

ЕВРОПЕИСТИКА В УНИВЕРСИТЕТСКИХ КУРСАХ

О. Ю. ПОТЕМКИНА

Институт Европы РАН (г. Москва)

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ НАКАНУНЕ РАСШИРЕНИЯ: СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПРАВОСУДИЯ

(Краткое пособие по истории европейской интеграции)

События в этой области европейской интеграции в последнее время развивались особенно динамично как в смысле формирования соответствующего блока европейского права, так и инфраструктуры для его применения.

Формирование сотрудничества

Рост международной организованной преступности, незаконных наркотрафика и миграции, финансово-таможенных махинаций, терроризм после отмены контроля на внутренних границах ЕС превратились в реальную угрозу внутренней безопасности. Противодействовать ей страны Сообщества могли лишь в случае изменения своего подхода к сотрудничеству в сфере внутренних дел и правосудия. Речь шла о переходе от сотрудничества на основе двусторонних межправительственных соглашений к совместной политике всех государств, входящих в ЕС.

Начало сотрудничеству в области внутренних дел и юстиции было положено в 1975 г. созданием межправительственной группы ТРЕВИ в составе министров внутренних дел государств — членов ЕС. Деятельность группы опиралась на нормы международного права. Ее первоначальной функцией была борьба с терроризмом в Европе. Позже к ней постепенно добавились такие направления совместных действий, как пограничный контроль, регулирование иммиграционных потоков, пресечение нелегальной транспортировки и торговли наркотиками.

С середины 80-х годов государства — члены ЕС взяли курс на постоянную координацию политики в области внутренних дел. В 1985 г. было подписано Шенгенское соглашение между Францией, Германией, Бельгией, Люксембургом и Нидерландами о постепенном отмене контроля на внутренних границах ЕС (см. Шенгенские правила). В 1986 г. была организована, также на межправительственной основе, Специальная рабочая группа по иммиграции (Ad Hoc Immigration Group) для изучения дел и координации действий по предоставлению политического убежища.

Положение о сотрудничестве в области борьбы с терроризмом, преступностью, распространением наркотиков и др. было зафиксировано в Политической декларации правительств государств — членов ЕС о свободном движении лиц, которая подписана в качестве Приложения к Единому европейскому акту (ЕЕА). В декларации оговаривался межправительственный характер сотрудничества.

Ольга Юрьевна Потемкина, к.и.н., исполнительный директор Ассоциации европейских исследований, зав. сектором региональных исследований, Институт Европы РАН.

После ратификации ЕЕА главными достижениями сотрудничества в сфере внутренних дел стала **Дублинская конвенция** 1990 г., вступившая в силу в 1997 г. Ее основная цель – устранить ситуации, когда иммигранты подают заявления с просьбой предоставить политическое убежище одновременно в несколько стран ЕС или когда одна из стран предоставляет убежище, в то время как остальные отказывают.

Положения о сотрудничестве между государствами – членами ЕС в области внутренних дел и правосудия были введены **Маастрихтским договором** о Европейском Союзе (раздел VI). Они относятся к так называемой «третьей опоре» ЕС. Это означает, что решения по вопросам правосудия и внутренних дел принимаются на основе межправительственного сотрудничества стран Союза при минимальном вмешательстве его институтов. Возможности участия Комиссии, Европейского парламента и Суда ЕС в решении вопросов «третьей опоры» были ограничены, по существу, консультативными функциями.

В разделе VI Договора были определены сферы политики внутренних дел и правосудия, представляющие общий интерес для государств-членов, и обязательства сотрудничать по следующим направлениям:

- политика предоставления политического убежища;
- контроль над внешними границами Союза;
- иммиграционная политика;
- таможенное сотрудничество;
- сотрудничество в области гражданского и уголовного права;
- сотрудничество национальных полицейских служб, создание Европейского полицейского ведомства (Европол).

Для осуществления сотрудничества был создан Совет министров внутренних дел и юстиции стран ЕС, под эгидой которого были начаты совместные полицейские акции, в том числе направленные на борьбу с распространением наркотиков. Совет принял ряд резолюций, решений и рекомендаций по разным вопросам, включая иммиграционную политику.

Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка

На протяжении нескольких лет после вступления в силу Маастрихтского договора институты ЕС настойчиво требовали более полной «коммунитаризации» «третьей опоры», т.е. передачи ряда ее положений в сферу компетенции Сообщества. Эти требования были вынесены на обсуждение Межправительственной конференции (МПК) 1996-1997 гг. Одним из результатов МПК стало предложение о создании «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка» в целях обеспечения свободы передвижения граждан ЕС и приближения политики Евросоюза к нуждам граждан. Главным условием осуществления данного проекта была названа «коммунитаризация» таких сфер внутренних дел и правосудия, как предоставление политического убежища, иммиграция, охрана внешних границ Союза. **Амстердамским договором** Совет министров внутренних дел и юстиции уполномочен был в течение пяти лет после вступления Договора в силу перейти от единогласия в решении проблем внутренних дел к работе на основе принципа квалифицированного большинства (ст. 73о, ст.67 консолидированной версии).

В Амстердамский договор решено было включить Протокол об интеграции «шенгенских правил» (*Schengen acquis*) в право Сообщества и Протокол о порядке предоставления политического убежища в ЕС гражданам государств-членов Союза.

В результате, после подписания этого Договора политика внутренних дел и правосудия оказалась поделенной между первой и третьей «опорами». В новом разделе IIIа (раздел IV консолидированной версии) положения, о свободном передвижении граждан, иммиграции и политическом убежище сведены вместе

и отнесены к компетенции Сообщества (т. е. к «первой опоре»). Предусмотренное Договором сотрудничество полицейских и правовых ведомств остались сферой межправительственного сотрудничества («третьей опоры»).

Таким образом, в Амстердамском договоре была проведена глубокая реформа «третьей опоры». Установление «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка» было провозглашено приоритетной задачей Европейского Союза. Для выполнения ее на саммите в Вене в декабре 1998 года был принят специальный План действий.

В Венском плане действий концепция «европейского пространства» получила дальнейшее развитие. Основные ее принципы – свобода, безопасность и правовая защита тесно связаны между собой: граждане могут в полной мере пользоваться свободой передвижения, лишь если они чувствуют себя в безопасности, т. е. находятся под защитой полиции и судов независимо от того, в какой стране находятся.

Свобода передвижения лиц внутри Европейского Союза остается одним из основополагающих условий, провозглашенных Римским договором. Принципы безопасности и правовой защиты дополняют это основное понятие и тесно связаны с ним. Шенгенские правила (*Schengen acquis*) служат основой для реализации принципа свободы передвижения. В то же время Амстердамским договором открываются новые грани интерпретации термина, выходящие за пределы понятия «свобода передвижения лиц через внутренние границы Союза и возможности заниматься профессиональной деятельностью в любом из государств ЕС». Свобода передвижения в более широком смысле – это свобода жить в правовом обществе. Она дополнена всем спектром основных прав человека, в том числе защиту от любых форм дискриминации и уважение права человека на частную жизнь и на защиту его персональной информации, что особенно важно в условиях стремительно развивающегося информационного общества. В частности, обмен информацией, включающей персональные данные, в рамках сотрудничества полицейских и судебных властей происходит на условиях, исключающих ее разглашение.

В свою очередь, безопасность в данном контексте означает, что «европейское пространство свободы передвижения» должно стать безопасным и надежным для граждан. В Венском плане действий содержится обязательство бороться с наиболее опасными преступлениями – терроризмом, торговлей людьми и преступлениями против детей, а также незаконной торговлей оружием и наркотиками, коррупцией и мошенничеством.

Одно из важных направлений, обозначенных в Амстердамском договоре (ст. К 3, ст. 31 консолидированной версии), – определить рамки функционирования «правового пространства», имея при этом в виду реальную ситуацию: так сложилось исторически, что правовые и судебные системы государств ЕС сильно отличаются друг от друга. Однако граждане должны быть уверены, что находятся под защитой правоохранительных органов, могут обращаться в судебные инстанции в любой из стран. Правовое сотрудничество государств ЕС означает быструю ратификацию и эффективное выполнение конвенций, касающихся гражданских и уголовных дел, разработку единого стандарта или общих правил противодействия организованной преступности. Уголовные кодексы государств ЕС очень разные, возможность их гармонизации крайне проблематична. Можно говорить, впрочем, об области сотрудничества, которая имеет общеевропейское измерение, о создании так называемого «Европейского кодекса преступлений», например, компьютерных преступлений, преступных действий по отношению к окружающей среде, финансовых преступлений – фальсификация евро.

