

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛИЦЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Тагиров З.И.

СОВРЕМЕННАЯ СЕТЕВАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ В СФЕРЕ ПРЕСЕЧЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ И БОРЬБЫ С СЕРЬЕЗНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ

Аннотация: Объектом исследования выступает правоохранительная деятельность органов Европейского союза. Предметом исследования выступают нормативно-правовой базис и вырабатываемые на его основе в правоохранительных органах Европейского союза организационно-управленческие механизмы пресечения преступлений и кооперационные связи, в которые вступают правоохранительные органы Европейского союза. Цель работы заключается в установлении значимых закономерностей современной полицейской деятельности в Европейском союзе, влияющих или могущих повлиять на международное сотрудничество с Российской Федерацией, на обеспечение национальной безопасности нашей страны. В исследовании применены общенаучные и специально-юридические средства и способов познания, обеспечивающие объективность, историзм и компаративизм изучения полицейской деятельности в странах Европейского союза по пресечению террористических актов и серьезных преступлений. В их числе принципы: развития предмета исследования, его логической определенности, исторической конкретности и диалектической связи между логическим и историческим способами познания, системности и всесторонности исследования; общенаучные подходы: системный, генетический, деятельностный; методы анализа и синтеза, культурно-исторического анализа, методы сравнительного исследования, юридической интерпретации и другие исследовательские средства современной социогуманитаристики. Европейский опыт правового и организационного регулирования деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступлениям террористического характера на сегодняшний день в нашей стране изучен слабо, большинство научных работ в данной области сосредотачивают своё внимание на политических сторонах внутренней и внешней политики Евросоюза в области обеспечения «единого европейского пространства безопасности». Данная статья написана на основе действующих европейских источниках права. В статье особое внимание уделяется сравнению организационно-правовых механизмов ведения и использованию реестров террористических организаций и физических лиц, подозреваемых в терроризме. В статье последовательно и убедительно обосновывается вывод о том, что европейский правоохранительный опыт противодействия терроризму и серьезным преступлениям в правовой и организационной сферах в высокой степени интегрирован с опытом США.

Ключевые слова: Полиция, борьба с терроризмом, Европейский союз, Европол, Евроюст, сетевая деятельность, общеевропейское пространство безопасности, сотрудничество, контртеррористическая политика, политика.

Review: The research object is the law-enforcement activities of the bodies of the European Union. The research subject is the normative framework and the related organization and management mechanisms of crimes prevention, developed in the law-enforcement bodies of the EU,

and the cooperation ties of these bodies. The purpose of the study is to establish the significant patterns of the contemporary police activities in the European Union, which have an impact or can possibly have an impact on cooperation with the Russian Federation and on Russia's national security protection. The author applies general scientific methods of cognition and special methods of jurisprudence, ensuring the objectivity, historicism and comparativism of the study of the activities of the European police aimed at the prevention of terrorist acts and grave crimes. These methods include the principles of: the research subject development, its logical consistence, historical specificity and dialectical coherence between the logical and the historical methods of cognition; general scientific methods: system, genetic, activity; the methods of analysis and synthesis, cultural and historical analysis, the methods of comparative study, juridical interpretation and other research means of the modern social sciences. The European experience of legal and organizational regulation of activities of law-enforcement bodies in the sphere of terrorist crimes prevention hasn't been studied thoroughly enough in Russia so far; most scientific works in this sphere focus on the political aspects of internal and foreign policy of the EU in the sphere of a "common European security space" creation. The study is based on two existing European sources of law. Special attention is given to the comparison of organizational mechanisms of registering and using the registers of terrorist organizations and terror suspects. The author substantiates the conclusion that the European law-enforcement experience of prevention of terrorism and grave crimes is highly integrated with the U.S. experience in the legal and organization spheres.

Keywords: Policy, counterterrorism, cooperation, European security space, network activity, Eurojust, Europol, European Union, struggle against terrorism, police.

Полицейская деятельность в Европейском союзе, как и многие сферы жизни «объединенной Европы», стремится к централизации и интеграции национальных систем. Кратко напомним об основных общеевропейских правоохранных институтах.

