

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

---

**Д. Н. Шурухнова**

**МНОГОСТОРОННЕЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ  
ПОЛИЦЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В УСЛОВИЯХ  
ИНТЕГРАЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКОМ  
И ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВАХ**

Монография

Москва  
2018

**ББК 67.401, 67.91**

**Ш95**

**Шурухнова, Д. Н.**

*Многостороннее межгосударственное полицейское сотрудничество в условиях интеграции на европейском и постсоветском пространствах* : монография / Д. Н. Шурухнова. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 106 с. – ISBN 978-5-9694-0464-9.

В монографии исследуется многостороннее межгосударственное полицейское сотрудничество на европейском и постсоветском пространстве. В работе рассмотрены теоретико-исторические основы функционирования Европола, определены ключевые характеристики деятельности Европола на современном этапе, изучены основные направления деятельности Европола по обеспечению пространства свободы, безопасности и правосудия в ЕС.

Представлены основы формирования и развития полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве, в частности, в рамках СНГ, ШОС, ОДКБ. Проведен сравнительный анализ опыта межгосударственного полицейского сотрудничества на европейском и постсоветском пространстве, а также определены перспективы интеграционного полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве в рамках ЕАЭС.

Для научных работников, преподавателей, практических работников правоохранительных органов, аспирантов (адъюнктов), студентов (курсантов и слушателей), государственных служащих.

ББК 67.401, 67.91

**Рецензенты:** начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России кандидат юридических наук *К. Д. Рыдченко*; ведущий научный сотрудник 3 отдела НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России» кандидат юридических наук *Н. Г. Киселёва*.

**ISBN 978-5-9694-0464-9**

© Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018  
© Шурухнова Д. Н., 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Роль Европола в обеспечении безопасности ЕС.....</b>	<b>12</b>
1.1. Анализ теоретических основ и этапов развития и функционирования Европола.....	12
1.2. Ключевые характеристики деятельности Европола на современном этапе.....	21
1.3. Основные направления деятельности Европола.....	28
<b>Глава 2. Формирование и развитие полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве.....</b>	<b>39</b>
2.1. Полицейское сотрудничество в рамках СНГ.....	39
2.2. Сотрудничество в правоохранительной сфере в рамках ШОС.....	51
2.3. Сотрудничество в правоохранительной сфере в рамках ОДКБ.....	58
<b>Глава 3. Потенциал использования опыта межгосударственного полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве... </b>	<b>66</b>
3.1. Сравнительный анализ опыта межгосударственного полицейского сотрудничества на европейском и постсоветском пространствах.....	66
3.2. Перспективы полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве в рамках ЕАЭС.....	72
<b>Заключение.....</b>	<b>81</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>85</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>96</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В современном мире интеграция представляет собой важнейший политический и экономический тренд. В интеграционные процессы в той или иной степени вовлечены все государства. «Начавшись как смелый эксперимент в Западной Европе в 50-х годах XX века, в 1980–1990-х интеграция вышла далеко за рамки Европы и породила интеграционные блоки в Северной и Латинской Америке, Восточной и Южной Азии и на пространстве СНГ»<sup>1</sup>. Россия выступает активным актором интеграции на евразийском пространстве, успешно продвигая идею углубления сотрудничества в рамках ЕАЭС.

Анализ формирования и развития интеграционного образования на европейском пространстве свидетельствует о том, что изначально интеграция выступает в качестве взаимовыгодного «экономического проекта», способного объединить усилия нескольких государств. Успех интеграционных процессов во многом зависит от исторической, культурной, религиозной, географической общности государств.

Постепенное углубление интеграции приводит к необходимости расширения сфер взаимодействия, к еще большему ограничению суверенитета государств. Формирование единого правового пространства, системы внешнего пограничного контроля интеграционного объединения, свободного перемещения товаров, услуг, капитала, физических лиц внутри объединения приводит к необходимости сотрудничества в правоохранительной сфере, важной составляющей которой является полицейское сотрудничество.

