

## ЕВРОПОЛ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

© 2013 г. Константин Семенович Родионов<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в работе раскрывается правовая природа Европола.

**Annotation:** the work shows the legal nature of Europol.

**Ключевые слова:** Европол, правовая природа.

**Key words:** Europole, legal nature.

7 февраля 1992 г. 12 государств – членов Европейских Сообществ, подписали в Маастрихте договор (далее – Маастрихтский договор) о преобразовании этих Сообществ в известный ныне Европейский Союз. Кроме того, в ст. “К.3” договора содержалось решение создать в ближайшем будущем в составе нового Союза специализированную полицейскую службу – Европол.

Три года спустя – 26 июня 1995 г. Европейский Союз принял специальный документ о его создании – Конвенцию о Европоле. В ее ст. 1-й указывалось, что “этой Конвенцией государства – члены Европейского Союза создают European Police Office – (Европейское полицейское ведомство. – Р.К.), в дальнейшем именуемое Европол”<sup>2</sup>.

Конвенция вступила в силу 1 октября 1998 г., а 1 июля следующего года в Гааге (Нидерланды) была торжественно открыта его штаб-квартира. Семь лет, прошедших со времени подписания Маастрихтского договора, были заполнены решением сложных вопросов компетенции и статуса Европола.

Мероприятия по согласованию всех деталей Европола начались в 1993 г., когда в Гааге начала функционировать международная служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, став первым “камнем” его будущей структуры. Она была образована за несколько лет до этого по решению “Группы Помпиду”. В дальнейшем к этой службе по мере создания “прирастали” другие подразделения Европола.

Практически с первых лет появления Европола интерес к нему был проявлен во многих странах, в том числе и в нашей. Интерес был вполне

оправдан, так как Европол начал действовать в сфере международной борьбы с трансграничной преступностью. Россия (в порядке правопреемства СССР) в пространственных пределах своих государственных границ решает проблему правового регулирования порядка пересечения своей государственной границы.

В 2003 г. Российская Федерация заключила с Европолом Соглашение о сотрудничестве<sup>3</sup>. На волне возникшего в связи с этим общего интереса к Европолу как партнеру России по совместной борьбе с трансграничной преступностью в стране появился ряд публикаций о нем. Наше внимание привлекли те из них, авторы которых кроме рассмотрения возможностей Европола в таком сотрудничестве с Россией попытались высказать свою точку зрения на его статус и правовую природу.

При их оценке почти все они проявили склонность к явному преувеличению их значимости<sup>4</sup>. В частности, его статус специализированного органа Евросоюза был поднят ими до уровня международной межправительственной организации. В качестве таковой Европол превращался ими в субъект международного права.

Сторонники такой точки зрения есть и за рубежом. Например, немецкие авторы М. Нимайер и М. Вальтер в совместной статье о Европоле так-

<sup>1</sup> Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, профессор (E-mail: igpran@igpran.ru).

<sup>2</sup> The Convention on the establishment of a European Police Office (The Europol Convention). European Union. Brussels, 16 July 1995. Official Journal C 316.27.11.1995. P.0002-0032 Art.1 (Официальный текст на русском языке отсутствует).

<sup>3</sup> См.: постановление Правительства РФ “О подписании Соглашения о сотрудничестве между РФ и Европейской полицейской организацией” от 3 ноября 2003 г. // Собрание законодательства РФ 2003. № 16. Ст. 2314; № 18. Ст. 2319.

<sup>4</sup> Бережковский И.Р. Европейская полицейская организация в системе институтов и органов Европейского Союза. СПб., 2004; Грибовская Н.Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Щокін Ю. Міжнародна правосуб'єктність Європолу. Український часопис міжнародного права // Український журнал міжнародного права. 200, № 3. С. 100–106.

же называют его “международной организацией, созданной на основе международного договора, на высшем уровне скрепленного рамками Европейского Союза”<sup>5</sup>. При этом и российские, и зарубежные авторы ссылаются на п. 3 ст. 26 Конвенции о Европоле, где речь идет о его договорной правоспособности.

Чтобы понять, правы они или заблуждаются, нам надо провести детальный анализ ст. 26 Конвенции. Но прежде, чем начать его, необходимо отметить, что такая точка зрения была высказана названными авторами в период действия Конвенции о Европоле 1995 г., определявшей правовую природу и статус “старого” Европола. С 1 января 2010 г. Конвенция прекратила свое действие, уступив место новому правовому акту о Европоле – Решению Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г.<sup>6</sup> Этот акт полностью интегрировал Европол в механизм Европейского Союза, но, как мы увидим дальше, не изменил его статуса и правовой природы. Они остались прежними. А высказанная авторами ошибочная позиция относительно их понимания статуса и правовой природы “старого” Европола остается не оспоренной в научной литературе до сих пор. Более того, эта позиция была как бы подкреплена Соглашением Европола с Россией 2003 г., в титуле и русскоязычном тексте которого он также значится “организацией”. С точки зрения Конвенции 1995 г. таковой он не являлся, как не является и ныне с точки зрения нового Решения Совета Евросоюза от 6 апреля 2009 г.

В договорной практике государств тексты двусторонних договоров составляются на языках обеих сторон как полностью идентичные. В англоязычном оригинале Соглашения Европол именуется знакомым нам *European Police Office*. Непривычный в таком контексте термин “Office” в русском оригинале Соглашения был переведен как “организация”, из-за чего в сочетании с прилагательным “европейская” Европол не мог восприниматься иначе, как международная региональная организация!