Европол – Европейское полицейское ведомство – полицейская служба Европейского союза, новая ультрасовременная дизайнерская штаб-квартира расположена в Гааге. Основными задачами службы являются координация работы национальных служб в борьбе с международной организованной преступностью и улучшение информационного обмена между национальными полицейскими службами. На данный момент Европол с различной степенью компетенции координирует работу полицейских служб всех 28 стран – членов Европейского союза. В Европоле на данный момент числятся порядка 630 сотрудников, из них около 500 – наемные служащие, получающие зарплату из бюджета ЕС и около 130 офицеров связи Европола, откомандированных в Европол государствами-членами ЕС в качестве представителей их национальных правоохранных органов (по образцу Интерпола). Европол имеет полномочия вести

совместные расследования, осуществлять задержания, выполнять уголовно-процессуальные поручения.

Евроюст – агентство Европейского союза, постоянный орган судебного сотрудничества в целях улучшения борьбы с преступностью. Евроюст состоит из прокуроров, судей или сотрудников полиции, обладающих аналогичными полномочиями, от каждого государства, входящего в ЕС. Его задача заключается в повышении эффективности национальных властей, когда они имеют дело с расследованиями и судебными разбирательствами в отношении трансграничной и организованной преступности. Евроюст имеет полномочия выдавать общеевропейский ордер на арест физического лица или имущества.

Европол и Евроюст – примеры сетевых правоохранных институтов Европейского союза, деятельность которых основана на добровольном ограничении и делегировании государством (на основе волеизъявления граждан) собственной правоохранный компетенции в пользу общеевропейской. Проведение референдумов свойственно странам ЕС, «европейские» ценности предполагают обязательный учет мнения населения по важнейшим вопросам общего уклада жизни.

В настоящее время в правоохранительной практике Европейского союза наблюдаются двойственные процессы, связанные с продолжающимся расширением зоны законодательства ЕС о внутренней безопасности (присоединение новых государств к ЕС, снятие ограниченных статусов с прежних) и нарастающим движением за выход целых стран и или их регионов из состава «европейской семьи» (Греция, Великобритания, Каталония, Венеция). Внутривнутриполитические процессы неизбежно накладывают определенный фон на правоохранительную деятельность. [1]

По заявлениям Европола, значительную угрозу для внутренней безопасности ЕС в настоящее время представляют крупномасштабные преступные и террористические сети [2]. Большинство интегративных правовых институтов и правоохранительных механизмов в деятельности полиции стран ЕС обусловлены именно борьбой с террористическими сетями. В связи с этим европейские правоохранительные институты в настоящее время демонстрируют тенденции к расширению своей сетевой правоохранительной деятельности на основе правоохранительной кооперации и новых информационных коммуникаций.

Под сетевой правоохранительной деятельностью нами понимаются совместные действия нескольких субъектов государственного управления в среде правоохранительной коммуникации, направленные на получение общего результата. В процессе сетевой правоохранительной деятельности создается, дополняется и используется общая для всех субъектов значимая информация, используются общие стандарты (правила) деятельности, совершаются общественно значимые действия. Участники сетевой правоохранительной деятельности объединены общими объектами информации, в отношении которых они совершают свои действия.

При исследовании европейского опыта противодействия терроризму выявлена высокая степень правоохранительной интеграции ЕС с США в правовой и организационной сферах, что подтверждается и иными исследованиями. [3] Фактически можно говорить если не о единых, то очень сращенных организационно-правовых механизмах, которые подтверждают сетевой характер полицейской деятель-

ности в Европейском союзе. Наглядно данная интеграция проявляется в ряде организационно-правовых механизмах противодействия терроризму, например, при формировании и использовании террористических реестров организаций и физических лиц.

Списки (реестры) террористических организаций ведутся как отдельными странами (например, Россия, США, Великобритания), международными организациями (например, ООН, Европейский союз), также некоторые сведения об организациях, деятельность которых признается террористической, можно получить из решений международных судов (МУС, реже – Международный суд ООН).

Например, в 2015 году списки запрещенных террористических организаций в России и Европейском союзе сравнивались по количеству порядковых номеров – в каждом списке по 23 организации. [4] Однако качественно данные списки кардинально отличаются ввиду значительной разницы в направленности террористических угроз, в понимании термина «терроризм» и в политических оценках деятельности представителей каждого списка.

Сопоставление европейского и российского списков террористических организаций выявило, что из 23 организаций в обоих списках общей позицией является только одна – «Исламская группа» или «Аль-Гамаа аль-Исламия» («Islamic Group» или «Al-Gama'a al-Islamiyya»). Проведенное сопоставление указывает на очевидную проблему: в международном сообществе нет единого понимания террористической деятельности, она неоднозначно дифференцируется между социал-сопротивленческой, национал-освободительной и другими видами политической борьбы, в т.ч. с иностранным участием (заинтересованностью).