Вместе с тем, правоохранительная сфера – одна из наиболее «чувствительных». Эффективное взаимодействие в правоохранительной сфере предполагает не только необходимость формирования правовых и организационных предпосылок, но и глубокое доверие между государствами, тесные контакты в государственном и частном секторе, наличие сильной политической воли глав госу-

---

<sup>1</sup> Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке : учебник / под ред. Т. А. Шаклеиной, А. А. Байкова. М. : Аспект Пресс, 2013. С. 147.

дарств. Научный и практический интерес представляет опыт становления и развития полицейского сотрудничества в рамках ЕС, как одного из наиболее глубоко интегрированных объединений.

Вместе с тем, на постсоветском пространстве накоплена уникальная практика сотрудничества в правоохранительной сфере. Изучение и использование данной практики, в частности, в рамках СНГ, ШОС, ОДКБ, имеет огромный потенциал и может быть полезно в рамках формирования полицейского сотрудничества в ЕАЭС.

Интеграционное развитие ЕС, связанное со значительным увеличением территории союза, отменой внутренних границ, помимо положительных результатов привело к росту транснациональной преступности. Указанное обстоятельство предопределило необходимость развития сотрудничества правоохранительных органов государств – членов ЕС. В рамках пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС Европол занимает одну из ключевых позиций. Перед Европолом стоит непростая задача по координации усилий правоохранительных органов государств-членов в целях обеспечения безопасности граждан ЕС. Требуется объединение усилий государств в обеспечении общественного порядка и безопасности, борьбе с преступностью. Неотъемлемой формой реализации указанной задачи является осуществление сотрудничества в рамках правоохранительных органов, и, прежде всего, полиции. Изучение роли Европола в обеспечении безопасности ЕС, определение механизмов повышения эффективности сотрудничества правоохранительных органов являются весьма важным и актуальным направлением научного исследования.

Изучение основных этапов эволюционирования Европола, используемых уникальных инструментов и платформ, направленных на эффективную и оперативную борьбу с рядом преступлений, а также существующих форм полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве, позволяет выработать ряд рекомендаций по определению направлений развития полицейского сотрудничества в рамках ЕАЭС.

Исследованию вопросов, связанных с изучением истории институционального развития ЕС, посвящены работы О. Н. Барабанова<sup>1</sup>, О. В. Буториной<sup>2</sup>, С. Ю. Кашкина<sup>3</sup>, П. А. Калиниченко, Л. М. Энтина<sup>4</sup>.

Вопросы функционирования Европола рассматриваются в работах А. Г. Волеводза<sup>5</sup>, Е. Н. Кондрат<sup>6</sup>, И. К. Никишкина<sup>7</sup>, О. Ю. Потемкиной<sup>8</sup>, а также в трудах зарубежных ученых: О. Буреса<sup>9</sup>, Ф. Кайнера<sup>10</sup>, С. Пирса<sup>11</sup>, С. Синнера<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> Барабанов О.Н. Brexit и трампилистское будущее Европы // Международный дискуссионный клуб «Валдай»: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/brexit-i-trampistskoe-budushchee-evropy/>; Барабанов О. Н. Перспективы формирования общего идеологического пространства России и Европейского Союза : монография / О. Н. Барабанов, А. И. Клименко; МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный ин-т, каф. политики и функционирования ЕС и Совета Европы. М. : МГИМО-Университет, 2010. С. 101.

<sup>2</sup> Европейская интеграция : учебник / под ред. О. В. Буториной. М. : Деловая литература, 2011; Европейская интеграция : учебник для вузов / под ред. О. В. Буториной, Н. Ю. Кавешникова. М. : Аспект Пресс, 2016.

<sup>3</sup> Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А., Четвериков А. О. Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Юрайт, 2016. С. 386.

<sup>4</sup> Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М. : Аксиом, 2009. С. 304.

<sup>5</sup> Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству : учебное пособие. ЕУИ при МГИМО (У) МИД России, 2010.

<sup>6</sup> Кондрат Е. Н. Международная финансовая безопасность и правоохранительное сотрудничество в эпоху глобализации : монография. М. : Форум, 2010; Кондрат Е. Н. Финансовая безопасность России в условиях кризиса : монография. М. : Юрстицинформ, 2011.