Таким образом, разработка Венского плана действий стала начальным этапом реализации в то время еще не определенной идеи «европейского простран-

ства свободы, безопасности и правовой защиты». Во второй части плана содержатся конкретные рекомендации и действия. Предложения эти были рассмотрены на саммите ЕС в Тампере, который стал важной вехой не только в развитии сотрудничества в сфере внутренних дел и правосудия, но и самой европейской интеграции в целом.

Саммит в Тампере. «Вехи Тампере»

Внеочередной саммит Европейского Союза в городе Тампере (Финляндия) состоялся 15–16 октября 1999 года. Его целью было достижение политического соглашения о путях реализации Амстердамского договора, определение стратегических направлений создания «европейского пространства», а также конкретных задач институтов ЕС в рамках каждого направления. По итогам дискуссии саммит принял «Заключения», получившие название «Вехи Тампере». Участники заседания выявили следующие приоритетные сферы деятельности:

♦ **Иммиграционная политика и предоставление политического убежища.**

В Заключениях признается необходимость «единой системы предоставления политического убежища» на территории ЕС. Саммит постановил, что эта система должна опираться на статьи Дублинской Конвенции и положения «временной защиты» беженцев. В рамках иммиграционной политики решено было также усилить борьбу с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми. В то же время Евросовет призвал к соблюдению прав иммигрантов, проживающих легально в странах ЕС, вплоть до предоставления им права голоса на выборах в местные органы власти. Ключевым элементом нового подхода к иммиграционной политике было названо также сотрудничество с третьими странами, т. е. в Заключениях подчеркивался внешний аспект внутренней безопасности. В адрес стран — кандидатов на вступление в ЕС прозвучало требование принять в полной мере шенгенские правила.

♦ **Создание «европейского правового пространства».**

Участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции правоохранных систем Союза с тем, чтобы население стран ЕС имело возможность обращаться в суд в любом из национальных государств на тех же условиях, что и в своей стране, а преступники не могли воспользоваться различиями в национальных системах правосудия. Первым шагом на пути решения проблемы стала разработка принципов взаимного признания государствами — членами ЕС решений национальных судов в матримониальной области, а также в сфере защиты евро и финансовых интересов Сообщества в целом.

♦ **Борьба с организованной преступностью.**

Для активизации деятельности в этой сфере Совет ЕС постановил создать специальное ведомство **Евроюст (EUROJUST)** в составе прокуроров национальных государств, судей высокого ранга и офицеров полиции — своего рода прообраз Европейской генеральной прокуратуры.

На ближайшее будущее запланирована была разработка конкретных программ борьбы с организованной преступностью, распространением наркотиков, нелегальной иммиграцией. Об их исполнении институты ЕС обязались информировать граждан уже в скором времени. С этой целью было разработано специальное расписание Тампере (Tampere scoreboard). За основу его был взят аналогичный график, которого придерживался ЕС при выполнении плана создания Единого рынка.

Работа по реализации идей саммита в Тампере началась сразу по его завершению. Уже в начале декабря 1999 года в Брюсселе состоялось заседание министров юстиции, которое можно считать первым конкретным шагом на пути создания «европейского правового пространства». Совет ЕС достиг политического соглашения по регламенту, согласно которому Конвенция «Брюссель-1»,

принятая в мае 1999 года, перешла в наднациональную компетенцию. Конвенция имеет целью облегчение процедуры решения спорных вопросов, не ограничивающихся территорией какого-либо государства ЕС. В июне 2001 года был одобрен проект директивы об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью трудоустройства. В соответствии с директивой, устанавливаются общие критерии для всех стран, принимающих рабочую силу, и учреждается единый документ для въезда и проживания. В то же время, основываясь на принципе subsidiarity, национальные государства будут сами определять квоты иммигрантов. Предпринимателям также дается право направлять потоки иностранных рабочих в те отрасли и сектора, где ощущается ее дефицит, с тем чтобы не ущемить положение национальной рабочей силы.

