

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. -М.: Статут, 1999. -710 с.
2. Теория государства и права: Вып.2. -М.: Юрист, 1994. -72 с.
3. Югин В. Независимость от государственного вмешательства // Международная жизнь. -1993. -№ 10. -С.32-33.
4. Цвик М.В. Конституционные проблемы разделения властей (некоторые общетеоретические аспекты) // Вестник Академии правовых наук Украины. -1993. -№ 1. -С.60-68.
5. Джек Стюарт-Кларк. Независимость средств массовой информации как международно признанная норма демократии // Международная жизнь. -1993. -№ 10.
6. Закон України "Про інформацію" від 02.10.1992 р., № 2657-ХІІ // ВВР України. -1992. -№ 48, -Ст.650.

7. Закон України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" від 16.11.1992 р., № 2782-ХІІ // ВВР України. -1993. -№ 1. -Ст.1.

8. Закон України "Про видавничу справу" від 05.06.1997 р., № 318/97-ВР // ВВР України. -1997. -№ 32. -Ст.206.

9. Закон України "Про телебачення і радіомовлення" від 21.12.1993 р., № 3759-ХІІ // ВВР України. -1994. -№ 10. -Ст.43.

10. Закон України "Про рекламу" від 03.07.1996 р., № 270/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 39. -Ст.181.

11. Закон України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" від 23.09.1997 р., № 538/97-ВР // ВВР України. -1997.

12. Конституція України // Голос України. -№ 138. -27.07.1996.

Надійшла до редколегії 13.07.2005

ПИСЬМЕНИЦКИЙ А.А. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СООТНОШЕНИЯ С ВЕТВЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Исследованы вопросы соответствия правового режима и правового статуса средств массовой информации в Украине требованиям формирования гражданского общества и общим принципам теории правового государства.

PIS'MENITSKIY A.A. MASS MEDIA IN DEMOCRATIC SOCIETY: LEGAL REGULATION ACTIVITY AND PARITY WITH BRANCHES OF GOVERNMENT IN UKRAINE

Questions conformity of a legal regime and legal status of mass media in Ukraine to requirements formation of a civil society and the common principles theory of a lawful state are investigated.

УДК 351.74:061.1(100)

**А.А. ТЕЛИЧКИН, докт. юрид. наук,
И.А. ТЕЛИЧКИН**

Національний університет внутрішніх дел

ЕВРОПОЛ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматриваются вопросы функционирования ведущего правоохранительного органа Европейского Союза.

Логика сближения нашего государства с Европейским Союзом неизбежно ставит на повестку дня вопрос о сотрудничестве Министерства внутренних дел Украины с общеевропейскими правоохранительными структурами и, в первую очередь, Европейской полицейской организацией - Европолом. С учетом того, что данная международная правоохранительная организация создана относительно недавно, в научной литературе ее правовая база, организационная структура, система управления, несмотря на определенный научный и практический интерес, описаны все еще недостаточно. Анализ отдельных аспектов деятельности Европола можно найти в работах лишь нескольких исследователей, прежде всего, Н.Н. Курко [1] и О.И. Лежениной [2].

Вследствие этого решение задач, поставленных перед данной статьей, а именно: изучение истории создания Европейской полицейской организации, ее правовой базы и организационной структуры, а также выработка практических рекомендаций в сфере организации сотрудничества МВД Украины и Европола, на наш взгляд, будет способствовать проведению дальнейших исследований в области международной правоохранительной деятельности.

Европол - правоохранительная организация Европейского Союза, осуществляющая координацию деятельности государств-членов сообщества в деле предотвращения и борьбы с наиболее опасными формами международной организованной преступности.