<sup>7</sup> Никишкин И. К. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

<sup>8</sup> Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М. : Гриф и К, 2011. С. 368.

<sup>9</sup> Bures O. EU Conterterrorism policy. A Paper Tiger? 2011.

<sup>10</sup> Kainer F. The European Concept of Integration and the Area of Freedom, Security and Justice // Bodnar A. et al. (Eds.), The Emerging Constitutional Law of the European Union. German and Polish Perspectives. Springer-Verlag, Berlin-HeidelbergNew York, 2003.

<sup>11</sup> Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. Oxford University Press. 2011.

<sup>12</sup> Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation.

Вопросы сотрудничества и интеграции на постсоветском пространстве изучаются в работах К. П. Боришполец<sup>1</sup>, Ю. А. Никитиной<sup>2</sup>.

Полицейское сотрудничество являлось предметом изучения в учебной и научной литературе. Однако следует отметить, что изучение перспектив использования опыта Европола и существующих форм полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ШОС и ОДКБ на постсоветском пространстве в ЕАЭС не проводилось.

В работе использованы научные статьи, учебная литература, диссертационные исследования, правовые акты ЕАЭС, СНГ, ШОС, ОДКБ, Евросоюза, актуальная информация об их деятельности, размещенная на официальных сайтах ЕАЭС, СНГ, ШОС, ОДКБ, Европола.

Хронологические рамки исследования в монографии охватывают период с 70-х годов XX века до настоящего времени.

В современном обществе полиция играет важную роль, выполняя социально значимую функцию по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, создавая нормальные условия для жизнедеятельности граждан. Сотрудники полиции в своей повседневной деятельности осуществляют предупреждение и пресечения преступлений и правонарушений, охрану общественного порядка и безопасности, а также защищают права и сво-

---

<sup>1</sup> Боришполец К. П. Публичная дипломатия на пространстве ЕАЭС: осмысление феномена и тенденций развития // Вестник МГИМО-Университета. – 2015. – № 5 (44). – С. 42–55; Боришполец К. П. Содружество Независимых Государств и задачи евразийской интеграции // Ежегодник ИМИ. – 2015. – Вып. 3 (13). Мировая политика: старые проблемы и новые вызовы. – С. 14–33.

<sup>2</sup> Никитина Ю. А., Шишацкий М. В. Потенциал России и ОДКБ в сфере урегулирования конфликтов и проведения миротворческих операций: возможности для международного сотрудничества / Россия в современных интеграционных процессах : коллективная монография / под ред. С. А. Афонцева, М. М. Лебедевой. М. : МГИМО-Университет, 2014. С. 137–156; Nikitina Y. Legacy and Responsibility in the Post-Soviet Space / Yulia Nikitina // Bridging Divides in Eastern Europe. PONARS Eurasia Policy Perspectives, June 2012. P. 14–18.; Никитина Ю. А. ОДКБ и ШОС как модели взаимодействия в сфере региональной безопасности // Индекс безопасности. – 2011. – № 2 (97). – С. 45–53.

боды человека и гражданина. Кроме того, полиция может оказывать услуги социального характера, связанные с правоохранительной сферой. Для успешного выполнения этих задач сотрудники полиции имеют значительные возможности, в том числе, и возможность применять меры государственного принуждения, связанные с ограничением прав и свобод человека.

Особенностью государства-гаранта, согласно современной концепции демократического правового государства, является то, что оно не только провозглашает и закрепляет общечеловеческие ценности, права и свободы личности, но осуществляет их реализации. Полиция выступает одним из важнейших инструментов (средств) государства в обеспечении подобных гарантий. Уникальность деятельности полиции заключается в том, что, являясь частью государственного механизма реализации государственных интересов и государственной политики, она выступает наиболее емким по объему выполняемых правоохранительных функций институтом обеспечения прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

Именно полиция в современном обществе стоит на страже прав и свобод человека, что находит свое закрепление в международных универсальных и региональных актах.

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года<sup>2</sup>, определяет, что при выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка, в том числе, сотрудники полиции, уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам. При этом права человека устанавливаются как международным, так и национальным правом. К международным документам, закрепляющим права человека, подлежащие защите полицией, прежде всего, относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах,

---

<sup>1</sup> Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства: теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Юридический институт МВД России, 2002. С. 7–8.