Ведется также интенсивная работа по созданию единой европейской политики предоставления политического убежища. Совет ЕС принял ряд документов в данной области. В 2001 году были опубликованы Заявления Комиссии ЕС о новых методах координации общей иммиграционной политики и предоставления политического убежища, а также борьбе с нелегальной иммиграцией. Много внимания уделяется борьбе с организованной преступностью. Комиссия ЕС представила в сентябре 2001 года Зеленую книгу о создании европейской системы компенсаций жертвам преступлений.

Важной сферой деятельности ЕС является подготовка стран-кандидатов к вступлению в Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка, в особенности – к выполнению ими функций по охране границы Европейского Союза, которая после расширения отодвинется на восток. Страны ЦВЕ готовятся принять часть *acquis communautaire*, касающуюся внутренних дел и правосудия, а также шенгенских правил. Сотрудничество ЕС со странами-кандидатами происходит в рамках Пакта по борьбе с организованной преступностью, заключенного между Советом министров внутренних дел и юстиции ЕС и министрами стран-кандидатов в мае 1998 года. Будущие новые члены Евросоюза участвуют также в программах ЕС по обмену информацией, юридическому и таможенному взаимодействию, обучению персонала, таких, как ГРОТИУС, ОДИССЕЙ, ФАЛЬКОНЕ, ОКТОПУС и др.

Вскоре после событий 11 сентября 2001 года созван внеочередной саммит Евросоюза в Брюсселе. Главы государств и правительств выразили свою солидарность с народом США и подчеркнули необходимость объединить усилия Советов по общим вопросам, транспорту, а также внутренних дел и правосудия с целью выработать конкретные предложения по усилению противодействия терроризму. На саммите был принят «План действий по борьбе с терроризмом», предусматривающий:

- ♦ усиление полицейского и правового сотрудничества;
- ♦ разработку международной правовой базы для антитеррористических действий;
- ♦ противодействие финансированию террористических организаций посредством директивы об отмывании денег;
- ♦ ужесточение требований к безопасности авиарейсов.

Одновременно с саммитом происходило экстренное заседание Совета министров внутренних дел и правосудия. Были приняты важные решения о расширении мандата Европола, начале работы Евроюста, введении единого европейского ордера на арест. Министры определили свои цели: координация расследований преступлений и усиление сотрудничества в борьбе с терроризмом внутри самого ЕС, а также и третьими странами – США и странами-кандидатами.

Предполагается, что **единый европейский ордер на арест** вступит в силу в январе 2004 года, что максимально упростит существующую процедуру экстрадиции. Любой преступник, осужденный, по крайней мере, на четыре месяца

лишения свободы в какой-либо из стран ЕС, может быть арестован в любой другой стране и доставлен на место лишь по запросу соответствующих юридических властей. Этот запрос и называется «единым европейским ордером на арест». Таким образом, процедура не требует административных и политических решений, сводится только к юридической стороне и занимает максимум 90 дней. Однако государство ЕС имеет право потребовать вернуть своего гражданина после того, как он осужден, для отбывания наказания.

Таким образом, за достаточно короткий срок политика внутренних дел и правосудия претерпела заметную и быструю эволюцию от сотрудничества на основе двусторонних соглашений к многостороннему межправительственному сотрудничеству, охватывающему все страны ЕС, и далее, к вынесению иммиграционных проблем на уровень Сообщества. «Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка» стало третьим по счету амбициозным проектом ЕС после Единого рынка и Экономического и Валютного Союза и одним из приоритетных направлений политики Европейского Союза.

Европейское полицейское ведомство (Европол)

Европол – организация, координирующая оперативно-розыскные полицейские действия государств ЕС, сбор и обмен информацией о деятельности международных преступных группировок. Цель Европола – повышение эффективности сотрудничества компетентных ведомств в предотвращении, анализе причин и противодействии особо опасным преступлениям европейского масштаба.

История создания Европола

Конвенция об условиях полицейского сотрудничества государств – членов ЕС в борьбе с терроризмом, производством и распространением наркотиков, а также нелегальной иммиграцией была разработана на базе Декларации о полицейском сотрудничестве, которая вошла в Заключительный акт Маастрихтского договора. Положения о полицейском сотрудничестве были подтверждены Амстердамским договором (раздел V). Оставляя данное сотрудничество в компетенции национальных правительств, статья К1 Договора предоставляет возможность совместных действий и сближения, где это необходимо, уголовного законодательства.