Интеграционные процессы в Европе, помимо пози-

тивных, имеют и ряд негативных последствий, среди которых можно выделить, прежде всего, рост транснациональной преступности. Одним из средств противостояния этой угрозе европейские политики видят объединение усилий правоохранительных органов государств-членов ЕС [3]. Своими корнями Европол уходит к так называемой «группе Треви», объединению министров внутренних дел и юстиции ряда европейских стран, существовавшей в 1975-1993 гг. с целью координации деятельности членов Европейского экономического сообщества по борьбе с организованной преступностью, терроризмом и наркоторговлей. Инициатором создания общеевропейской полицейской службы выступила Германия, предложившая на заседании Европейского Совета в Люксембурге в июне 1991 г. создать Европейскую полицейскую организацию. К декабрю 1991 г. инициатива Германии была поддержана всеми государствами-членами сообщества. При этом Европолу отводилась скромная роль организации, обеспечивающей информационный обмен между полицейскими структурами стран ЕС. Задержки с ратификацией Маастрихтского договора, положения статьи К.3 которого заложили правовые основы общеевропейской полицейской организации, заставили членов Группы Треви ограничиться подписанием в июне 1993 г. договора о создании Европейского отдела по борьбе с наркотиками (ОБН). На основании этого межправительственного соглашения 3.01.1994 г. небольшая группа полицейских, во главе с представителем полиции ФРГ, начала свою работу в нескольких обычных контейнерах, размещенных на окраине г. Страсбурга. Со вступлением в силу Маастрихтского договора начался и процесс постепенной ратификации Конвенции о Европоле, сопровождавшийся расширением в марте 1995 г. и декабре 1998 г. полномочий ОБН. Обмен информацией между полицейскими ведомствами в этот период осуществлялся исключительно на основе двухсторонних договоров. Создание совместной базы данных было отложено до полной ратификации Конвенции о Европоле. Хотя Конвенция и была ратифицирована всеми 15 членами ЕС еще в октябре 1998 г., ввиду ряда проволочек юридического характера, формально она вступила в силу только в июле 1999 г. [4]. С 1.01.2002 г. сфера полномочий Европола была расширена, включив в себя деятельность по борьбе со всеми наиболее опасными формами международной преступности, список которых содержится в Приложении к Конвенции о Европоле: незаконным оборотом наркотиков; нелегальной эмиграцией; терроризмом; незаконной торговлей автомобилями; торговлей людьми, включая детскую порнографию; подделкой денег, в первую очередь евро, и других платежных средств; отмыванием денег и др. Кроме этого, другими важными направлениями деятельности Европола являются борьба с преступлениями против физических лиц, борьба с финансовыми нарушениями и киберпреступностью. Это относится к тем случаям, когда в преступные действия вовлечены структуры организованной преступности двух или более стран-членов ЕС.

Европол не обладает правоприменительными полномочиями. Это означает, что его персонал не имеет права на проведение расследований или задержание преступников. Европол - структура, оказывающая поддержку информационного, аналитического, консультационного и образовательного характера правоохранительным органам госу-

дарств-членов ЕС. Европол представляет собой многопрофильный орган, персонал которого комплектуется не только офицерами полиции, но и представителями других правоохранительных органов: таможи, иммиграционной службы, пограничной и финансовой полиции и др. В организации разработан механизм преодоления языковых барьеров в деле сотрудничества полицейских ведомств различных государств. Любой работник правоохранительных органов страны-члена организации имеет право направить в национальное бюро Европола запрос на своем родном языке и получить ответ на этом же языке.

Выделяются три уровня возможного сотрудничества. Первый - техническое сотрудничество или подготовка кадров. Второй - стратегическое сотрудничество, направленное на изучение современных тенденций в развитии организованной преступности и способов противодействия им. Высший уровень сотрудничества предполагает обмен данными конфиденциального характера, основанный на соблюдении соответствующих стандартов Европола [4].

Европол оказывает странам-членам ЕС поддержку в обеспечении правопорядка посредством: содействия обмену информацией; получения, обработки и анализа оперативной и разведывательной информации; безотлагательного предоставления компетентным национальным силовым структурам оперативной и разведывательной информации; информационного обеспечения расследований, проводимых национальными правоохранительными органами; создания компьютеризированной базы данных; оказания консультативной поддержки странам-членам ЕС в деле проведения расследований; подготовки стратегических отчетов (например, по вопросам оценки криминальной ситуации); подготовки кадров для национальных правоохранительных органов; предоставления им организационной и технической помощи; гармонизации методов расследования в различных странах-членах ЕС; предоставления специального оборудования и др.

