

ОСНОВЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛЬЮ

Лошицкий М.В.

Национальная академия внутренних дел, Киев, Украина (03124, г. Киев, пр. Комарова, 22, кв 49), e-mail: lmikhail@ukr.net

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования организации и деятельности полицейских систем ведущих демократических стран Европы, изучаются основные источники полицейского права Европейского Союза. Приводится перечень правовых институтов, которые следует считать структурными частями полицейского права. Делается вывод, что дальнейшее изучение полицейского права Европейского Союза, его предмета, метода и источников будет способствовать созданию действенных механизмов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в разных странах, дальнейшей гармонизации законодательства государств к праву Европейского Союза, их скорейшей интеграции в мировое сообщество и европейское правовое пространство, что в свою очередь укрепит общественный порядок и отношение населения к полиции во всем мире.

Ключевые слова: полицейское право, Европейский Союз, полиция, государство, полицейская деятельность, общественный порядок.

POLICING THE EUROPEAN UNION LAW: HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGULATION OF THE INDUSTRY

Loshitskiy M.V.

National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine (03124, Kyiv, etc. Komarova, 22, kv 49), e-mail: lmikhail@ukr.net

The article examines the legal regulation of the organization and activities of police systems leading democratic countries in Europe, studied the main sources of Police Law of the European Union. A list of legal institutions, which should be considered as structural parts of police law. It is concluded that further study of the European Union police law, its object, method and sources will contribute to the creation of effective mechanisms for the protection of public order and public safety in different countries, further harmonization of EU law to their speedy integration into the international community and the European legal space, which in turn, will strengthen public order and public attitudes to police worldwide.

Key words: police law, the European Union, the police, the state, policing, public order.

Введение

Слово «полиция», как известно, греческое и первоначально означало государство, город. С XIV в. его значение начинает меняться, и под полицией, со временем, стали понимать только ту деятельность в сфере обеспечения общественного порядка, которая осуществляется государством посредством принуждения. В современном виде полицейский аппарат сформировался в европейских странах примерно на рубеже XIX–XX вв. Именно в этот исторический период был окончательно завершён процесс функционально-организованного формирования полицейских систем в большинстве этих стран. Однако принадлежность той или иной национальной полицейской системы к «континентальному» или «британскому» типу организации полицейской деятельности ещё не определяет их полное тождество. И сейчас существуют серьёзные разногласия в институализации полицейских служб стран, принадлежащих к одному типу «организации». Это обусловлено различными путями развития европейских государств, в результате чего по-разному менялись организация, формы и методы

деятельности полиции. Причем этот процесс имел в значительном количестве стран эволюционный характер, то есть происходил процесс изменения функций, форм и методов деятельности уже существующих органов, обусловленный изменениями в жизни той или иной страны.

Цель и методы исследования

Интеграция Украины в мировое сообщество, европейское правовое пространство, а также необходимость дальнейшей гармонизации законодательства государства к праву Европейского Союза, создание действенных механизмов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности предопределяют необходимость дальнейших научных исследований полицейского права как общечеловеческого явления. Поэтому необходимость переосмысления достигнутых научных результатов и выработки новых теоретических и практических подходов с учетом мирового опыта деятельности полицейских систем ведущих демократических стран Европейского Союза для обеспечения эффективной работы всех правоохранительных органов требует проведения исследования вопросов формирования и развития полицейского права Европейского Союза, изучение его предмета, метода и основных источников (несмотря на то, что проблемы функционирования национальных полицейских систем уже рассматривались на уровне диссертации [2]), что и ставит перед собой целью наша статья.