В 1994 году в Гааге (Нидерланды) начал функционировать Европейский отдел по борьбе с наркотиками (Europol Drug Unit). Европейский совет в Каннах в июне 1995 г. одобрил Конвенцию о Европоле, она была ратифицирована всеми странами ЕС и вступила в силу 1 октября 1998 года. После этого был принят еще ряд документов, регламентирующих деятельность Европола, и с 1 июля 1999 года, в Гааге, он начал свою работу.

Мандат Европола

Европол наделен ответственностью за сбор, анализ и обмен информацией с целью противодействия:

- ♦ нелегальной торговле наркотиками, ядерными, взрывчатыми и радиоактивными веществами, оружием, краденными машинами, антиквариатом и произведениями искусства, а также фальшивыми документами;
- ♦ созданию сетей нелегальной иммиграции и транспортировки людей;
- ♦ терроризму;
- ♦ покушениям на собственность и мошенничеству, кражам, рэкету;
- ♦ подделыванию денежных знаков;
- ♦ кибер-преступлениям;
- ♦ коррупции;
- ♦ нанесению ущерба окружающей среде.

Мандат Европола распространен на отмывание денег в связи каждым из этих видов преступления.

Европол оказывает поддержку государствам ЕС посредством:

- ♦ улучшения обмена информацией между офицерами связи (Europol Liason Officers) в рамках национального законодательства;
- ♦ анализа оперативной работы полицейских ведомств стран ЕС;
- ♦ подготовки докладов стратегического характера, содержащих данные о преступлениях общеевропейского масштаба;
- ♦ проведения экспертизы и оказания технической помощи для расследований и оперативных действий в масштабе всего Евросоюза под контролем и при ответственности государства, на территории которого произошло преступление.

Компьютерная система Европола

В Конвенции о Европоле предусматривается создание компьютерной системы для получения, предоставления и анализа информации. В Конвенции оговариваются условия защиты прав и безопасности человека и персональных данных.

Предполагается, что система начнет работать в конце 2002 года. В нее войдут три компонента – система анализа, алфавитный указатель и информационная система. Контроль за ее функционированием осуществляет специальная комиссия (Joint Supervisory Body).

Управление Европолем и его финансирование

Европол подотчетен Совету министров внутренних дел и юстиции, который отвечает за его деятельность, назначает директора и его заместителей. В апреле 1999 года первым директором Европола был назначен Юрген Сторбек (Германия), до этого руководивший работой Отдела по борьбе с наркотиками.

Европол финансируется государствами ЕС в соответствии с ВНП каждого из них. Бюджет Европола на 2001 год составил 35 млн. 400 тыс. евро.

Евроюст (EUROJUST)

В марте 2002 в Гааге начал функционировать Евроюст. Этот орган заменил временное подразделение, которое в течение полугода координировало деятельность судей, прокуроров и полицейских. В состав Евроюста входят представители государств ЕС; главные его задачи – координировать деятельность национальных властей, ответственных за расследование преступлений, способствовать упрощению процедуры взаимной юридической помощи. Деятельность Евроюста предполагается распространить на те случаи, когда в расследовании участвуют сразу несколько государств, но он может также заниматься и делами, которые затрагивают лишь одну из стран ЕС, а также и третьи страны. В сферу компетенции Евроюста попадают все преступления, перечисленные в Конвенции о Европоле, а также компьютерные преступления, отмывание денег, преступления против окружающей среды, мошенничество и коррупция. Евроюст – коллективный орган, где представитель каждой из стран имеет по одному голосу. Деятельность Евроюста финансируется из бюджета Сообществ, за исключением заработной платы судей, прокуроров и полицейских, которые находятся на содержании государств – членов ЕС. Комиссия ЕС будет участвовать в работе без права голоса.

Шенгенские правила

Шенгенские правила (*Schengen acquis*) включают Шенгенское соглашение и Конвенцию, а также все постановления Исполкома шенгенской группы.

Соглашение между правительствами Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах было подписано в местечке Шенген (Люксембург) 14 июня 1985 г. Оно имело целью взаимное признание визы одного из государств Европейских сообществ на территории других, постепенную отмену контроля на внутренних границах, установление режима свободно-

го передвижения для всех граждан стран — участниц Соглашения, а также других государств ЕС и третьих стран.