Конвенция о Европоле содержит положение о том, что организация должна создать и поддерживать компьютеризованную систему, которая позволяет вводить данные, иметь к ним доступ и проводить их анализ. В Конвенции закреплена ряд принципов, обеспечивающих защиту прав человека и конфиденциальность хранимой в базе данных оперативной информации. Предполагается, что компьютерная система Европола (TECS) будет содержать три основных компонента: информационную систему, систему анализа и систему индексации. Предварительный вариант информационной системы, включающий системы анализа и индексации, был введен в действие 1.01.2002 г. Окончательная версия системы, которая объединит все страны-члены ЕС, будет внедрена в течение 2005 г.

Правовую базу деятельности Европола составляют Договоры о Европейском Союзе от 7.02.1992 г. [5], Конвенция о Европоле, принятая 18.07.1995 г. и вступившая в силу 1.10.1998 г. [6], а также ряд нормативных актов, регулирующих отдельные аспекты функционирования организации.

Конвенция о Европоле, состоящая из шести разделов, определяет цели и задачи организации, ее правовой статус, организационную структуру и порядок финансирования, а также регулирует порядок оперативной информационно-аналитической работы.

К нормативным актам, регламентирующим отдельные аспекты функционирования организации, относятся: «Правила, регулирующие работу с аналитической информацией Европола»; «Права и обязанности офицеров связи»; «Правила Европола о работе с закрытой информацией»; «Положение о финансовой деятельности Европола»; «Правила получения Европолom информации от третьих сторон»; «Правила предоставления Европолom конфиденциальной информации третьим государствам или сторонам»; «Правила, регулирующие внешние сношения Европола с органами Европейского Союза»; «Правила, регулирующие внешние сношения Европола с третьими государствами и органами, не относящимися к Европейскому Союзу»; «О доступе общественности к документам Европола» и др. [7].

Европол финансируется за счет взносов, поступающих от всех стран-членов ЕС. Размер взноса определяется в зависимости от объема валового национального продукта государства. В 2005 г. бюджет организации составил 63,4 млн. евро (в 2003 г. - 58,8 млн.). Задачи определения размера взносов, контроля над их поступлениями на счета Европола, а также контроля над правильностью расходования средств возлагаются на ревизора, назначаемого Правлением Европола. Годовые финансовые отчеты организации подлежат финансовой проверке, осуществляемой Объединенным комитетом финансового контроля (Joint Audit Committee), в состав которого входят три члена, назначаемые сроком на три года Счетной палатой ЕС (Court of Auditors). Комитет осуществляет ежегодную аудиторскую проверку с целью установления, что: ежегодные заявления о финансовом положении Европола соответствуют истине; все финансовые операции проводились в предусмотренном законодательством порядке и в соответствии с Конвенцией о Европоле; управление финансовой деятельностью носило позитивный характер. Комитет направляет свой доклад Совету, после чего директору и финансовому инспектору предоставляется возможность выразить свое отношение к докладу и обсудить его с правлением организации.

Финансовый инспектор (Financial Controller), который назначается Правлением Европола, отвечает за мониторинг финансовой деятельности организации. Финансовый комитет Европола, в состав которого входят по одному представителю от стран-членов организации, отвечает за подготовку и обсуждение всех бюджетных и финансовых вопросов. Все вопросы, связанные с доходной и расходной частями бюджета, подлежат ежегодной аудиторской проверке Совместным аудиторским комитетом, состоящим из трех членов, назначаемых Аудиторским судом ЕС.

Дирекция Европейской полицейской организации, назначаемая Советом министров юстиции и внутренних дел Европейского Союза по рекомендации Правления Европола, состоит из директора и его заместителей (рис.). Срок полномочий директора составляет пять лет (при этом отсчет срока полномочий начинается с 1.07.1999 г.). Директор отвечает за повседневную деятельность организации, эффективность ее работы, качественный подбор кадров и другие задачи, определенные Конвенцией Европола или его правлением. Этот срок может быть продлен еще на четыре года. Срок полномочий заместителей директора, составляющий четыре года, может быть также продлен.

Европол подотчетен Совету министров юстиции и

внутренних дел (The Council of Ministers for Justice and Home Affairs). Совет, в состав которого входят представители всех стран-членов ЕС, несет ответственность за руководство и управление деятельностью Европола. Он назначает директора Европола и его заместителей, а также утверждает бюджет организации. Требование единогласного принятия решений обеспечивает демократический характер управления Европолom. Совет также отвечает за принятие нормативных актов, относящихся к деятельности Европола, и ежегодно направляет Европарламенту специальный доклад о работе организации. Согласие Европарламента необходимо также в случае внесения изменений в Конвенцию о Европоле или другие акты, регламентирующие его деятельность.