<sup>2</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными.

В Декларации о полиции, принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы (Резолюция 690 (1979)), подчеркивается, что для полного осуществления прав человека и основных свобод, гарантированных международными и национальными актами, основным условием является наличие мирного общества, пользующегося преимуществом порядка и общественной безопасности. Сотрудник полиции должен выполнять возложенные на него законом обязанности по защите своих сограждан и общества от насилия, грабежа и других общественно опасных действий.

Европейским кодексом полицейской этики, принятый Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года, подчеркивает, что полиция должна играть важную роль в системе защиты верховенства права, а одной из основных целей полиции в демократическом обществе является защита и соблюдение основных прав и свобод человека.

Правом ЕС, в частности статьей 2 ДЕС, определено, что Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Сформировано пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с ней.

В деятельности Европола, выступающего центром обмена оперативной информацией, особое внимание уделяется вопросам защите персональных данных в процессе их обработки и передачи. Отмечается, что Европол должен обеспечить обработку данных на законной основе, гарантируется, что данные имеют отношение к правоохранительной сфере, не являются чрезмерными, хранятся

не дольше, чем это необходимо, обеспечивается их соответствующая защита и конфиденциальность обработки<sup>1</sup>.

Положения российского внутригосударственного законодательства полностью корреспондируют с международными нормами и стандартами. Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3 «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности как назначения полиции также направлены, по сути, на защиту прав и свобод человека.

Основной целью деятельности полиции является, как было отмечено выше, защита и соблюдение прав и свобод человека. В этой связи особую обеспокоенность со стороны общества и государства вызывают случаи нарушения самими сотрудниками полиции прав человека. Нормативно и институционально полицейская деятельность не должна допускать ситуаций, связанных с нарушением прав человека полицейскими. «Сотрудник полиции в глазах общественности должен выступать как спаситель, защитник, надежная опора. Очевидно, что к защитнику и спасителю выдвигаются повышенные требования. Он должен быть образцом для подражания, воплощением всех добродетелей, героем, готовым всегда прийти на помощь. Поэтому даже малейшее несоответствие этому идеалу расценивается общественностью как преступление. И миф о герое развенчивается, уступая место разочарованию, неуважению и озлобленности. Стоит одному сотруднику совершить проступок, порочащий его честь и достоинство, как негативное отношение населения переносится на абсолютно каждого полицейского»<sup>2</sup>. Указанные случаи должны пресекаться, а виновные лица должны

---

<sup>1</sup> Пункт 47 Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

<sup>2</sup> Руденко В. В. Полиция и население: европейские стандарты и российское законодательство // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 9. – С. 104.

понести справедливое наказание. Часто в средствах массовой информации основной акцент делается на критике в адрес правоохранительных органов, в том числе полиции, выявлении недостатков и нарушений в их деятельности. В то время, как не уделяется должного внимания той сложной, кропотливой работе по обеспечению общественного порядка и безопасности, которая ведется сотрудниками полиции ежедневно. Подобная ситуация приводит к отчуждению между правоохранительными структурами и институтами гражданского общества.

Согласно Резолюции о принятии Кодекса поведения ООН каждый орган охраны правопорядка должен представлять общественность в целом, нести перед ней ответственность, быть ей подотчетным<sup>1</sup>. Это предполагает необходимость тесного сотрудничества полиции с различными институтами гражданского общества. Следует помнить, что полицейские подразделения осуществляют свою деятельность в крайне непростых условиях. Служба в полиции предполагает ненормированный рабочий день, сопряжена с риском для жизни и здоровья, связана со значительными психоэмоциональными нагрузками. В этих условиях существует корреспондирующая связь между уровнем правовой и социальной защиты полицейских и эффективностью их деятельности, в том числе, в вопросах защиты прав и свобод человека. Только консолидированное сотрудничество государства, полицейских подразделений, институтов гражданского общества и каждого конкретного человека способны эффективно противостоять современным вызовам и угрозам социального и криминогенного характера.

---

<sup>1</sup> Резолюция 34/169 ГА ООН о принятии Кодекса поведения 17 декабря 1979 года // Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml).