Так и произошло в нашей стране после размещения русского оригинала текста Соглашения в официальных правительственных вестниках России. Тем самым непрофессиональный перевод титула Европола, но подкрепленный непрерываемым авторитетом изданий, как таковой, и вошел в

сознание читателей. Таким Европол стал упоминаться в российских СМИ, а также в некоторых научных трудах. В частности, в кандидатской диссертации, несколько лет назад защищенной в одном из университетов Москвы и посвященной Европолу, он значится как Европейская полицейская организация. Диссертант рассматривает Европол как “международную” организацию, каковой он в принципе не является.

Для сравнения укажем, что аналогичное Соглашение о сотрудничестве с Европолом 4 декабря 2009 г. заключила Украина. 5 октября 2010 г. парламент страны принял Закон “О ратификации Соглашения между Украиной и Европейским полицейским офисом о стратегическом сотрудничестве”. Закон № 2576-VI был подписан Президентом Республики Украина. По своему текстуальному значению понятие “Европол” констатирует занявший в 2005 г. пост директора Европола М.П. Ратцель, обозначает его как “сервисное учреждение – *Service Einrichtung* и подтверждает такую его характеристику ссылками на ст. 2 “Цели” и ст. 3 “Задачи” Конвенции<sup>7</sup>.

В преамбуле и ст. 1 Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолом 2003 г. предметно говорится о расширении сотрудничества между его сторонами, только здесь в обоих случаях второй его стороной для России назван не Европол, а “государства – члены Евросоюза” как коллективный участник сотрудничества. Иными словами, в Соглашении Европол представляет не себя, как такового, как самостоятельную его сторону, а государства – члены Евросоюза и их интересы в общей “борьбе с опасными формами транснациональной преступной деятельности”. Это не меняло двустороннего характера Соглашения, но четко указывало место Европола в Европейском Союзе и его роль в исполнении Соглашения: в первом случае он выступал как орган Евросоюза, через который полицейские службы его государств-членов должны взаимодействовать с российскими органами полиции в борьбе с транснациональной организованной преступностью; во втором – действовать как передаточный механизм, посредник в этом сотрудничестве.

И все же почему государства заключили это Соглашение “через Европол”, а не через сам Евросоюз, членами которого являются? Дело в том, что те же государства при заключении Договора о Европейском Союзе (Маастрихтского) не только оставили открытым вопрос о его правовом

<sup>5</sup> *Niemeier M., Marus W. Neue Rechtsgrundlage für Europol. Kriminalistik (Hamburg) 2010. Heft 1. S. 18.*

<sup>6</sup> Council Decision of 06/04/2009 establishing the European Police Office (Europol)-Official Journal of the European Union. 2009. P. 37–66.

<sup>7</sup> *Ratzel M.-P. Europol – das Europäische Polizeiamt. Teil 1. Kriminalistik (Hamburg) 2007. Heft 5. S. 286.*

статусе, но и не наделили его договорной правоспособностью. До создания Европейского Союза контакты с “третьими” государствами поддерживали Сообщества, для чего учредителями каждое из них в отдельности было наделено собственной договорной правоспособностью. Сообщества широко пользовались ею в сфере своей предметной компетенции, далекой от проблем борьбы с преступностью.

Маастрихтский договор не внес изменений в такую договорную практику. Как и до этого, она основывалась на сохранивших силу учредительных договорах Сообществ, которыми каждое из них было создано и наделено международной правосубъектностью и вытекающей отсюда для них договорной правоспособностью. В отличие от Сообществ сам Европейский Союз *de jure* ни тем, ни другим качеством не обладал. А Сообщества, став согласно Маастрихтскому договору 1992 г. частью Европейского Союза, как и прежде сохранили право заключать международные соглашения с “третьими” странами от своего имени. Сам Евросоюз приобрел такую возможность только в 2009 г. после вступления в силу Лиссабонского договора. Таким образом, в 2003 г. в Соглашении с Россией о сотрудничестве он еще не мог выступить его стороной, а поэтому действовал через Европол – свою структурную службу, хотя и выполнявшую сервисные задачи, но наделенную государствами – членами Евросоюза договорной правоспособностью.

При создании Европола перед ним была поставлена следующая цель – “поддержка компетентных органов государств – членов и их взаимного сотрудничества в предотвращении преступности, терроризма и других тяжких форм преступности, затрагивающих два или большее число государств – членов, и в борьбе с этими явлениями”. Чтобы соответствовать этой цели, ему необходимо поддерживать постоянные контакты со службами криминальной полиции не только государств – членов Евросоюза, но и третьих стран. Конвенция 1995 г. наделила Европол так необходимой ему договорной компетенцией. Ниже приводится текст ее ст. 26 (названной в английском подлиннике “Legal Capacity” – “правоспособность”), в русском переводе: 1. Европол обладает правами юридического лица. 2. В каждом государстве-члене (Европейского Союза. – *Р.К.*) Европол пользуется широкой правоспособностью и дееспособностью, которые согласно их законодательству признаются за юридическими лицами. В частности, Европол может приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и выступать стороной

перед судом. 3. Европол уполномочен заключить соглашения с Королевством Нидерландов о месте своего пребывания, а с третьими государствами и учреждениями – соглашения о защите конфиденциальности персональной информации, предусмотренные п. 4 ст. 10 и п. 6 ст. 18 настоящей Конвенции, заключение которых обусловлено Конвенцией от 28 января 1981 г. (о защите частных лиц при автоматизированной обработке данных личного характера. – *Р.К.*), а также другие соглашения – при соблюдении Правил, единогласно утвержденных Советом (Европейского Союза. – *Р.К.*) в соответствии с настоящей Конвенцией и разд. VI Договора о Европейском Союзе.