Общая задача контроля над деятельностью Европола возложена на его Правление (The Europol Management Board), в которое входит один представитель от каждой страны-члена Европейского Союза, обладающий одним голосом. На заседания Правления приглашаются представители Комиссии ЕС, которые имеют статус наблюдателей. На этих заседаниях, которые происходят, как минимум, два раза в год, обсуждается широкий круг вопросов, связанных с деятельностью Европола. В частности, Правление заслушивает отчет о деятельности организации за предшествующий период, а также доклад о ее перспективах развития. Затем оба доклада представляются Совету министров юстиции и внутренних дел.

Совместный наблюдательный совет состоит из двух представителей от каждой страны-члена, назначаемых сроком на пять лет. Каждая из делегаций обладает одним голосом. В задачи совета входит обеспечение прав человека при работе с оперативной информацией, поступающей в Европейскую полицейскую организацию. Он также контролирует вопросы передачи информации из Европола другим правоохранительным органам. Любой заинтересованный гражданин имеет право обращаться в Совместный наблюдательный совет с целью проверки законности получения, хранения, обработки и использования его персональных данных.

По состоянию на 1.01.2005 г. в штате Европола состояло 490 сотрудников, включая 80 офицеров связи, представляющих различные правоохранительные органы (полицию, таможенную, жандармерию, миграционные службы и др.). Место дислокации штаб-квартиры организации – г. Гаага (Нидерланды). В соответствии со ст.37 Конвенции о Европоле между Европейской полицейской организацией и королевством Нидерланды заключается соглашение, определяющее правовой статус штаб-квартиры и ее персонала. Согласно ст.41 Конвенции сотрудники организации пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы им для реализации своих полномочий.

В соответствии со ст.46 Конвенции каждая новая страна-член ЕС становится полноправным членом Европейской полицейской организации спустя три месяца после принятия Конвенции о Европоле.

Членство в ЕС не является обязательным условием членства в Европоле. По состоянию на 1.01.2005 г. в состав организации входило только 23 из 25 членов Европейского Союза (вне организации оставались Мальта и Эстония). В то же время ее членами являются Болгария и Румыния, которые вступят в ЕС только в 2007 г.