## Глава 1. РОЛЬ ЕВРОПОЛА В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕС

### 1.1. Анализ теоретических основ и этапов развития и функционирования Европола

Европейский Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением<sup>1</sup>.

В последние годы ЕС и все мировое сообщество в целом столкнулись с современными вызовами, связанными с массовой миграцией в Европу, террористическими актами, уносящими жизни мирных людей. 22 марта 2016 года в самом «сердце» ЕС, в Брюсселе, прогремели три взрыва. В результате терактов погиб 31 человек, еще 340 получили ранения различной степени тяжести. Ответственность за атаку взяла на себя террористическая группировка «Исламское государство»<sup>2</sup>. В 2017 году теракты «захлестнули» Европу. Так, 17 августа 2017 года микроавтобус въехал в толпу людей в туристическом центре Барселоны (Испания). Через несколько часов автомобиль въехал в группу людей в Камбрильсе, в 120 километрах от Барселоны. По официальным данным, в результате терактов в Испании погибли 14 человек, 130 пострадали. Пять террористов были ликвидированы, четверо задержаны, двое предположительно погибли при взрыве в доме в Альканаре, где преступники готовили бомбы для терактов. В ночь на 4 июня 2017 года произошли две террористические атаки в центре Лондона. Трое мужчин на микроавтобусе наехали на пешеходов на Лондонском мосту, затем съехали с моста, вышли из машины на расположенном рядом рынке Боро и с ножами стали нападать на прохожих. Все трое были застрелены сотрудниками полиции. Жертвами теракта стали восемь человек, 48 ранены<sup>3</sup>. Только в 2017 году в Европе произошло 8 крупных терактов.

---

<sup>1</sup> Статья 3 Договора о Европейском Союзе (подписан в г. Маастрихте 07.02.1992) (с изм. и доп. от 13.12.2007).

<sup>2</sup> URL: <http://ria.ru/world/20160327/1398002161.html#ixzz447M7i7PJ>.

<sup>3</sup> URL: <https://ria.ru/spravka/20170819/1500697924.html>.

В этих условиях для современного общества особое значение приобретает эффективная деятельность правоохранительных органов, которая в современных условиях невозможна без глубокого и тесного двустороннего и многостороннего сотрудничества государств по вопросам противодействия преступности.

Изучение становления, развития и функционирования Европейского полицейского ведомства вызывает интерес среди зарубежных и российских ученых. При этом рассмотрению подвергается как в целом Европол, так и отдельные направления его деятельности.

Развитие и функционирование пространства свободы, безопасности и правосудия в общей концепции европейской интеграции рассматривается в работах Ф. Кайнера<sup>1</sup>. Осуществление полицейского сотрудничества в рамках «третьей» опоры изучается в работах С. Синнера<sup>2</sup>.

Основы функционирования Европола в рамках борьбы с терроризмом являются предметом изучения О. Буреса, который отмечает необходимость расширения наднациональных полномочий Европола в указанной сфере<sup>3</sup>. Развитие и совершенствование деятельности Европола по уголовным делам изучается в работах Стива Пирса<sup>4</sup>.

Европол рассматривается в качестве одного из элементов организационной структуры Европейского Союза в работах О. В. Буториной, Н. Ю. Кавешникова<sup>5</sup>, Л. М. Энтина<sup>6</sup>, С. Ю. Кашкина, П. А. Калиниченко, А. О. Четверикова<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Kainer F. The European Concept of Integration and the Area of Freedom, Security and Justice // Bodnar A. et al. (Eds.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union. German and Polish Perspectives*. Springer-Verlag, Berlin-HeidelbergNew York, 2003.

<sup>2</sup> Sinner S. *The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation*.

<sup>3</sup> Bures O. *EU Conterterrorism policy. A Paper Tiger?* 2011.

<sup>4</sup> Peers S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford University Press. 2011.

<sup>5</sup> Европейская интеграция : учебник для вузов / под ред. О. В. Буториной, Н. Ю. Кавешникова. М. : Аспект Пресс, 2016.

<sup>6</sup> Энтин Л. М. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. М. : Аксиом, 2009.