В п. 1 и 2 статьи речь идет о правоспособности Европола как юридического лица. Этим свойством Европол может пользоваться в каждом из государств Евросоюза как иностранное юридическое лицо. К нашему исследованию это его свойство не имеет непосредственного отношения.

А вот п. 3 этой статьи некоторые авторы толкуют как доказательство международной договорной правоспособности Европола, а она, в свою очередь, якобы подтверждает его статус субъекта международного права.

Да, в п. 3 ст. 26 Конвенции речь идет о договорной правоспособности Европола, его возможности заключать соглашения “с третьими государствами и учреждениями”. Но в статье оговариваются условия реализации им этой способности, что дает повод усомниться в том, ему ли она принадлежит. В частности, в ней указывается, с кем и какие соглашения он может или даже должен заключить. Из будущих сторон соглашения в Конвенции прямо указано правительство Королевства Нидерландов. И “третьи государства и учреждения” – это не всякие государства и учреждения, как может показаться, как и не всякие соглашения, которые с ними может заключить Европол.

Речь в статье идет о двух разновидностях таких соглашений: о защите конфиденциальности информации. Необходимость заключения таких соглашений предусмотрена Конвенцией “О защите частных лиц при автоматизированной обработке персональных данных” и оговорена п. 2 ст. 10 и п. 6 ст. 18 Конвенции о Европоле 1995 г. – о непосредственном сотрудничестве Европола с ведомствами полиции государств-членов, а также “третьих” государств по пресечению деятельности крупных преступных объединений. Заключение таких соглашений регламентируется Правилами, установленными Советом Евросоюза в

соответствии с разд. VI Договора о Европейском Союзе (Маастрихтского).

Указанные обстоятельства надо понимать как ограничение договорной правоспособности Европола. На примере его Соглашения с Россией 2003 г. можно увидеть, как это выглядит в действительности.

В преамбуле Соглашения говорится, что “Совет Европейского Союза предоставил Европолу полномочия заключить с Российской Федерацией Соглашение о сотрудничестве”<sup>8</sup>. Спрашивается, причем тут Совет Евросоюза и о каких еще полномочиях идет речь, если, как следует из п. 3 ст. 26 Конвенции, Европол уже имеет полномочия на заключение соглашений с “третьими” государствами? Ответ один: в ст. 26 декларируется общая договорная компетенция, предоставленная Европолу государствами – членами Евросоюза. А в Соглашении речь идет о дополнительных полномочиях. Их в разовом порядке на заключение именно этого конкретного акта предоставил Европолу главный институт Европейского Союза, наделенный такой компетенцией, – Совет. Не следует думать, что Совет дублировал или подтверждал те же полномочия, указанные в Конвенции. Это не так. Государства – члены Европейского Союза наделили Европол общей правоспособностью, в том числе и договорной, закрепив свое решение в правовом акте, который, по нашему мнению, только по этой причине назван Конвенцией, т.е. международно-правовым актом, потребовавшим его ратификации.

“Из рук” Совета Европол каждый раз получает дополнительные адресные полномочия на заключение конкретного соглашения, как получил их и на Соглашение с Россией. Отсюда следует, что, хотя государства-члены и наделили Европол компетенцией заключать соглашения с “третьими” странами, они поставили ее под контроль главного института Евросоюза – Совета.

Совет был наделен такой компетенцией Амстердамским договором 1997 г. и Договором, заключенным в Ницце в 2001 г. Выдача таких адресных полномочий не стала формальностью, а проводится каждый раз как процедура оценки целесообразности соглашения, обсуждения его цели, условий заключения и оформляется принятием решения в режиме единогласия. Получив такое решение, Европол заключает соглашение,

действуя так, как это предусмотрено специальными Правилами, единогласно принятыми Советом.

Итак, согласно Конвенции Европол не был вправе решать, с кем и какие соглашения заключать. Это – неоспоримое доказательство отсутствия у него собственной воли, но лишь исполнителя воли Евросоюза. Вывод здесь может быть только один: Европол – не международная организация и не субъект международного права. Е.А. Шибаева, много внимания уделившая в своих работах этому вопросу, писала: “международные организации, являющиеся субъектами международного права, обладают собственной правовой волей”<sup>9</sup>, “без воли нет субъекта международного права”<sup>10</sup>.

Европол родился не как международная организация, не как субъект международного права. Более того, его вообще нет в тексте Конвенции 1995 г. Европол создавался как специализированный орган Европейского Союза, как звено его структуры. Это подтверждает и отсутствие в нем собственного членства, как это понимается в доктрине международного права, где “международная организация определяется как основанное на международном договоре и членстве структурированное объединение нескольких субъектов международного права (в большинстве случаев государств), которое с помощью своих органов ведет дела, руководствуясь общими интересами”<sup>11</sup>. Е.А. Шибаева писала, что международная организация “должна быть надлежащим образом структурно оформлена” и что для этого “ей необходимо иметь определенные правила приема в члены...”<sup>12</sup>.

В Конвенции о Европоле таких правил нет. А вот знакомство с учредительными актами международных организаций показывает, что в каждом из них уделено внимание вопросам членства, требованиям, предъявляемым к кандидатам, процедуре их принятия в члены, завершением которой бывает общее голосование всех членов организации, проводимое на пленарном заседании. Например, в ст. 4 Устава ООН сказано: “Прием в Члены Организации открыт для всех других миролюбивых государств” (п. 1); “Прием любого такого государства в Члены Организации произ-

<sup>8</sup> См.: постановление Правительства РФ “О подписании Соглашения о сотрудничестве между РФ и Европейской полицейской организацией” от 3 ноября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. № 16. Ст. 2314; № 18. Ст. 2319.