Результаты исследования

Вопросы становления и развития полицейского права стран Европы рассматривали российские полицейисты и государствоведы дореволюционного периода И.Е. Андреевский, А.Я. Антонович, В.М. Гессен, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, И.Т. Тарасов, Б.Н. Чичерин, М.М. Шпилевский, которые оставили в своих трудах богатейшее наследие, которое ни в чем не уступало лучшим мировым аналогам своего времени, так как не только базировалось на анализе трудов выдающихся европейских полицейистов: Юсти фон Зоннефельса, фон Моля, фон Штейна, но и развивало их в российских условиях. По понятным причинам после 1917 г. их идеи были надолго забыты. Лишь во второй половине двадцатого столетия они получили свое дальнейшее развитие в трудах двух основоположников советской полицейистики – профессоров Я.М. Бельсона и Б.С. Крылова. Именно они заложили в своих научных трудах фундамент в здание школы отечественной полицейистики – до сих пор любой серьезный исследователь деятельности зарубежных органов полиции и жандармерии обязательно обращается к их работам, давно уже ставших классическими [7; 8]. Очень высоким уровнем отличались труды ученых ВНИИ МВД СССР – В.М. Гиленсена и Г.И. Мачковского, подробно рассмотревших в своих работах организацию и правовые основы деятельности полицейских органов ФРГ, Франции и Испании [5]. Наиболее интересной работой

постсоветского периода является докторская диссертация профессора А.В. Губанова, в которой автор проанализировал основы организации и функционирования полиции зарубежных государств [3].

Как известно, к концу XX в. полицейское право Европейских стран формировалось и развивалось в зависимости от своих внутренних интересов, учитывая при этом национальные исторические традиции, особенности политических, социальных, этнографических, культурных и многих других особенностей, присущих каждой из этих стран. Хотя при этом в последнее время начала создаваться общая их определенность – это воплощение в полицейской деятельности демократических основ, в первую очередь – соблюдение законных прав и интересов человека.

Но понятие и сущность, и, как следствие, круг источников полицейского права стран Европы существенно изменились с момента создания Европейского Союза (с ноября 1993 г.). Перед новым образованием возникла задача по обеспечению правопорядка, борьбе с преступностью, охране прав граждан на основании общепринятых требований этого сообщества по повышению уровня сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере (в редакции Амстердамского договора) [1].

Создание этого Союза обусловило необходимость возникновения новой правовой системы, в структуре которой возникла отдельная отрасль права – Полицейское право ЕС.

При этом эту отрасль не следует считать абсолютно новой правовой отраслью, потому что она возникла и развивается (очень динамично) на базе накопленного годами опыта регулирования полицейской деятельности разных стран, с учетом положений и рекомендаций норм международного права, посвященных организации борьбы с преступностью и обеспечению общественной безопасности, интегрирует нормы международного и национального права. Но при этом возникают совершенно новые юридические конструкции, которые до сих пор были неизвестны ни международному, ни национальному праву, что стало обязательной необходимостью их использования как в законодательстве, так и в практике его применения в связи с распространением международного терроризма и транснационализацией организованной преступности, в результате чего территориально расширились и глобализировались угрозы общественной безопасности и порядка. Интернационализации терроризма и преступности должна отвечать международная система превентивной деятельности по защите населения от преступных посягательств. Это требует развития международного и европейского полицейского права, которые уже не будут измеряться по исключительно национальным масштабам правового государства и охраны конституционного порядка. Поэтому должны развиваться и применяться на практике транснациональные и европейские стандарты обмена данными между полицейскими органами государств – членов

Союза, а также предоставление государствами друг другу правовой помощи при расследовании преступлений и розыска преступников, а также для эффективного сотрудничества полицейских органов различных стран [11]. Именно поэтому одной из целей политики ЕС стало обнаружение угроз, посягающих на его целостность, внутреннюю безопасность и защиту населения региона от них. Европейский Союз стремится к «сохранению и развитию Союза, как поприща свободы, безопасности и права» (ст. 29 Договора об учреждении Европейского Союза, ст. 61 Договора об учреждении Европейского Сообщества [4]).

Спецификой полицейского права ЕС является то, что оно сложилось в качестве самостоятельной правовой отрасли в системе права ЕС со своим предметом, методом регулирования и источниками, особенностями правотворчества и правоприменения.