<sup>7</sup> Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А., Четвериков А. О. *Право Европейского Союза : учебник*. М. : Юрайт, 2016.

Европол как элемент в общей системе развития пространства свободы, безопасности и правосудия изучается в работах О. Ю. Потемкиной<sup>1</sup>.

Европол рассматривается в рамках судебного и полицейского сотрудничества государствами-членами Европейского Союза в работах А. Г. Волеводза. В частности, изучаются правовые основы деятельности Европола, цели, компетенция, организационная структура, функции и основные направления их реализации, а также правовое регулирование сотрудничества Европола и правоохранительных органов Российской Федерации.

Функции и полномочия Европола в сфере борьбы с преступностью в обеспечении международной финансовой безопасности рассматриваются в работах Е. Н. Кондрат<sup>2</sup>, которая отмечает, что современная действительность характеризуется существенным ростом экономических правонарушений, связанных с внешней экономической деятельностью. Финансовая преступность, приобретающая транснациональный характер, требует объединения усилий государств в деле противодействия налоговым и иным экономическим преступлениям.

Международно-правовые основы организации и деятельности Европола и его сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации явились предметом изучения диссертационного исследования Н. Н. Грибовской<sup>3</sup>.

Вопросы правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе изучались в диссертационном исследовании И. К. Никишкина. В частности, рассматриваются становле-

---

<sup>1</sup> Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М. : Гриф и К, 2011; Европейская интеграция : учебник / под ред. О. В. Буториной. М. : Деловая литература, 2011. Глава 14.

<sup>2</sup> Кондрат Е. Н. Международная финансовая безопасность и правоохранительное сотрудничество в эпоху глобализации : монография М. : Форум, 2010; Кондрат Е. Н. Финансовая безопасность России в условиях кризиса : монография. М. : Юрстицинформ, 2011.

<sup>3</sup> Грибовская Н. Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

ние и развитие полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до и после Лиссабонского договора, организационно-правовые механизмы и информационное взаимодействие в области полицейского сотрудничества между государствами-членами ЕС, а также вопросы правового регулирования полицейского сотрудничества Российской Федерации и ЕС.

Изучение основ функционирования и деятельности Европола вызывает интерес среди ученых и практических работников. При этом, Европейское полицейское ведомство рассматривается, прежде всего, в качестве одного из ключевых элементов в пространстве свободы, безопасности и правосудия.

Особенностью пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза является то, что помимо функционирования национальных правоохранительных органов координация осуществляется специально созданными европейскими учреждениями, такими как Европейское полицейское бюро – Европол, Евроюст, Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством – ОЛАФ, основной целью деятельности которых является установление сотрудничества в сфере борьбы с преступностью<sup>1</sup>.

Идея осуществления сотрудничества между европейскими полицейскими службами в борьбе с транснациональной преступностью зародилась одновременно с идеями об европейской интеграции. В истории становления и развития Европола можно выделить ряд этапов.

Первые шаги по осуществлению неформального сотрудничества были предприняты в 1970-х годах с созданием группы «ТРЕВИ». Первоначально, задачей группы «ТРЕВИ», в которую входили министры внутренних дел и министры юстиции, являлось осуществление сотрудничества в борьбе с международным терроризмом, но вскоре сфера ее деятельности была расширена<sup>2</sup>.

Позднее группа «ТРЕВИ» расширила свою компетенцию, включив вопросы взаимодействия полицейских органов государств-членов ЕС в сфере обмена оперативной и аналитической

---

<sup>1</sup> Сорокина Е. М. Правовые основы компетенции Европейского союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия на современном этапе // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7 (56). – С. 204.

<sup>2</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

информацией, розыска и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, реализации единой визовой политики<sup>1</sup>. Некоторым государствам, не входящим в ЕЭС, предоставлялась информация исходя из их статуса наблюдателей, так называемые «Друзья «ТРЕВИ»». Эта группа на тот момент включала не входивших в ЕС Австрию, Швецию, а также Марокко, Норвегию, Швейцарию, Финляндию, Канаду и США. Кроме того, Венгрия информировалась Германией, а Аргентина – Испанией<sup>2</sup>. Следует отметить, что группа «ТРЕВИ» функционировала вне рамок нормативного и институционального механизма Европейского сообщества, ее решения носили рекомендательный характер, а их реализация зависела от воли государств-членов.