<sup>9</sup> Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. С. 43.

<sup>10</sup> Ее же. Право международных организаций. Вопросы истории. М., 1986. С. 33–38.

<sup>11</sup> Международное право – *Volkerrecht* (Вольфганг Граф Витцтум и др.) / Пер. с нем. М., 2011. С. 351.

<sup>12</sup> Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. С. 43, 44.

водится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности”. Согласно п. 2 ст. 18 “Голосование” государство считается принятым в члены ООН, если при голосовании за него были поданы голоса не менее, чем двух третей “присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи”.

Другой пример – Международная организация криминальной полиции (Интерпол). В ст. 4 ее Устава (1956 г.) сказано, что любая страна (так в тексте подлинника. – *Р.К.*) может стать членом организации. “Заявка на вступление в члены направляется Генеральному секретарю соответствующим правительственным органом. Решение о принятии в члены утверждается Генеральной ассамблеей большинством в две трети голосов”<sup>13</sup>.

В Конвенции о Европоле подписавшие ее государства называют себя государствами-членами, но не Европола, что напрашивается само собою, а Европейского Союза! Только в качестве таковых они могут сотрудничать в нем, но присоединившись для этого к Конвенции. Этому вопросу посвящена ст. 46 Конвенции “Присоединение новых государств-членов”, где сказано, что она “открыта для присоединения всем государствам – членам Европейского Союза”<sup>14</sup>. Авторы Конвенции, оказав предпочтение в ее тексте термину “государства-члены” (Европейского Союза), тем самым показали, что при ее заключении они действовали именно в этом статусе, а не как свободно выражающие свою волю суверенные государства. Это значит, что Конвенция о Европоле не является его учредительным актом, а следовательно, сам он не является международной организацией. Создавая Европол, участники Конвенции ставили перед собой цель создать в составе Европейского Союза орган, предусмотренный Договором 1992 г.

Поэтому процедура присоединения к Конвенции государств, ставших членами Евросоюза, сведена к выполнению формальности – направлению Совету Евросоюза уведомления о своем присоединении к Конвенции о Европоле. Спустя три месяца это государство вправе направить представителей своих органов криминальной полиции и органов уголовного преследования на работу в аппарат Европола. Сказанное объясняет причину отсутствия в Конвенции о Европоле норм о членстве, а значит, и понятия в нем собственного членства – за их ненужностью.

Сменивший с 1 января 2010 г. Конвенцию новый документ – Решение Совета о создании Европола оставило без изменений его отношения с государствами – членами Евросоюза. Согласно Маастрихтскому договору каждое государство, став его членом, обязано включиться в работу всех его структурных органов, так как “в Союзе действует единая институциональная структура, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности, осуществляемой для достижения его целей” (ст. 3). При всей сложности структурного построения Евросоюз представляет единое целое, где каждое государство, становясь его членом, обязано включиться в работу всех его органов, в том числе и в Европол.

Структурные органы Евросоюза – это “институты” и “органы”. В этой паре “органы” – понятие и собственное, и собирательное, родовое. Во втором случае оно включает в себя и “институты” Европейского Союза – парламент, Европейский совет, Совет, Комиссию, Суд, Единый центральный банк. Европола среди них нет. Институт Европейского Союза – это руководящий орган, наделенный *властными полномочиями* в отношении государств-членов, их физических и юридических лиц и полномочиями издавать нормативные акты и индивидуальные решения<sup>15</sup>.

По количеству вспомогательных органов Евросоюз уступает только ООН. Они действуют в нем под разными наименованиями, что отличает их административно-правовой статус в системе Евросоюза, – бюро, комитеты, агентства и т.п., и Европол – один из них. К. Кольтяр писал, что вспомогательные органы отличаются значительной гибкостью их правового статуса, могут обладать международной правосубъектностью, полномочиями заключать международные соглашения с другими органами – главными и вспомогательными, с другими международными организациями и даже государствами”<sup>16</sup>.

Сказанное можно отнести к Европолу. Из названных К. Кольтяром качеств по утратившей свою силу Конвенции 1995 г. он обладал таким, какого не было не только у других органов Европейского Союза, но даже у его институтов. Это – его договорная правоспособность, полномочия заключать международные соглашения с третьими государствами. Но эти его полномочия отличались от аналогичных, имевшихся у Сообществ: во-первых, у Европола они ограничены;

<sup>13</sup> См.: International Criminal Police Review. № 100. Aug.–Sept. 1956. P. 235; см. также: Родионов К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. Приложение. М., 1990. С. 209.

<sup>14</sup> The Europol Convention. Art.46 Accession by new Member States (текст Конвенции на русский язык не переводился).

<sup>15</sup> Введение в право Европейского Союза. Учебн. пос. / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2006. С. 188.

<sup>16</sup> Кольтяр К. Международные организации и учреждения / Пер. с фр. М., 1972. С. 476.

во-вторых, поставлены под контроль Европейского Союза, т.е. он был лишен возможности самостоятельно пользоваться ими.