В 1990 г. те же государства подписали Конвенцию о применении Шенгенского соглашения, определяющую условия реализации свободного передвижения. Она получила неофициальное название Второе Шенгенское соглашение. К Конвенции постепенно присоединились Италия, Испания и Португалия, а затем и Греция. Великобритания и Ирландия отказались участвовать в соглашениях, так как пожелали сохранить режим визового и пограничного контроля из опасения потерять возможность регулирования миграционных потоков. Право на передвижение внутри шенгенской зоны получили и граждане третьих стран на три месяца и без возможности занятий профессиональной деятельностью. В Шенгенских соглашениях установлена также ответственность государств — членов ЕС за рассмотрение заявлений о предоставлении политического убежища.

Отмена контроля на внутренних границах шенгенских стран требовала укрепления их внешних границ. С этой целью в Страсбурге была учреждена Шенгенская компьютерная информационная система (SIS) для обмена информацией между иммиграционными и полицейскими ведомствами стран-участниц. В нее стекается информация о разыскиваемых преступниках, пропавших без вести людях и т.д. Шенгенские соглашения после нескольких отсрочек вступили в силу 26 марта 1995 г. Первоначально пограничный контроль отменили семь стран, затем в течение нескольких лет в шенгенскую зону вошли все государства ЕС, кроме Великобритании и Ирландии. Отсрочка выполнения Шенгенских соглашений странами, уже подписавшими их, объяснялась необходимостью гармонизировать их законодательства в области иммиграционной и визовой политики, организовать взаимодействие полицейских сил, наладить работу Шенгенской информационной системы.

Изначальная цель Шенгенских соглашений — постепенная отмена контроля на внутренних границах Сообществ уже достигнута, следовательно, все внимание в настоящее время направлено на укрепление внешних границ, создание единого стандарта пограничного контроля, визового режима, обмен информацией внутри и за пределами Шенгенской информационной системы, формирование полицейского сотрудничества.

Действиями шенгенской группы руководит Исполнительный комитет, который возглавляет поочередно представитель каждой из участвующих стран. Юридически Шенгенские соглашения действуют параллельно с законодательством ЕС и лишь связаны Протоколом об интеграции шенгенских правил в Амстердамский договор. Поэтому они, строго говоря, не являются и частью *acquis communautaire*. В Протоколе оговаривается особая позиция Великобритании и Ирландии, которые не принадлежат к шенгенской группе. Тем не менее этим странам разрешено присоединиться не ко всем, а лишь к отдельным статьям шенгенского законодательства. При этом они сохранили за собой право контроля на своих границах. Отдельный Протокол определяет особую позицию Дании.

Достаточно гибко был решен вопрос и о присоединении скандинавских стран к шенгенским правилам. Норвегии и Исландии, не входящим в ЕС, было разрешено участвовать лишь в обсуждении политики шенгенской группы, но не в принятии решений. Они были допущены с марта 2001 года в «шенгенское пространство» благодаря отсутствию контроля на границах со своими северными соседями — членами ЕС. Однако за это Норвегия и Исландия обязались участвовать практически во всех «компенсирующих» направлениях деятельности шенгенской группы.

Серьезную озабоченность в ЕС вызывает то обстоятельство, что Швейцария не участвует в Шенгенских соглашениях, хотя ее пограничный контроль

и полицейские службы соответствуют очень высоким стандартам. Причиной беспокойства является значение швейцарской банковской системы для финансовых международных операций, связанных с организованной преступностью – отмыванием денег, торговлей наркотиками, оружием и т.д. Осознавая это обстоятельство, Швейцария подписала с ЕС в течение 1990-х годов пакет из семи соглашений, касающихся широкого круга вопросов. Ни одно из соглашений не покрывает целиком область внутренней безопасности, однако в документах содержатся элементы, которые позволят в будущем постепенно включить Швейцарию в европейское пространство безопасности.

Что же касается стран – кандидатов на вступление в ЕС, то посредством статьи 8а Протокола об интеграции шенгенских правил в Амстердамский договор они обязывались принять правила полностью, без всяких исключений.

В соответствии с Протоколом, секретариат шенгенской группы должен войти в состав Генерального секретариата Европейского совета. Однако это решение пока не выполнено.

Сотрудничество ЕС и России в сфере внутренних дел и правосудия

Сотрудничество России и ЕС развивается параллельно с созданием Европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка и уже имеет как достижения, так и проблемы.

