опасность. Специалисты Европола оказывают помощь в подготовке секретных операций по ликвидации незаконных производств наркотиков и сбору доказательств. Они выполняют технические исследования индивидуально изготовленного или промышленного оборудования, захваченного в результате ликвидации подпольных цехов и складов.

Лаборатория Европола по системному исследованию нелегальных производств наркотиков (The Europol Illicit Laboratory Comparison System – EILCS) проводит детальные исследования фотографической или технической информации по производству синтетических наркотиков, местам их складирования и захоронения. Это дает возможность идентифицировать изъятые объекты, такие как оборудование, материалы и химические реагенты.

В дополнение информационная система Европола по синтетическим наркотикам (The Europol Synthetic Drug System – ESDS) включает в себя информацию о методиках проведения операций по захвату и изъятию незаконной продукции. Существует также база данных, содержащая информацию о современных способах сокрытия транспортировки кокаина, которые применяют преступные группировки (The Europol Specific Means of Concealment – ESMC).

Европол предоставляет правоохранительным органам стран – членов ЕС в режиме удаленного доступа оборудование для проведения криминалистических экспертиз и исследований, как, например, универсальное устройство для извлечения информации (Universal Forensic Extraction Device (UFED)), представляющее собой автономный переносный прибор, способный извлекать информацию из 95% мобильных телефонов и персональных компьютеров. Полученная информация затем может быть направлена в криминалистическую лабораторию для проведения контрольной проверки.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно говорить о существенном вкладе Европола в активизацию межгосударственного сотрудничества европейских государств в борьбе с трансграничной организованной преступностью, в частности в создании благоприятной среды для своевременного и эффективного обмена криминалистической и иной информацией при раскрытии и расследовании преступлений.

В рамках СНГ функция обеспечения обмена информацией (в том числе оперативно-розыск-

ной) между министерствами внутренних дел, а также между министерствами внутренних дел и другими правоохранительными органами государств – участников СНГ по вопросам борьбы с организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и иными опасными видами преступлений возложена на Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – БКБОП)<sup>33</sup>.

В настоящее время перед правоохранительными органами Российской Федерации в рамках сотрудничества со странами – членами СНГ ставится задача создания мультисервисной защищенной сети передачи данных, обеспечивающей обмен криминалистической информацией, что, по мнению автора, способно повлиять на эффективность сотрудничества государств – участников СНГ по особо сложным уголовным делам. Долгий срок исполнения запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам в странах ближнего и дальнего зарубежья остается одной из нерешенных проблем международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью. Иногда срок исполнения некоторых поручений порой достигает полутора-двух лет<sup>34</sup>. Думается, что необходимо документальное упрощение информационного обмена.

С другой стороны, анализируя проблемы модернизации системы межгосударственного обмена информацией в сотрудничестве государств ЕС при расследовании преступлений трансграничного характера, можно констатировать, что передача информации и согласование совместных действий в рамках расследований не всегда проходили достаточно оперативно. Причиной этому являлись разный менталитет и индивидуальная мотивация партнеров в отношении обмена информацией и международного сотрудничества<sup>35</sup>.

В связи с тем что менталитет партнеров не мог одновременно выровняться, необходимо было развивать у сотрудников правоохранительных органов стран – членов ЕС чувство сопричаст-

<sup>33</sup> § 2.3 Положения о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств.

<sup>34</sup> Сведения получены путем интервьюирования сотрудников Следственного комитета при МВД России.

<sup>35</sup> См.: Bergner V.S. “Joint Investigation Teams” als Instrument zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität // Kriminalistik. 2010. № 6. P. 368, 369.

ности к одной команде, идею целостной безопасности (поскольку угрозам необходимо противостоять на глобальном уровне), а также создавать условия к пониманию совместных усилий, что и было достигнуто благодаря совместной работе представителей правоохранительных органов различных государств в одной бригаде.

В данном случае важно установить прямой личный контакт между членами бригады. Поэтому желательно, чтобы в бригаде работало по крайней мере по одному представителю участвующих сторон, которые ежедневно принимали бы участие в проводимых следственных мероприятиях и являлись связующим звеном или посредниками в международных организациях. Кроме того, участие какого-либо государства в ОСБ должно соизмеряться с ситуацией в каждом конкретном случае, а принимаемые меры не должны восприниматься партнерами как контроль над их работой. Поэтому таким мерам придается рекомендательный, а не обязательный характер.