Примечательно, что в европейском списке присутствуют, в том числе организации, оказывающие террористическое воздействие за пределами европейского региона (например, ФАТХ, ХАМАС, палестинские, курдские, филиппинские и колумбийские террористические группы). Включение указанных организаций в европейский список, вероятно, основано на стремлении своевременно пресекать их деятельность в финансовой сфере (блокировать счета и операции в европейских банках),

а также препятствовать распространению террористических связей среди мигрантов и граждан европейских государств – этнических выходцев из стран иных континентов. Наличие ряда террористических организаций в европейском списке наталкивает на мысль, что они были включены в него в угоду интересам США, так же как иные – не включены. Иначе трудно объяснить отсутствие в европейском списке запрещенных в России и многих других странах международных террористических организаций таких, как «База» («Аль-Каида») и «Исламское государство» («Исламское Государство Ирака и Леванта»), «Исламское Государство Ирака и Шама», «Исламское Государство Ирака и Сирии»).

В Европейском союзе такие списки принимаются путем голосования Советом Европейского союза – законодательным органом – за соответствующий регламент. Т.е. формирование списка террористических организаций происходит не на основе судебных решений, а парламентским путем.

В Европейском союзе реестр террористических лиц помимо неформальных преступных групп и официальных организаций (юридических лиц, политических партий и групп) содержит имена физических лиц (персон), которые включаются в него на основе статьи 2(3) Регламента ЕС № 2580/2001, принятого после событий терактов «9/11» в США. Фактически, европейский список является извлечением из другого известного персонального антитеррористического списка наиболее разыскиваемых террористов – «Most Wanted Terrorists», формируемого ФБР с 2001 года.

Формирование поименных списков физических лиц свойственно для Европейского союза и Европола, это связано с действием Шенгенского законодательства об упрощении паспортно-визового контроля на границах ряда государств ЕС. Подобные списки применяются для пресечения въезда в ЕС нежелательных лиц. Ведение персонального реестра «террористов» облегчает предоставления правовой помощи органами уголовного преследования государств-участников ЕС и позволяет оформлять на физические лица европейский ордер на арест, обязательный для исполнения в каждой стране ЕС, признавшей юрисдикцию Европола. Кроме того, наличие

персонального списка облегчает установление и доказывание принадлежности имущества террористического характера, подлежащего конфискации.

Формирование персональных списков террористов позволяет правоохранительным органам исследовать личные связи террористических сетей и выдавать европейский ордер на арест всех соратников. Ведение поименных списков, по-нашему мнению, индивидуализирует ответственность и позволяет укрепить международное сотрудничество в борьбе с терроризмом.

Списки физических лиц и террористических организаций ежегодно обновляются (заменяются) новым регламентом, а прошлогодние списки Европейского союза отменяются. В текущем европейском списке, состоящий из 10 персон, 9 человек совершили преступления против граждан США.

Наличие персонального списка облегчает установление и доказывание принадлежности имущества террористического характера, подлежащего конфискации (для такого имущества Европол и государствами ЕС ведутся отдельные списки). В этой области международным правоохранительным сообществом накоплен положительный опыт по учёту такого имущества. В мире существует организация the Camden Asset Recovery Inter-agency Network (CARIN) – Международная межведомственная сеть возвращения активов. Данная организация, состоящая в настоящее время из всех 28 стран ЕС, 26 иных стран (в т.ч. США и России) и 9 международных организаций (в т.ч. ООН, Интерпол, Европол, Евроюст, Международный уголовный суд), обменивается данными для эффективной идентификации активов, ареста (замораживания) и конфискации, в т.ч. имущества и финансов, используемых в террористических целях.

Следует отметить, что между ЕС и США в 2010 году заключено отдельное соглашение (The EU–US TFTP Agreement) в рамках американской программы отслеживания финансирования терроризма (Terrorist Finance Tracking Programme – TFTP). Между ЕС и США отсутствуют административные барьеры в получении информации в отношении физических лиц, включенных в списки разыскиваемых террористов.