Предметом его регулирования является специфическая группа общественных отношений, возникающих в связи с функционированием полицейских институтов Союза по созданию единых (общих) направлений и их реализации в деятельности полиции стран – членов этого Союза в противодействии преступности, охране общественного порядка и безопасности общества. Полицейское право ЕС относится к публично-правовой системе права и рассматривается в качестве «наднационального» права. Возникновение этой ветви «наднационального» права, с одной стороны, привело к сокращению суверенных возможностей государств – членов этого Союза по регулированию организации и деятельности национальных полицейских образований, с другой – к значительному повышению эффективности этой деятельности, поскольку нормы полицейского права ЕС установили оптимальные стандарты взаимодействия полицейских структур государств – членов этого Союза, определили формы, методы, средства и меры такого сотрудничества. Возникновение наднационального полицейского права серьезно повлияло на объем и содержание полицейского права каждой из стран, входящих в ЕС. Следует отметить решимость руководителей стран – членов ЕС, которые поняли необходимость реформирования одной из основных ветвей правовой системы своих стран – полицейского права, в течение веков было гарантом стабильности правопорядка и безопасности в своих странах, для обеспечения таких основ жизнедеятельности общества. На территории Союза приняли решение о создании новой группы региональных норм, с помощью которых решаются задачи (в рамках ЕС) по повышению эффективности полицейской деятельности и усилению борьбы с преступностью, улучшение общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, дальнейшей охране прав и интересов человека. Поэтому в определенной степени произошло перераспределение сфер регулирования общественных отношений, возникающих в «полицейском деле» в ЕС. Значительная часть норм национальных отраслей полицейского права, особенно тех, которые касались прохождения службы, профессиональной подготовки и т.д., оказались в наднациональном праве

(Европейский кодекс полицейской этики, создание Европейского полицейского колледжа), информационной работы (Шенгенская конвенция), взаимодействие полицейских структур (Решение совета от 6 апреля 2009 «О создании Европола» и др.). Однако ЕС оставил за каждым из своих членов право иметь свою национальную полицейскую организацию, имеющую приоритетные для страны задачи, для выполнения которых наделяется соответствующими полномочиями, инфраструктурой, кадрами и т.д. Нормы, регламентирующие эту сферу государственной жизни, являются составной частью национального права. Создание ЕС не обусловило ликвидации этой ветви в структуре национального права стран – членов этого Союза, как например, таможенного, интеграционного и других отраслей права. Национальное полицейское право сохранило свои позиции в системе правового регулирования общественных отношений в качестве важной отрасли права, но факт создания этого Союза в значительной степени повлиял на круг и содержание отношений, регулируемых нормами национального полицейского права каждой из стран, принадлежащих и которые еще будут принадлежать к членам этого Союза.

Основы полицейского права ЕС были заложены еще 8 мая 1979 г., когда Парламентская ассамблея Совета Европы своей резолюцией № 690 (1979) одобрила «Декларацию о полиции» [10]. Как видно из самого названия этого документа, его нормы носят рекомендательный характер – предложения по улучшению взаимодействия полицейских структур стран Европы, усиления их информационных отношений и т.д. Несмотря на это, эти нормы-рекомендации в значительной степени определили дальнейшие пути для консолидации полицейских ведомств этих стран, создали рамочные стандарты их полицейской деятельности. Нельзя не упомянуть о Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам, подписанной в рамках Совета Европы в Страсбурге 20 апреля 1959 г., установившей правовые основания взаимодействия полицейских подразделений Европы.

Значительное влияние на формирование полицейско-правовых норм осуществила утвержденная Советом Европы 17 апреля 1983 г. «Концепция общественной полиции». Основные положения данной концепции заключаются в следующем: в полиции необходимо видеть не власть, а организацию, которая предоставляет обществу определенные услуги. Необходимым условием деятельности полиции является ее подотчетность населению. Ответственность конкретных должностных лиц полиции, а не организации. Открытость полиции и тесное взаимодействие полиции и населения. В рамках «Концепции общественной полиции» подготовка полицейских кадров должна ориентироваться на формирование специалистов, нацеленных на выполнение задач, актуальных для всех слоев общества. Достичь этого можно лишь в том случае, когда не только учебные заведения твердо уверены в том, что они правильно готовят полицейских, но и сами полицейские убеждены в том, что они

правильно обучены и соответствующим образом действуют [6].