Основной проблемой на пути сотрудничества является то обстоятельство, что установление жесткого визового режима для России фактически исключает ее из данного Европейского пространства. Распространение шенгенских правил на страны-кандидаты стало одним из пунктов списка «озабоченностей» российского правительства последствиями расширения ЕС, представленного Комиссии в 1999 году.

Граница России и ЕС после вступления Эстонии, Литвы и Польши пройдет по Чудскому (Пейпси-ярв) и Псковскому озерам, Псковской, Ленинградской и Калининградской областям. Принятие шенгенских правил странами-кандидатами имеет для России вполне определенные негативные последствия – установление строгого визового режима вместо существовавшего свободного, либерального, что позволяло гражданам пограничных областей достаточно свободно пересекать границы, путешествовать, заниматься торговлей и т.д.

Предметом особого внимания России и Европейского Союза стало будущее Калининградской области, которая в результате расширения окажется российским эксклавом в ЕС, изолированным от России. Визовым предлагается сделать и транзит между областью и основной частью Россией. В «Заявлении о Калининграде», с которым Комиссия ЕС выступила в 2001 году, были сформулированы, в числе прочих, предложения об упрощении процедуры получения виз жителями Калининградской области при сохранении визового режима. Предложения подробно составлены с учетом многих деталей, однако не существует технической экспертизы, способной определить, насколько разработанная Комиссией схема применима к реальной ситуации в области. Вместе с тем предложения российской стороны о возможностях получения жителями Калининграда национальных многократных польских и литовских шенгенских виз сроком на год (что предусматривается в рамках Шенгенских соглашений), не вызывает поддержки в ЕС.

Формально переговоры о визовом режиме упираются в требование ЕС о заключении с Россией договора о реадмиссии. Такие договоры с Евросоюзом являются одним из условий вступления стран-кандидатов. Требование остается невыполненным, т.к. РФ не в состоянии обеспечить возврат с территории ЕС и последующую депортацию огромного числа незаконных иммигрантов, пересекающих Россию по пути на Запад.

В то же время обе стороны осознают, что сотрудничество в борьбе с организованной преступностью необходимо развивать параллельно с консультациями по поводу визовой политики ЕС и будущего Калининградской области.

Для осуществления этой цели уже имеется солидная правовая база. В ст. 84 Раздела VIII «Сотрудничество по предотвращению противоправной деятельности» Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) предусматривается, что стороны взаимодействуют в борьбе с нелегальной миграцией, экономическими преступлениями (в том числе коррупцией), незаконным оборотом наркотических и психотропных средств, подделками, незаконными сделками с различными видами товаров, включая промышленные отходы. В соответствии с СПС, сотрудничество в перечисленных областях должно основываться на проведении взаимных консультаций и оказании технического содействия, включая разработку соответствующих правовых актов, создание информационных центров, обучение персонала, развитие исследований и иные меры, препятствующие противоправной деятельности.

Необходимость совместных действий в сфере внутренних дел и правосудия была обоснована в ряде стратегических документов России и ЕС. В июне 1997 года Амстердамский саммит ЕС принял План действий по борьбе с организованной преступностью, в котором подчеркивалось, что ЕС и Россия заинтересованы в развитии отношений. В Коллективной стратегии ЕС по отношению к России, принятой саммитом ЕС в Кельне в 1999 году, был предложен план сотрудничества для борьбы с «общими бедами». В План включены такие пункты, как оказание помощи в изучении техники ведения следствия работникам судебных и правоохранительных органов; создание необходимых законодательных, институциональных и судебных предпосылок для эффективного преследования организованной преступности, особенно в сфере отмывания денег, незаконной хозяйственной деятельности и транспортировки людей; разработка эффективных механизмов сотрудничества по борьбе с трансграничным наркобизнесом; развитие сотрудничества между Европолем и компетентными российскими органами.

Подобные задачи поставлены и в Стратегии развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.). В Разделе 10 Стратегии определены методы и инструменты для осуществления задач. Это возможность для РФ участвовать в программах и планах действий Европейского Союза по борьбе с преступностью и подготовке кадров, включая программы оказания технического содействия, а также развитие сотрудничества таможенных и судебных органов по гражданским и уголовным делам России и ЕС и его государств-членов, в том числе путем обмена офицерами связи.