На сегодняшний день в общеевропейском списке террористических организаций отсутствуют собственно европейские, которые признаны террористическими государствами-членами ЕС или их судами (например, ЭТА, ИРА, иные леворадикальные и праворадикальные террористические организации, которые ранее включались в эти списки, но теперь исключены). Таким образом, в Европейском союзе на законодательном уровне нормативная база противодействия терроризму изменчива и гибко подстраивается под проводимые диалоги между лидерами политических движений.

Попасть в любой из многочисленных закрытых персональных списков Европола очень легко, для этого достаточно национального полицейского отчета о нежелательности пребывания в шенгенской зоне ЕС конкретного лица. Принятые схожие механизмы в России нежелательности пребывания иностранных граждан – это наша «догоняющая» правоохранительная практика.

На уровне Евросоюза сейчас ведется работа по созданию общеевропейского банка данных о пассажирских перевозках. Случайно или нет, но её название идентично аналогичной системе США – Passenger Name Records, PNR [5]. Всё, что нужно для этого – просто организовать европейцам сетевой доступ к базе данных США. Доступ к банку данных будет открыт для национальных служб безопасности и Европейской полицейской организации. В базу данных будет вноситься информация о пассажирах, прибывающих на территорию стран ЕС или покидающих ее, включая информацию о месте жительства пассажира, маршруте полета, форме оплаты билетов, наличии багажа и номере места в авиалайнере. При этом страна прилета сможет получить данные о пассажире уже в момент бронирования билета по телефону. Программой PNR в ЕС заявлено, что данные могут быть использованы только в целях борьбы с террористическими и иными серьезными преступлениями. Благодаря глобальным системам бронирования (Sabre, Galileo, Worldspan и Amadeus) теперь для борьбы с терроризмом в странах ЕС будет возможность использоваться данные о бронировании отелей, аренде автомобилей, трансферах в аэропорт, и железнодорожных поездках.

С 1 января 2016 года в странах ЕС существенно расширились возможности финансовой разведки в борьбе с терроризмом на основе интеграции с информационными базами данных Европола ранее децентрализованной информационной сети под названием Fiu.Net. [6] Работа данной информационной сети направлена на создание тесного сотрудничества между финансовой и уголовной разведкой, на повышение усилий в борьбе с организованной преступностью и терроризмом в ЕС. Свободный доступ к сети ограничен. С 25 января 2016 года начал функционировать Европейский контртеррористический центр Европола (European Counter Terrorism Centre). [7] Это будет центральный информационный центр Европола, с помощью которого государства-члены ЕС могут улучшить обмен информацией и оперативно координировать свои совместные действия. Работая в качестве экспертного центра, Европейский контртеррористический центр будет сосредоточен на задержании иностранных боевиков, обмене разведанными и экспертизы по финансированию терроризма (по программе TFTP и сети FIU.net), на противодействии онлайн-пропаганде терроризма и экстремизма, незаконной торговле оружием и на международном сотрудничестве в целях повышения профилактики и эффективности борьбы с терроризмом.

По-мнению С.В. Мурадян, европейское полицейское сотрудничество имеет важное значение для всей системы обеспечения правопорядка и безопасности в государствах-членах ЕС, поскольку преступность внутри этого интеграционного объединения стала во многом «транснациональной», что требует постоянной координации деятельности правоохранительных органов. [8] Однако, по мнению И.Ф. Луппова, несмотря на создание общеевропейских институтов и механизмов борьбы с терроризмом, ведущую роль в этой сфере будут играть отдельные государства и их двусторонние связи. [9] Именно на развитии таких двусторонних полицейских сетевых коопераций, по-нашему мнению, необходимо сосредоточить свои усилия правоохранительным органам нашей страны.

Создание эффективной Европейской полицейской организации доказало, что Евро-

союз способен поддерживать правопорядок и обеспечивать безопасность. [10] На наш взгляд в сетевой полицейской деятельности в странах Европейского союза в настоящий момент накоплен значительный правоохранительный потенциал, который может использоваться органами управления США, ЕС и ряда иных стран в выгодных им целях исходя из складывающейся политической ситуации, в том числе против граждан России. На сегодняшний день информационные каналы США-ЕС предоставляют большие возможности, позволяют правоохранительной кооперации стран США-Канада-Евросоюз-Австралия идти не «по следу», а на опережение, своевременно пресекая самые опасные проявления преступности.