Существенное влияние на содержание будущего полицейского права имеет Европейский кодекс полицейской этики. Он создал свод принципов и руководящих начал психологической и этической деятельности полиции в демократическом обществе и правовом государстве. Главным образом он нацелен на определение требований к полиции, для выполнения поставленных перед ней задач предупреждения преступности, борьбы с ее проявлениями, обеспечения законности и поддержания общественного порядка. Особое внимание в Кодексе уделено вопросам квалификации, отбора в полицию и прохождения службы, а также подготовке полицейских кадров [5].

Идеи, заложенные в этих актах, а также многовековой опыт полицейской работы европейских стран позволили уже с момента существования ЕС создать иерархично определенную, разветвленную систему источников полицейского права этого Союза, что дало возможность в значительной степени обеспечить стабильность отношений в полицейской сфере, наладить тесные связи между полицейскими структурами стран – членов Союза, определить стандарты применения ими принудительных и иных мер и средств для выполнения задач, очерченных Соглашением о создании Европейского союза.

Поэтому основным источником полицейского права ЕС стало Соглашение о Европейском Союзе 1992 года (Маастрихтский договор). Это источник первоначального права. В разделе VI этого соглашения содержатся нормы, которые закрепляют основы и пути сотрудничества полиций стран – членов Союза. В соответствии со ст. 30 Договора о ЕС «Совместные действия в сфере полицейского сотрудничества» подразделяются на четыре составляющие, но могут включать и другие сферы (перечень которых является приблизительным, не исчерпывающим): а) оперативно-розыскная деятельность – «оперативное сотрудничество» полицейских, таможенных и других «специализированных правоохранительных служб» государств – членов в сфере предотвращения, выявления и расследования уголовных преступлений; б) информационная деятельность – «сбор, хранение, проработки, анализ и обмен информацией»; в) подготовка кадров и криминалистическое обеспечение – «сотрудничество и совместные инициативы по обучению персонала, обмена связными служащими и специалистами, пользование оборудованием и криминалистических исследований»; г) совершенствование криминалистических методов расследования преступлений – «общая оценка специальных методов расследования в области раскрытия серьезных форм организованной преступности».

Решение данной проблемы в законодательстве Европейского Союза в настоящее время осуществляется по нескольким направлениям. Первый – установление оснований и порядка информационного обмена между правоохранительными органами государств – членов. Нормы

Шенгенской конвенции регулируют обмен информацией между полицейскими службами государств – членов. В соответствии со ст. 46 государство-участник по собственной инициативе может направить другой любую информацию, которая может иметь важное значение в целях предотвращения будущих преступлений, положения конца преступления или предотвращению угроз общественному порядку и общественной безопасности. Такого рода информация передается через центральные органы, а в «особо неотложных случаях» – непосредственно между заинтересованными полицейскими ведомствами.

Шенгенская конвенция (ст. 44), кроме того, предусматривает создание в приграничных районах линий спецсвязи (телефонной и др.). Между полицейскими и таможенными органами соседних государств-членов.

Наряду с общими правилами информационного обмена, ЕС издал много правовых актов, посвященных специальным категориям информации и ее носителям.

Нельзя обойти вниманием акцию от 26 мая 1997 г. «О сотрудничестве в сфере общественного порядка и безопасности», которая устанавливает обязанность каждого государства-члена через центральные органы информировать остальные страны «о случаях, когда в другом государстве-члене в целях участия в массовых собраниях направляются достаточно многочисленные группы лиц, способные посягать на общественный порядок и безопасность». Ст. 1 общей акции от 26 мая 1997 г. «О сотрудничестве в сфере общественного порядка и безопасности» устанавливает по борьбе с беспорядками и хулиганством со стороны футбольных болельщиков общую акцию «О безопасности в ходе проведения международных футбольных встреч». Согласно этому документу в системе полицейских служб государств-членов должен быть создан особый «центр информации по вопросам футбола» (ст. 1).