Таким образом, ключевой документ в анализируемой области — **План совместных действий Европейского Союза и РФ в борьбе с организованной преступностью**, принятый на саммите ЕС в Хельсинки в декабре 1999 года, был основан на предшествовавших общих инициативах. При разработке Плана, кроме того, были приняты во внимания положения Стратегии ЕС по борьбе с производством и торговлей наркотиками (2000–2004) и Программы РФ по усилению борьбы с преступностью, принятой правительством РФ в марте 1999 года. Хельсинский План был одобрен Советом сотрудничества Евросоюза и России в апреле 2000 года в Люксембурге.

Главной задачей Плана названо улучшение международного правового сотрудничества. Для того чтобы обеспечить необходимую законодательную базу, в Плана предлагается ратификация и выполнение международных соглашений по борьбе с организованной преступностью, в том числе европейских конвенций, направленных против отмывания денег и наркотрафика.

В Плане выделена и еще одна область, представляющая взаимный интерес, – сотрудничество правоохранительных органов, включая регулярные встречи экспертов и обучение персонала.

В документе определен также и формат сотрудничества: в рамках СПС данная задача возложена на подкомитет сотрудничества № 6, ведающий, кроме того, вопросами конкуренции, охраны интеллектуальной собственности, сближения законодательства. Российскую сторону в подкомитете возглавляет МИД России. Круг компетенции подкомитета чрезвычайно широк, поэтому в настоящее время ставится вопрос о целесообразности создания специального подкомитета, который бы занимался вопросами сотрудничества в правоохранительной области.

В соответствии с Хельсинским Планом, налажены регулярные консультации российских экспертов с Европоллом. Особенно интенсивно развиваются контакты Федеральной налоговой полиции, Европола и ОЛАФ (OLAF) – европейской организацией, ответственной за борьбу с мошенничеством и подделкой документов, в том числе платёжных. Одной из задач таких консультаций является противодействие отмыванию денег и утечке капиталов из России. Наиболее активно развивается взаимодействие таможенных органов, в том числе на базе ст. 78 и Протокола № 2 к СПС, которые затем были дополнены последующими договоренностями. Таможни России и государств ЕС сотрудничают в борьбе с контрабандой, искажением реальной стоимости товаров в таможенных декларациях (т.н. «двойное декларирование»), незаконным оборотом наркотиков, а также в гармонизации и упрощении таможенных процедур, контроле над торговлей продукцией двойного назначения, повышении квалификации кадров. В таможенных подразделениях Комиссии ЕС прошел экспертизу новый Таможенный кодекс РФ.

Много внимания уделяется борьбе с нелегальной иммиграцией. Налаживается сотрудничество России с ЕС, странами-кандидатами и государствами, которые после расширения станут ближайшими соседями ЕС. Совместными действиями в этой области можно было бы перерезать основные пути нелегальной транспортировки людей из Азии через Россию, Украину, Молдову в Румынию, Болгарию и Грецию.

Россия участвует в работе Балтийской группы по борьбе с организованной преступностью, в которую входят главы государств и правительств Балтийского региона, а также представители Комиссии ЕС и Совета ЕС. В различных подразделениях работают эксперты из полиции, таможенных и пограничных служб. Задача группы – улучшение обмена информацией, совместные оперативные действия, юридическое сотрудничество, обучение персонала.

Саммит Россия – ЕС в октябре 2001 года открыл новый этап сотрудничества, приняв Заявление о международном терроризме. Главным методом борьбы с терроризмом было названо взаимодействие полицейских служб обеих сторон. Россия и ЕС пришли к соглашению о создании условий и процедуры для обмена информации о деятельности и передвижении отдельных лиц и террористических групп; документах, вызывающих сомнение; поставках оружия, взрывчатых веществ и товаров двойного назначения; новых формах терроризма, в том числе химического, биологического и ядерного. На саммите было выдвинуто предложение о создании совместного органа для противодействия терроризму. Предложение обсуждалось и на саммите ЕС в Лакене (Бельгия) в декабре 2001 года. Однако до сих пор идея не была реализована.

Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия – новая сфера деятельности взаимодействия России и ЕС. Пока она развивается не столь эффективно, как этого требует необходимость противодействия угрозам внутренней безопасности. В то же время именно в этой области интеграция возможна и необходима, т.к. обе стороны заинтересованы в создании Европы, свободной от преступности.