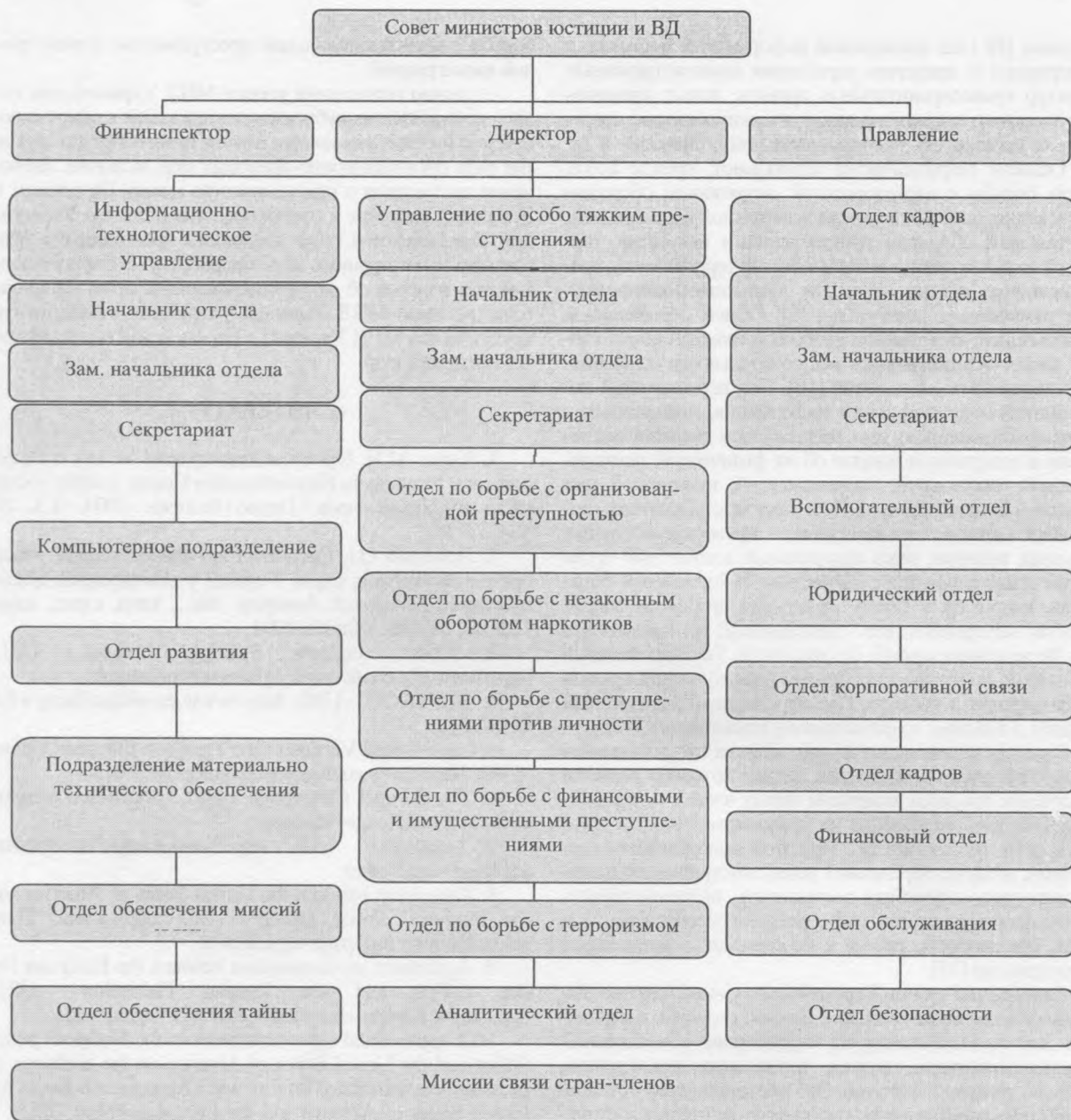


Рисунок - Организационная структура Европейской полицейской организации (Европола)

С учетом степени опасности транснациональной преступности, для которой не существует понятия «государственная граница», Европол стремится к укреплению уровня международного сотрудничества в сфере охраны правопорядка путем заключения двусторонних оперативных или стратегических соглашений с рядом государств и международных организаций, такими как: Всемирная таможенная организация, Бюро ООН по наркотикам и преступности, Европейская Комиссия, Европейский Центр по контролю за наркотиками и наркоманией, Европейский Центральный Банк, Евроюст, Интерпол, Болгария, Исландия, Колумбия, Норвегия, Россия, Румыния, Соединенные

Штаты Америки, Турция, Швейцария, Эстония и др.

Целью соглашений между Европолом и третьими государствами является укрепление сотрудничества в деле борьбы с наиболее серьезными видами транснациональных преступлений посредством, прежде всего, обмена стратегической и технической информацией. При этом под стратегической информацией подразумевается информация о: средствах и способах борьбы с преступностью; новых методах и средствах совершения преступлений; новых технологиях борьбы с преступностью; новых путях незаконного пересечения границ; новых способах профилактики преступности; оценках криминогенной

ситуации [8]. Под технической информацией понимается информация о: средствах укрепления административных структур правоохранительных органов; новых криминалистических и оперативно-аналитических методах; современных технологиях профессиональной подготовки и др. [8]. Области сотрудничества охватывают, прежде всего, сферы борьбы с наркоторговлей; незаконным оборотом вооружений, ядерных веществ; нелегальной иммиграцией; нелегальным оборотом произведениями искусства; торговлей людьми; кражами автомобилей; терроризмом; преступлениями против личности; фальшивомонетничеством; отмыванием денег и др. [9]. Обмен персональной информацией, касающейся интересов граждан обеих сторон, может осуществляться исключительно на основании дополнительных соглашений [10]. Под персональной информацией подразумевается информация, относящаяся к идентифицированным или подлежащим идентификации лицам и содержащая данные об их физической, психологической, ментальной, экономической, культурной или социальной идентичности [11]. Государство-партнер определяет список компетентных правоохранительных структур, которые через центральный контактный орган имеют право сношений с Европол. В Российской Федерации, например, к таким структурам относятся: Министерство внутренних дел – центральный контактный орган, Федеральная служба безопасности, Государственный комитет по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Государственный таможенный комитет и Комитет по финансовому мониторингу [12].