Как орган Европейского Союза Европол подконтролен его главному институту – Совету, который направляет все сферы его деятельности, в том числе и внешние контакты. Это полностью исключает самостоятельность его функционирования вне структуры Европейского Союза, а также полностью снимает все вопросы о какой-либо принадлежности к числу международных организаций и субъектов международного права. Он всего лишь один из органов Европейского Союза, получивший при создании уникальное для международно-правовой лексики название – офис.

Причины включения этого термина в титульное название Европола мы найдем, только обратившись к обстоятельствам, в которых формировалась идея создания Европола.

Пишущие о Европоле авторы ведут его историю с Маастрихтского договора как акта, декларировавшего его создание. Неизвестным остается двадцатилетний период споров его приверженцев и противников – споров, завершившихся решением главного вопроса: быть или не быть Европолу, к которому добавилось и принципиальное решение о месте его будущей приписки – Европейский Союз. Остальные вопросы, а это форма его существования, концепция относительно предмета и деталей деятельности и многие другие, затрагивались в общих чертах.

Мысль о создании “собственной полиции” в Европе возникла как реакция на рост в регионе преступности, в первую очередь той, которую было принято называть международной. Своих сторонников она обретала по факту возможности Интерпола оказывать ей должное противодействие<sup>17</sup>. С его критикой выступали полицейские лидеры всех государств региона, а вот первыми открыто выразили свое недовольство его работой руководители криминальной полиции ФРГ.

Они стали выражать открытое недовольство работой Интерпола, отсутствием должного внимания к борьбе с такой преступностью в регионе Европы. Его неудачи они противопоставляли успехам набиравшей силу экономической интеграции, проводимой здесь же, в регионе, Европейским Сообществом, где страны-участницы демонстрировали умение сообща решать межгосударственные проблемы. Интерполу достичь подобного взаимодействия полиции этих же стран не

удается. А между тем создан он усилиями именно европейских стран, и место его пребывания – Европа. Своими членскими взносами эти страны из года в год формируют подавляющую часть его бюджета, оперативные контакты их служб полиции ежегодно составляют 80–85% объема его работы. Остальные страны лишь числятся в Интерполе. Поэтому он просто обязан уделять больше внимания Европе и борьбе с преступностью на континенте, а он этого не делает.

В послевоенные годы руководство Интерпола было озабочено вовлечением в организацию новых государств и достигло этой цели: на первой его послевоенной сессии в Брюсселе в 1946 г. присутствовали делегаты 17 стран<sup>18</sup>, на сессии в 1972 г. – 132, почти в 8 раз больше. Интерпол стали называть Организацией объединенных наций для полиции<sup>19</sup>.

На общем фоне позитива деятельности Интерпола критика в его адрес шла по линии востребованности интенсификации работы организации. 60-е годы в Европе отмечены небывалым ростом незаконной торговли наркотическими средствами. По данным У. Дермана, в ФРГ в 1963 г. полицией было зарегистрировано 105 таких преступлений, в 1973 г. – 4329, т.е. в 41 раз больше!<sup>20</sup> Руководители ряда европейских государств выразили обоснованное беспокойство ростом объемов распространения наркотиков в регионе и приняли решение начать совместными усилиями борьбу с незаконной торговлей наркотическими средствами в регионе. В 1971 г. по инициативе Франции была создана рабочая группа, в состав которой кроме Франции включились еще 11 стран. Основным, но не единственным направлением ее работы стала координация действий полиции этих стран в борьбе с торговлей и потреблением наркотических средств, а формой – регулярные встречи министров и глав служб полиции и служб безопасности.

Участники группы обратились к Интерполу с предложением включиться в ее работу. Обращение, направленное от имени шведского правительства, в том же 1971 г. было рассмотрено сначала на европейской региональной конференции Интерпола, а потом – его Генеральной ассамблеей в Оттаве (Канада). Основу принятой резолюции представлял план взаимодействия полиции

<sup>18</sup> International Criminal Police Review (далее – ICPR). № 263. 1972. P. 2.

<sup>19</sup> Revue internationale de criminologie et de police technique. Paris, 1970. № 3. P. 27.

<sup>20</sup> Dormann U. Polizeiliche Kriminalstatistik. Kriminalistik (Hamburg), 1974. Heft 109. S. 434.

<sup>17</sup> Steinke W. Polizei und Justiz und die internationale Zusammenarbeit. Kriminalistik (Hamburg), 1976. Heft 11. S. 482.

12 стран в борьбе с оборотом наркотиков – План СЕПАТ (фр. SEPAT – Stupefiants Europe Plan d, Action a Terme – Европейский план действий по борьбе с распространением наркотических средств), вступивший в действие 1 января 1972 г.

Интерпол является специализированной международной организацией, как МОТ, ИКАО, ЮНЕСКО и др. с присущими им специфическими средствами участия в сотрудничестве государств. Его служащие имеют международный статус. В 70-е годы в штате Интерпола насчитывалось около 300 человек.

Проблема создания в Европе региональной полиции оформилась в ФРГ в начале 70-х годов в движение, получившее название Kripo international (интернациональная уголовная полиция). Его возглавил Союз служащих немецкой криминальной полиции. Движение быстро разрослось и превратилось в интернациональное, так как в него включились в личном качестве полицейские детективы соседних государств. Уже на первой встрече, проведенной в городке Вупперталь в 1971 г., собравшей около 300 участников, присутствовали полицейские из Австрии, Швейцарии, Швеции. В дальнейшем такие встречи, больше похожие на конференции, стали регулярными.

Конференцией в Вуппертале, как сказал немецкий автор Т. Зегберс, в Европе “началось то, что и должно было начаться”<sup>21</sup>.