Предложения и рекомендации в сфере сотрудничества правоохранительных органов европейских государств, разрабатываемые применительно к странам ЕС, предметно востребованы на теоретическом и практическом уровне как пример взаимодействия государств (в специальной области) и получили свое дальнейшее развитие в формате Евразийского союза (ЕврАзЭС), аналога Евросоюза. В соответствии с уставными документами целью ЕврАзЭС является экономическая интеграция, однако с позиции обеспечения правопорядка в рамках СНГ установлена необходимость ее сопровождения адекватными мерами укрепления внутренней безопасности и интеграции в системе правоохранительных органов.

Сравнивая формы международного сотрудничества правоохранительных органов европейских государств при расследовании преступлений трансграничного характера, можно выделить следующие преимущества ОСБ: содействие обмену информацией (как официальной, так и неофициальной) между членами ОСБ без официального направления запроса в более короткие сроки и возможностью использования ее незамедлительно; возможность проведения следственных действий членами ОСБ разных государств в соответствии с потребностями расследования напрямую, без обращений в центральные органы власти (уменьшение количества посылаемых запросов (Letters Rogatory)). Это относится также к запросам, связанным с мерами процессуального принуждения; улучшение сотрудничества в сфере судебной юрисдикции; решение проблемы допу-

стимости доказательств; усиление способностей правоохранительных органов путем консолидации ресурсов, включая лингвистические возможности; установление доверительных отношений; возможность получения финансирования от Европейского Союза; стратегические преимущества для стран, создающих ОСБ; возможность для членов ОСБ других государств присутствовать при обысках в жилых помещениях, допросах (в частности, помогать преодолевать языковые проблемы) и т.п. в течение всего процесса расследования; установление взаимного доверия между специалистами разных стран с различным законодательством, которые вместе принимают решения в ходе расследования и определяют стратегию уголовного преследования; возможность вовлечения в расследование представителей Европола и Евроюста с целью оказания необходимой технической поддержки и помощи; успех работы ОСБ становится успехом всех ее членов.

По мнению сотрудников правоохранительных органов стран Балканского региона, успешную практику проведения “параллельных” расследований следует развивать и улучшать, но в определенных случаях целесообразно отдать предпочтение ОСБ. Что касается выбора вида ОСБ (активная или пассивная бригада), то преимущество отдается созданию пассивной объединенной следственной бригады<sup>36</sup>.

Автор присоединяется к мнению А.В. Губанова, который справедливо отмечает, что подобные соглашения существуют далеко не между всеми странами, остро заинтересованными в максимальной нейтрализации трансграничной преступности, а как правило, лишь между теми, чьи экономические и политические связи достаточно долговременны и прочны. В том случае, если таковые отсутствуют, то призывы к заключению договоров о правовой помощи скорее всего не выйдут за рамки протоколов о намерениях<sup>37</sup>.

Российская Федерация не ратифицировала Кишиневскую конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 2002 г. Нормы данной Конвенции предусматривают создание межгосударственных следственно-оперативных групп (СОГ).

<sup>36</sup> См.: <http://www.unrol.org/files/unods%20trafficking%20in%20persons%20and%205imuggling%20Migrants%20Guidlines.pdf>. P. 41.

<sup>37</sup> См.: Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 279, 280.

Создание совместных следственно-оперативных групп является одним из видов оказания международной правовой помощи, однако реализация их создания связана с проблемой предоставления права сотрудникам правоохранительных органов иностранных государств выполнять следственные действия, розыскные или оперативно-следственные мероприятия на территории другой страны<sup>38</sup>.

В связи с вышеизложенным для разрешения возможных противоречий в национальных интересах государств – участников СНГ предлагается создавать такие группы для расследования преступлений, имеющих трансграничный характер, по опыту функционирования пассивных объединенных следственных бригад в странах ЕС, где члены бригады другого государства оказывают только техническую помощь в проведении расследования и не имеют прав на проведение оперативно-следственных мероприятий на территории иностранного государства.

<sup>38</sup> Статья 63 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишинев, 7 октября 2002 г.).

Представители СОГ участвующей в Конвенции страны могли бы выполнять разрешенные национальным законодательством своей страны необходимые следственные действия в интересах другой части группы, находящейся на территории другого государства, не направляя запросы через центральные органы. Конечно, ОСБ не во всех случаях расследования преступлений международного характера является наиболее эффективной формой международного сотрудничества, но компетентным правоохранительным органам государств – членов СНГ следует, тем не менее, быть осведомленными о возможностях ОСБ и успешном опыте их работы.

Поскольку сущность работы ОСБ заключается в постоянном, прямом и без задержек обмене информацией и в согласовании действий в рамках расследования, то положительный зарубежный опыт организации системы межгосударственного обмена информацией между правоохранительными органами стран – членов ЕС путем создания пассивных следственных бригад для раскрытия и расследования конкретных преступлений применим к российской и стран СНГ следственной и оперативно-розыскной практике.