Резюмируя, следует отметить, что сближение общих подходов, принципов и правовых механизмов противодействия преступности на основе единого понимания опасности угроз в России и Европейском союзе, по-нашему мнению, могло бы серьезно укрепить общеевропейское «пространство безопасности» и, благодаря российским связям в Азии, способствовать продвижению гуманистических ценностей в евроазиатском регионе. Однако такая позиция явно утопичная, т.к. криминальные угрозы (в т.ч. терроризм) представляют собой инструменты глобальной политической борьбы, союзников в которой России искать на Западе бессмысленно. Однако знать силы, средства и возможности зарубежных правоохранительных систем, безусловно, необходимо.

Библиография:

1. Губарец Д.П. Лиссабонский договор: формирование компетенций ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2014. – 2. – С. 318 – 325. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.2.11588.
2. Европол / Основная информация // Сайт Европейской полицейской организации (Европол) в сети Интернет. Доступ по URL [свободный]: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>.
3. Репинская О.В. Антитеррористическая стратегия как способ обеспечения политического доминирования США // Политика и Общество. – 2014. – 8. – С. 968 – 971. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.8.12791.
4. Популярная интернет-энциклопедия «Википедия» при описании списка запрещенных террористических организаций (доступ из сети Интернет [свободный] по URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_террористических_организаций) частично ссылается на устаревшие источники, которые в данной статье не исследуются. Данная статья основана на действующем Регламенте ЕС 2015/513 от 26 марта 2015 года. Доступ из сети Интернет [свободный] по URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_082_R_0009&qid=1427520950033&from=EN или http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1427520950033&uri=OJ:JOL_2015_082_R_0001 (дата обращения 01.10.2015).
5. URL: программа США https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/pnr_privacy.pdf, программа ЕС http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/index_en.htm [режим доступа: свободный] (дата обращения 19.10.2015).
6. Europol joins forces with EU FIUs to fight terrorist financing and money laundering // Интернет-сайт Европола. Доступ по URL [свободный]: <https://www.europol.europa.eu/content/europol-joins-forces-eu-fius-fight-terrorist-financing-and-money-laundering> (дата обращения 04.02.2016).
7. Europol's European Counter Terrorism Centre strengthens the EU's response to terror // Интернет-сайт Европола. Доступ по URL [свободный]: <https://www.europol.europa.eu/content/ectc> (дата обращения 04.02.2016)/
8. Мурадян С.В. Институциональные основы борьбы с финансированием терроризма в Европейском союзе // Полицейская и следственная деятельность. – 2013. – 2. – С. 77 – 90. DOI: 10.7256/2409-7810.2013.2.800. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_800.html

9. Луппов И.Ф. Контртеррористическая политика Европейского союза: проблемы и перспективы // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. №101. С.304. Доступно также по URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontrterroristicheskaya-politika-evropeyskogo-soyuza-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 02.10.2015).
10. Дамирчиев Э.И. Основные направления практической деятельности Европейской полицейской организации (Европол) в сфере борьбы с преступностью // Полицейская и следственная деятельность. – 2012. – 1. – С. 135 – 160. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_732.html

References (transliterated):

1. Gubarets D.P. Lissabonskii dogovor: formirovanie kompetentsii ES v oblasti obshchei vneshnei politiki i politiki bezopasnosti // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2014. – 2. – С. 318 – 325. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.2.11588.
2. Repinskaya O.V. Antiterroristicheskaya strategiya kak sposob obespecheniya politicheskogo dominirovaniya SSHA // Politika i Obshchestvo. – 2014. – 8. – С. 968 – 971. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.8.12791.
3. Muradyan S.V. Institutsional'nye osnovy bor'by s finansirovaniem terrorizma v Evropeiskom soyuze // Politseiskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. – 2013. – 2. – С. 77 – 90. DOI: 10.7256/2409-7810.2013.2.800. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_800.html
4. Luppov I.F. Kontrterroristicheskaya politika Evropeiskogo soyuza: problemy i perspektivy // Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena. 2009. №101. S.304. Dostupno takzhe po URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontrterroristicheskaya-politika-evropeyskogo-soyuza-problemy-i-perspektivy> (data obrashcheniya: 02.10.2015).
5. Damirchiev E.I. Osnovnye napravleniya prakticheskoi deyatel'nosti Evropeiskoi politseiskoi organizatsii (Evropol) v sfere bor'by s prestupnost'yu // Politseiskaya i sledstvennaya deyatel'nost'. – 2012. – 1. – С. 135 – 160. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_732.html