В рамках организации осуществляется так называемый Проект расширения Европола, целью которого является облегчение процесса адаптации новых членов и гармонизации системы управления их правоохранительных органов в свете требований ЕС. При этом приоритетными отраслями, которые определяют успех интеграции, считаются оперативно-служебная деятельность, правовое обеспечение, финансирование, информационное обеспечение и связь, безопасность, работа с персоналом и капитальное строительство [13].

Расширение границ Европейского Союза сделало Украину ее ближайшим соседом, с одной стороны, и коридором для проникновения на территорию объединенной Европы наркотиков, оружия, нелегальных иммигрантов, «живого товара» - с другой. Это обстоятельство обуславливает обоюдный интерес как правоохранительных структур Европейского Союза, так и Украины к развитию сотрудничества в области борьбы с преступностью. Опыт взаимодействия структур обеспечения правопорядка ЕС и Украины позволяет сделать ряд выводов:

- сотрудничество в области правоохранительной деятельности отвечает стратегическим интересам нашего государства и Европейского Союза;

- одними из самых важных направлений деятельности МВД Украины в сфере европейской интеграции и сотрудничества с Европейским Союзом следует считать

борьбу с транснациональной преступностью и нелегальной иммиграцией;

- с целью повышения уровня МВД Украины, как одного из важнейших субъектов деятельности в сфере европейской интеграции, на наш взгляд, целесообразно принятие ряда организационно-правовых мер, включая: заключение соглашения о сотрудничестве между Европол и Украиной, введение в состав представительства Украины при Европейском Союзе должности представителя Министерства внутренних дел, проработку с Европейским Союзом вопроса об откомандировании в штаб Европола офицера связи МВД Украины, разработку стратегии сотрудничества МВД Украины с Европейской полицейской организацией и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Курко М.Н. Організаційно-правові засади спільної політики України та Європейського Союзу у сфері юстиції та внутрішніх справ // Право і безпека. –2004. –Т.3. –№ 3. –С.25-30.
2. Леженіна О.І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України у міжнародній правоохоронній діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/НУВС. –Харків, 2004.
3. Crime. Fighters: Policing. Europol. –URL: <http://www.bbc.co.uk/crime/fighters/europol.shtml>.
4. EUROPOL. –URL: <http://www.en.wikipedia.org/wiki/EUROPOL>.
5. Consolidated Version of the Treaty on European Union. –URL: <http://www.euobserver.com/nice/nice3.html>.
6. The Europol Convention. –URL: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalcon>.
7. Legal-other. –URL: [http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legal other](http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legal%20other).
8. Agreement between the United States of America and the European Police Office. –URL: [http://www. Europol.eu.int/index.asp?page=agreements](http://www.Europol.eu.int/index.asp?page=agreements).
9. Agreement on co-operation between the European Police Office and the Russian Federation. –URL: <http://www.Europol.eu.int/index.asp?page=agreements>.
10. Supplemental agreement between the European police Office and the United States of America on the exchange of personal data and related information <Agreement between the United States of America and the European Police Office. –URL: <http://www.Europol.eu.int/index.asp?page=agreements>.
11. Agreement on Co-operation between the Republic of Bulgaria and the European Police Office. –URL: <http://www.Europol.eu.int/index.asp?page=agreements>.
12. Annex 1 to the Agreement on co-operation between the European Police Office and the Russian Federation. –URL: <http://www.Europol.eu.int/index.asp?page=agreements>.
13. Europol at a glance. –URL: <http://www.europol.eu.int>.

Поступила в редколлегию 07.07.2005

ТЕЛИЧКІН О.О., ТЕЛИЧКІН І.О. ЄВРОПОЛ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
Розглядаються питання функціонування цього провідного правоохоронного органу Європейського Союзу.

TELICHKIN A.A., TELICHKIN I.A THE EUROPOL: ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASICS OF ITS
FUNCTIONING

Some aspects of functioning of this leading law-enforcement agency of the European Union are discussed.