Следующая встреча состоялась в 1974 г. в Висбадене под девизом “Европейское Сообщество – и для криминальной полиции?”

В ходе двухдневного обсуждения участники встречи констатировали, что организованная в международном плане преступность – суровый реальный факт. Соответственно, правоохранные органы призваны повысить уровень взаимодействия по противодействию преступности.

Итогом встречи стал документ, в котором ее участники пришли к единому мнению:

1) в сфере борьбы с преступностью в Европе должны быть приняты адекватные ей меры уголовно-правового и политического характера, чтобы состояние безопасности в регионе не стало критическим в результате дальнейшего развития организованной преступности; 2) усилия отдельных государств, хотя и были признаны успешными, но все же недостаточно эффективными.

Решение проблемы достижимо лишь в результате взаимодействия всех существующих уголовно-полицейских институтов. Не следует исключать и участия государств – не членов ЕС; 3) создание Европола не отменяется. В условиях различающихся структур полицейских служб, отсутствия унифицированных правовых норм и идентичных политических интересов государств это может стать осуществимым лишь в том случае, если политические устремления всех ответственных участников будут направлены на достижение общей цели; 4) наряду со стремлением создать европейскую полицейскую службу не следует отказываться от удобной для использования организации – Интерпола: дискуссия о Европоле не имеет ничего общего с проблемой “Интерпол: да или нет?”. Этой альтернативы попросту нет, так как значение Интерпола неоспоримо.

В целом конференция в Висбадене стала этапным событием в развитии движения “Kripo international” на пути к Европолу. Во-первых, уже здесь была признана правомерной идея его создания, хотя время для этого еще не настало. Во-вторых, определена пространственная сфера его будущей компетенции – территория государств – членов Сообщества, желательно подключение к сотрудничеству “третьих” государств. В-третьих, именно в Висбадене в качестве названия будущей полицейской структуры был молчаливо принят термин “Европол”. В-четвертых, был окончательно решен вопрос об Интерполе как организации, заслуги которой в международном сотрудничестве в борьбе с преступностью “неоспоримы”, а сам он ни в коем случае не является конкурентом будущему Европолу. В-пятых, была надолго вперед определена повестка дня следующих обсуждений, куда попали такие вопросы, как “наднациональный” характер его компетенции, унификация составов особо опасных преступлений государств – членов Сообществ посредством их включения в европейское право, создание Евро-суда и прокуратуры<sup>22</sup>.

Как мы видим, сторонникам Европола по объективным причинам пришлось отказаться от мысли о его скором создании. Но и руководство Интерпола это заставило задуматься над тем, что предпринять, чтобы выделить в его работе европейское направление, и как обеспечить его кадрами.

В порядке усиления “европейского фактора” в Интерполе в 1976 г. был образован Технический комитет по сотрудничеству в Европе. Его

<sup>21</sup> Segbers T. Kripo International/ Arbeitstagung des Bundes Deutscher Kriminalbeamten // Kriminalistik, 1971. Heft 11. S. 557.

<sup>22</sup> См.: Sielaf W. Op. cit. S. 306.

создание стало прецедентом, не свойственным международным организациям, так как в результате в составе Интерпола появился структурный орган с компетенцией действовать независимо от его Генеральной ассамблеи. Тем самым Технический комитет исключался из сферы действия регламентирующих положений высшего коллегиального органа Интерпола. Специфичность его действий, обеспечивающих исключительность его положения в Интерполе, состояла в том, что Технический комитет мог сам принимать решения, обязательные для Национальных центральных бюро (НЦБ) Интерпола в государствах. Это было демонстрацией внедрения в деятельность Интерпола модели, в чем-то идентичной модели функционирования Европейских Сообществ, основанной на принципе наднациональности (надгосударственности).

Комитет взял на себя выработку общей стратегии европейских стран в борьбе с преступностью в регионе, подготовку предложений по сотрудничеству их органов полиции, повышению взаимодействия в раскрытии резонансных преступлений.

Для усиления европейского аспекта в деятельности Интерпола по предложению Технического комитета в 1986 г. был создан и европейский секретариат. В 1988 г. на сессии Генеральной ассамблеи Интерпола в Бангкоке (Таиланд) как дополнение к европейскому секретариату было учреждено Европейское бюро связи.

В рамках 20-й конференции Интерпола (г. Лондон, 1991 г.) вопрос о создании Европола был решен окончательно: в составе ЕС, а не Интерпола.

В феврале 1992 г. принимается решение о создании Европола, и сделано это было в Маастрихтском договоре, ставшем эпохальным в связи с главной целью его принятия – преобразованием Сообществ в Европейский Союз. Но договор лишь продекларировал решение создать Европол, оставив открытыми все другие, объективно сопровождающие этот процесс вопросы, на решение которых у Евросоюза и его государств-членов ушли годы.

В институционально-правовом плане Европол был включен в третью “опору”, где управление было основано на традиционных международно-правовых принципах. Но кроме этой проблемы создание Европола сопровождалось разрешением множества других, которые не имели отношения к компетенции ни одного Сообщества.

До создания Евросоюза в каждом из трех составивших его структуру Сообществ: Европейского

объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского сообщества (ЕС), Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), – вопросам кооперации государств в борьбе с преступностью не было места по определению. Цели и задачи каждого не соприкасались с этими вопросами. К тому же их государства-члены были и членами Интерпола, где их службы уголовной полиции кооперировались в борьбе с преступностью.

