

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ**

Современные интеграционные процессы, развивающиеся в современном мире, наряду с явными преимуществами порождают и новые общие проблемы, противоречия. В частности, такой проблемой является и интернационализация преступной деятельности, так как преступность становится не только «национальной». Особенно это проявляется в рамках европейского сообщества, где речь идет о территории без внутренних границ. В связи с этим страны – члены ЕС вынуждены создавать целенаправленную систему действий и решений, принимаемые на уровне Европейского союза в целом.

Однако первые шаги в этом направлении были сделаны не в рамках европейских сообществ, а под эгидой Совета Европы. Начиная с Европейской конвенции о выдаче 1957 г. было подготовлено свыше 20 конвенций и соглашений по вопросам уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Приведем примеры некоторых из них: Конвенция «О надзоре за лицами, условно осужденными или условно-освобожденными от отбывания наказания» (1964 г.), «О международной действительности судебных решений по уголовным делам» (1970 г.), «О неприменимости срока давности к преступлениям против человечества и военным преступлениям» (1974 г.), «О пресечении терроризма» (1977 г.), «О борьбе с торговлей людьми» (2005 г.) и др.

Именно тогда появился термин «общая уголовная политика». Однако Совет Европы, являясь по природе международной межправительственной организацией, принимает решения в виде резолюций и рекомендаций, носящих необязательный характер, или разрабатывает проекты конвенций между государствами-участниками, которые не обязаны их подписывать и ратифицировать. С целью максимального расширения круга возможных участников конвенций Совета Европы сторонам разрешается делать к согласованному тексту оговорки, т. е. в одностороннем порядке заявлять об отказе выполнять некоторые пункты документа. Причем в первых конвенциях Совета Европы данное право фактически не ограничивалось. Так, согласно ст. 26 Европейской конвенции о выдаче 1957 г. каждая Договаривающаяся Сторона «может высказать оговорку в отношении любого положения или положений». В настоящее время определяются более жесткие рамки для права государств на оговорки. Так, Конвенция о киберпреступности 2001 г. разрешает оговорки только к 9 статьям и параграфам (ст. 42).

Помимо данной проблемы существует проблема длительного отсутствия ратификации конвенций даже подписавшими странами-участниками. Так, в течение 15 лет не ратифицировали Конвенцию «О правонарушениях, связанных с культурной собственностью» (1985 г.) 6 подписавших ее государств. Для того чтобы расширить число участников конвенций Совета Европы, во многих случаях допускается присоединение к ним неевропейских стран, т. е. не входящих в данную организацию. Например, Конвенцию 2001 г. «О киберпреступности» подписали Канада, США, ЮАР, Япония и др.

Недостаточная эффективность организационно-правовых механизмов Совета Европы привела к необходимости членом-государств ЕС приступить к разработке основных направлений общей уголовной политики ЕС и собственных правовых основ уголовно-правового сотрудничества. Началом сотрудничества стало создание группы Trevi – особого координационного органа, состоящего из министров внутренних дел государств-членов (название означает «Терроризм, радикализм, экстремизм и насильственные действия международного характера»). Поясним, что наднациональные институты в уголовно-правовой сфере компетенцией не обладали и не могли издавать нормативные акты.

С 1 ноября 1993 г. вступил в силу Маастрихтский Договор о ЕС, который учредил в качестве отдельной сферы деятельности Союза и государств-членов сотрудничество в области правосудия и внутренних дел. В современной редакции – это раздел VI «Положения о СПСО» (т. н. третья опора ЕС – сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере). В качестве приоритетной задачи СПСО (ст. 29 Договора о ЕС) указана борьба с тяжкими и особо тяжкими преступлениями, которые представляют значительную угрозу для всех государств-членов Союза, а именно терроризм, торговля людьми, преступления против детей, торговля наркотиками, оружием, коррупция, мошенничество.

Вместе с тем подготовка и принятие решений по вопросам борьбы с преступностью находились в компетенции Совета Европейского союза, который призван действовать единогласно. Полномочия Европарламента в сфере третьей опоры были весьма незначительны, а у Суда ЕС полностью отсутствовали. В качестве правовых инструментов реализации общей уголовной политики использовались три вида актов: а) юридически необязательные общие позиции, резолюции и рекомендации Совета Европейского союза; б) общие акции (например, общая акция от 21 декабря 1998 г. «О признании участия в преступной организации на территории государств-членов ЕС в качестве уголовно-наказуемого деяния», которая сформулировала норму-дефиницию для понятия «преступная организация» и определила признаки соответствующих составов преступлений); в) конвенции между государствами-членами, проект ко-

торых разрабатывал Совет ЕС и предлагал для подписания и ратификации государствам-членам. Для вступления в силу конвенции требовалось, чтобы ее подписали и ратифицировали все страны Союза. В связи с этим из 8 конвенций о борьбе с преступностью, подготовленных Советом в рамках СПВД, к концу 2001 г. в силу вступила только Конвенция о Европоле 1995 г., через год – «О защите финансовых интересов европейских сообществ» 1995 г.

Содержание раздела VI Договора было во многом пересмотрено Амстердамским договором 1997 г., Ниццким договором 2001 г. В частности, от имени ЕС Совет получил право издавать нормативные акты (рамочные решения) по вопросам уголовного права и процесса, устанавливающие основы законодательства в уголовно-правовой сфере, а третья опора была включена в сферу юрисдикции Суда европейских сообществ. Таким образом, в рамках третьей опоры (СПСО) ЕС наконец-то получил законодательные полномочия, реализуемые посредством издания юридически обязательных решений и рамочных решений, а для вступления в силу конвенций требуется ратификация не всех стран, а большинства (14 из 27 государств).

Подобно директиве ЕС, различные решения по вопросам третьей опоры были инструментом гармонизации, а не унификации права. В ходе вынесения приговоров и иных решений суды и правоохранительные органы государств-членов руководствуются национальными уголовными кодексами и другими законами, которые приведены в соответствие с рамочным решением. Одновременно, как постановил Суд ЕС в 2005 г., на рамочные решения распространяется принцип «лояльной интерпретации», т. е. обязанность национальных органов правосудия толковать уголовные и уголовно-процессуальные законы своих государств так, чтобы они в максимальной мере соответствовали положениям рамочных решений СПСО. Предусмотрена также процедура контроля: направление Европейской комиссии и Генеральному секретарю Совета Европейского союза государствами-членами текстов принятых нормативных актов или поправок в национальные уголовные и другие законы.

Однако последние необходимые реформы были запланированы Лиссабонским договором 2007 г., который ликвидирует деление Европейского союза на отдельные опоры. Весь правоохранительный «блок» компетенции включен им в единый раздел Договора о функционировании Европейского союза под названием «Пространство свободы, безопасности и правосудия», содержащий также специальные главы о судебном сотрудничестве по уголовным делам и о полицейском сотрудничестве. Данный Договор вступил в силу 1 декабря 2009 года. Таким образом, вопросы борьбы с преступностью и мероприятия органов Европейского союза по уголовно-правовой политике перемещаются из СПСО в компетенцию ЕС, т. е. путем издания регламентов и директив ЕС.