Данный центр во взаимодействии с аналогичными учреждениями других государств-членов «координирует и/или организует международную полицейскую сотрудничество в ходе международных футбольных встреч», которые проводятся на территории соответствующего государства (ст. 3).

В рамках информационного обмена футбольные центры государств-членов осуществляют обмен как сведениями общего характера, так и персональными данными, в частности, «относительно индивидов, которые предоставляют или могут представлять опасность для общественного порядка, спокойствия и безопасности» (ст. 4).

Исходя из проанализированных выше положений документов ЕС, мы можем сделать вывод, что структурными частями полицейского права следует считать такие его правовые институты: а) нормы, определяющие общие задачи ЕС по охране прав граждан, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, противодействия преступности; б) нормы, регламентирующие создание полицейских структур ЕС, их полномочия, формы и

методы реализации этих полномочий; в) особую группу (т.е. самостоятельный институт) составляют нормы, регулирующие основания и порядок осуществления общественных действий полицейских группировок стран ЕС в поддержании общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Это нормы, регламентирующие: а) оперативно-розыскную деятельность – «оперативное сотрудничество» полицейских, таможенных и других «специализированных правоохранительных служб» государств-членов в сфере предотвращения, выявления и расследования уголовных преступлений; б) информационная деятельность – «сбор, хранение, проработка, анализ и обмен информацией»; в) еще один институт составляют нормы, устанавливающие стандарты подготовки кадров – «сотрудничество и совместные инициативы по обучению персонала, обмена связными служащими и специалистами, пользование оборудованием и криминалистическими исследованиями». Спецификой такого правового института является то, что он основан на рекомендательных нормах, поскольку они ориентированы на «общую оценку специальных методов расследования в области раскрытия серьезных форм организованной преступности».

Таким образом, дальнейшее изучение основ полицейского права ЕС, его предмета, метода и источников будет содействовать созданию действенных механизмов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в разных странах, дальнейшей гармонизации законодательства государств к праву Европейского Союза, их скорейшей интеграции в мировое сообщество и европейское правовое пространство, что в свою очередь укрепит общественный порядок и отношение населения к полиции во всем мире.

Список литературы

1. Амстердамский договор [Электронный ресурс] / Веб-сайт Московской Государственной Юридической Академии. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm.
2. Быков А.В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 381 с.
3. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – 390 с.
4. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора) / Веб-сайт «Право Европейского Союза». – Режим доступа: <http://eulaw.ru/content/2001>.
5. Исмаилов Б.И. Пособие для преподавателей по обучению должностных лиц по поддержанию правопорядка. – Ташкент, 2006 [Электронный ресурс] / Веб-сайт «Все о праве». – Режим доступа: http://www.portalus.ru/modules/politics/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1166816396&archive=&start_from=&ucat=11&category=11.
6. Исмаилов Б.И. Международные стандарты прав человека для органов по поддержанию правопорядка. – Ташкент, 2006 [Электронный ресурс] / Веб-сайт «Все о праве». – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6013/item6015.html>.

7. Крылов Б.С. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. – М., 1980. – 82 с.
8. Нельсон Я.М. Карательный механизм современных буржуазных государств. – М., 1980. – 142 с.
9. Основы организации центральных органов полиции буржуазных стран. Курс лекций. – М., 1976, 1977, 1978. – 130 с.
10. Резолюция 690 (1979) о принятии Декларации о полиции и Декларация о полиции [Электронный ресурс] / Веб-сайт «Международное общественное объединение «Развитие». – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/227/38/>.
11. Римаренко Ю.І. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика. – К.: КНТ, 2006. – 694 с.
12. Хибриков Н.Г., Мачковский Г.И. Полиция Испании. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. – 93 с.

Рецензенты:

Олефир В.И., д.ю.н., профессор, член-корреспондент НАПрН Украины, проректор по научной работе Открытого международного университета развития человека «Украина», г. Киев.

Чубенко А.Г., д.ю.н., старший научный сотрудник, начальник кафедры экономико-правовых дисциплин, Национальная академия внутренних дел, г. Киев.