В конце концов Сообществам пришлось обратить внимание на преступность, трансграничные формы ее проявления. Этого требовали обстоятельства функционирования “Общего рынка”, формирование которого было завершено в 1992 г. К этому времени удалось окончательно ликвидировать оставшиеся между странами барьеры, затруднявшие трансграничное движение товаров, услуг, капиталов и людей, прежде всего пограничный и таможенный контроль.

Создание “Общего рынка” – важнейшее достижение европейской интеграции, когда территории составляющих Сообщества (а потом Евросоюз) государств превратились в единое пространство, на котором и реализовывалось действие названных выше “четырёх свобод”. По мере продвижения к этой цели и решения сопутствующих ей задач государствам – членам ЕС все чаще приходилось принимать меры противодействия трансграничной преступности, осложняющей не только сам процесс движения к “Общему рынку”, но и создание единого правового пространства, и поддержание в нем должного порядка. Лишь позднее – в 1997 г. содержание этого порядка было определено в Амстердамском договоре как “пространство свободы, справедливости и безопасности”.

Первой опасностью в Европе еще в 70-е годы был признан международный терроризм. Реакцией на терроризм и другие насильственные акты в регионе стало создание в 1975 г. Европейским Сообществом группы TREVI (Терроризм, радикализм, экстремизм, насилие) – объединения министров, отвечающих за внутреннюю безопасность государств – членов ЕС. Ее создание было вызвано тем, что противодействие такого рода преступлениям выходило за пределы компетенции Интерпола (ст. 3 его Устава категорически запрещает всякое вмешательство в дела политического характера). Борьбу с ними нельзя было целиком возложить и на соответствующие службы национальной безопасности, так как каждая из них вправе действовать только в пределах собственного государства, в то время как для международного терроризма границ не существует. Создание Группы преследовало цель

улучшить сотрудничество стран – членов ЕС в сфере обеспечения внутренней безопасности, для чего усовершенствовать кооперацию сил их правоохранительных органов в борьбе с названными преступлениями.

Ее работу возглавил Комитет высших официальных лиц государств – глав государств и правительств. Работа велась по трем направлениям, по каждому из которых была создана своя подгруппа. В них зародилась практика создания совместных оперативно-следственных групп – СОСГ. Формировались они из полицейских детективов государств, на территории которых действовало конкретное преступное сообщество. Опыт был удачным, и практика их создания позднее была перенесена в Европол решением Совета ЕС. Сами рабочие группы TREVI, как мы помним, стали началом организационного механизма Европола.

К истории создания Европола имеет отношение еще один документ, принятый в 1989 г. Сообществом, т.е. еще до появления Европейского Союза. Он был назван в честь его инициатора – премьер-министра Швеции У. Пальме, позднее ставшего жертвой террористического акта. Документ призывал создать центральную европейскую службу разведки по делам о наркотических средствах. Но при создании эту службу наделили также функцией борьбы с торговлей людьми и международной организованной преступностью. Два года спустя, в 1991 г., в Люксембурге по предложению канцлера ФРГ Г. Коля, поддержанному Францией, в руководстве ЕС было достигнуто согласие создать на базе межправительственного сотрудничества еще и *Europaisches Polizeiamt*.

Трансграничная преступность заметно осложняла поступательную динамику интеграции и становления Общего рынка, что и заставило государства – члены Сообществ обратиться к прямому сотрудничеству в борьбе с преступностью. И здесь вопрос создания собственной службы полиции быстро превратился в самый обсуждаемый, и его участники быстро перешли от слов к делу.

По факту своей реализации идея Европола прошла заключительный этап формирования и получила завершение в норме Маастрихтского договора, а затем и в Конвенции 1995 г. Здесь были подведены и итоги двадцатилетней дискуссии – “быть или не быть европейской полиции”.

Общее решение сводилось к тому, что Европол должен быть создан и действовать независимо от Интерпола в структуре Европейского Союза как его орган – *Europaisches Polizeiamt*. Так его назы-

вали в печати и в документах, принимаемых на немецком языке, где “*Amt*” означало “ведомство или министерство”. Термин “*Office*” появился при подготовке проекта Маастрихтского договора на рабочем языке Европейского Союза – английском и означал точный по смыслу эквивалент немецкого “*Amt*”.

“*Das Amt*” в системе государственного администрирования Германии – это структурное подразделение (отдел, управление) в составе министерства и даже само министерство. По традиции ряд федеральных министерств ФРГ это – “*Amt*”, в частности Министерство иностранных дел – *das Auswartige Amt*.

В этом, кстати, была скрыта истинная причина выбора этого термина создателями Европола. Его содержание, как и английского его аналога соответствовало предназначению, которое ожидало Европол по замыслу создателей. Было ясно, что Европол создавался с перспективой занять место в Евросоюзе, соответствующее его титулу. Перспектива эта легко угадывалась, если знать, что английский термин “*Office*” полностью соответствует немецкому “*Amt*”, что и в Великобритании, и в ФРГ им называют центральные органы исполнительной власти – министерства и что, например, английский *War Office* – министерство обороны, *Foreign Office* – министерство иностранных дел, *Home Office* – министерство внутренних дел.

Период обсуждения идеи Европола совпал с эпохой преобладания федералистской тенденции в развитии Европейского Союза: кроме создания общего рынка это – и единое правовое и таможенное пространство, общая валюта, общее гражданство, отмена внутренних границ государств-членов, Шенгенские соглашения и т.п. Вершиной данной тенденции стал Договор 2004 г. о Конституции, который хотя и не прошел процедуру ратификации, но многие его положения в несколько измененном виде нашли свое воплощение в Лиссабонском договоре о реформе 2007 г. Это можно понимать только как свидетельство того, что тенденция не утратила своего потенциала.

Нет сомнений в том, что, используя в официальном титуле Европола термины “*Office*”, “*Amt*”, его инициаторы по-прежнему хотели видеть Европол в составе Евросоюза только с таким наименованием и только в таком качестве. Именно этот титул Европола и его содержание, вкладываемое зарубежной наукой и практикой управления, четко предопределили его админи-

стративный статус “внутри Евросоюза” как его органа.

С 1 января 2010 г. положение Европола в Евросоюзе регулирует другой акт, сменивший Конвенцию 1995 г., – Решение Совета (Европейского Союза) “О создании Европейского полицейского офиса” от 6 апреля 2009 г. Решение внесло ряд изменений в работу Европола, но оставило, более того, четко подтвердило прежнее его титульное наименование и его статус в составе Европейского Союза. И это – принципиальная позиция государств – членов Евросоюза видеть Европол только органом Евросоюза и только с таким наименованием – Office.

Как было заявлено в п. 1 ст. 1 Решения, оно заменило Конвенцию о Европоле 1995г., выступив *de jure* и *de facto* документом, заново учреждающим Европейский полицейский офис. Созданный на основе Конвенции “старый” Европол прекратил свое существование, уступив место “новому” Европолу, который полностью интегрирован в организационный механизм Европейского Союза. Но “новый” Европол не создавался заново. В п. 2 ст. 1 Решения указано, что “Европол является правопреемником офиса Европола, учрежденного Конвенцией о Европоле”, и его штаб-квартира остается прежней в столице Нидерландов – Гааге. Прежним осталось и его полное официальное наименование – European Police Office, а вот его статус и положение в системе органов Европейского Союза стали несколько другими: он утратил свою обособленность в нем, стал таким же, как и несколько других его органов, получивших название “учреждение” – *entity* (англ.), *entite* (фр.). Раньше в сложной структуре Евросоюза он находился в привилегированном положении, потому что: а) был создан государствами – членами Евросоюза посредством заключения ими международно-правового акта – Конвенции 1995 г., прошедшей в каждом из них процедуру ратификации; б) функционировал за счет собственного бюджета, средства на формирование которого поступали в виде специальных взносов от государств – членов Евросоюза; в) кадровые служащие аппарата Европола пользовались привилегиями и иммунитетами, несколько отличавшимися от привилегий и иммунитетов остальных служащих аппарата Евросоюза; г) Европол согласно п. 3 ст. 26 Конвенции 1995 г. был наделен международной договорной правоспособностью, которой до вступления в силу Лиссабонского договора о реформе даже у Евросоюза не было: вспомним Соглашение о сотрудничестве с Россией 2003 г.,

заключенное Евросоюзом для государств-членов через Европол.

Этим не исчерпывались достоинства “старого” Европола, отличавшие его от других органов Европейского Союза. Тем не менее, все они, вместе взятые, не превращали его в международную организацию, как считали некоторые авторы, и не только российские, а лишь выделяли его из числа других органов.

Решение еще больше сузило договорную правоспособность Европола (ст. 22, 23 Решения). Оно поставило ее под полный контроль Совета, так как «Европол создан и функционирует в рамках организации “Европейский Союз”. В качестве учреждения с правами юридического лица он уполномочен устанавливать *сотрудничество с не входящими в Европейский Союз (“третьими”) государствами, а равно с международными организациями и учреждениями, включая Интерпол.*

Договорная правоспособность Европолу необходима. Цель его создания определена в ст. 3 Решения “поддержка и усиление деятельности компетентных органов государств-членов и их взаимного сотрудничества в предотвращении организованной преступности, терроризма и других тяжких форм преступности, затрагивающих два или большее число государств-членов, и в борьбе с этими явлениями”.

Однако, как и прежде, в п. 2 статьи указывается, что “соглашения могут заключаться только с одобрения Совета” и только с теми “третьими государствами и организациями”, которые включены в список, предварительно утвержденный его “квалифицированным большинством после консультации с Европейским парламентом” (п. 1 ст. 23). Далее в ст. 23 Решения (п. 5 – 9) назван и предмет таких соглашений – обмен оперативной, стратегической или технической информацией”. Совет предварительно консультируется с Административным советом (рабочий орган управления Европоллом), а если соглашение касается обмена персональными данными, то через тот же Административный совет запрашивает заключение Общего контрольного органа.

В исключительных случаях глава Европола – директор под свою ответственность может самостоятельно решить вопрос о передаче “персональных данных и закрытой информации”, когда их передача “абсолютно необходима для защиты существенных интересов государств-членов или с целью предотвратить неминуемую опасность, связанную с преступностью или с террористическими преступлениями”. При этом он обязан

предвидеть и оценить возможный уровень защиты передаваемых данных там, куда они передаются, и, “как только это станет возможным”, проинформировать Административный совет и Общий контрольный орган о своем решении и своей оценке адекватности уровня защиты передаваемых данных” (п. 8 ст. 23 Решения).

Как видим, Решение Совета Евросоюза 2009 г., как и Конвенция 1995 г., исключает самостоятельность Европола в пользовании договорной

правоспособностью, что снова подтверждает отсутствие у него собственной воли. По-прежнему нет в Европоле и понятия собственного членства. В Европейском Союзе есть общее понятие “государства-члены”, и в таком качестве государства участвуют в работе всех его структурных органов, в том числе и в Европоле. Все это означает, что Европол и прежде, и сейчас нельзя считать международной организацией и субъектом международного права.