В 1970-е – 1980-е годы неоднократно звучали идеи о формализации полицейского сотрудничества в рамках Европейского Сообщества.

Подписание Шенгенского соглашения и заключение 1 мая 1990 года Конвенции о его применении сформировало Шенгенское пространство, объединяющее из 28 государств-членов ЕС 22 страны наряду с четырьмя ассоциированными странами (Исландией, Лихтенштейном, Норвегией и Швейцарией). Шенгенское пространство с общим контролем внешних границ поставило перед правоохранительными органами новые задачи, решение которых было возможно только путем объединения усилий. Создание единой информационной системы предоставляло возможность осуществлять преследование подозреваемых лиц по территориям сопредельных государств по «горячим следам»<sup>3</sup>. Создание единого Шенгенского пространства в очередной раз подтвердило необходимость совершенствования полицейского сотрудничества в рамках ЕС.

Считается, что первым, кто официально высказался за создание полицейского ведомства, был Гельмут Коль, который в 1991 году на

---

<sup>1</sup> Каюмов А. Р. Механизмы осуществления уголовной юрисдикции государствами ЕС в рамках формирования пространства свободы, безопасности и правосудия // *Международное публичное и частное право.* – 2005. – № 4. – С. 46.

<sup>2</sup> Никишкин И. К. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 31.

<sup>3</sup> Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation. P. 207.

Европейском саммите в Люксембурге призвал к созданию Европейского полицейского агентства по образцу американского ФБР. Высказанное Гельмутом Колем предложение вызвало много дискуссий среди членов Сообщества о том, как более эффективно осуществлять борьбу с преступностью и обеспечивать безопасность в рамках общеевропейского полицейского сотрудничества<sup>1</sup>.

Идея об осуществлении полицейского сотрудничества получила свое дальнейшее развитие в Маастрихтском договоре о Европейском Союзе, в котором юстиция и внутренние дела составили третью опору Европейского союза. В договоре предусматривалось осуществление государствами-членами полицейского сотрудничества в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и другими транснациональными преступлениями. В статье содержалась прямая ссылка на Европейское полицейское ведомство (Европол).

В 1993 году Европейский Совет предпринял первые шаги к формализации европейского полицейского сотрудничества в рамках Европола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (Europol Drugs Unit (EDU)). С января 1994 года EDU начал свою работу, не имея полномочий по осуществлению ареста, он оказывал содействие национальным полицейским подразделениям в расследовании уголовных дел. Обладая небольшим штатом и одним или двумя офицерами связи от каждого государства-члена, EDU принимал активное участие в содействии национальным правоохранительным органам. Позднее полномочия EDU были расширены за счет включения в сферу его деятельности других категорий преступлений, таких как терроризм, дорожно-транспортные преступления, организованная преступность<sup>2</sup>. Таким образом, EDU создал основу для формирования полноценного Европейского полицейского ведомства.

24 октября 1993 года Европейским Советом было принято решение об учреждении Европола. На основании статьи К 9 Ма-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>2</sup> Там же.

астрихтского договора в 1995 году была принята Конвенция о Европоле<sup>1</sup>, которая после ее ратификации государствами-членами вступила в силу 1 октября 1998 года.

Конвенция предусматривала, что каждое государство-член формирует специальные подразделения для осуществления сотрудничества между национальными компетентными органами и Европолом. От каждого государства-члена направляются два (или по крайней мере один) офицер связи в штаб-квартиру Европола для представления интересов национальных властей и осуществления эффективного обмена информацией.

Однако неэффективность маастрихтского метода межправительственного сотрудничества выявилась сразу после вступления Договора о ЕС в силу. Политика в области внутренних дел и юстиции «вылилась в бесконечные бесплодные дискуссии»<sup>2</sup>.

Требовалась дальнейшая коммунитаризация «третьей опоры», предполагающая передачу ряда полномочий в компетенцию Сообщества. В этой связи, на Межправительственной конвенции (1996–1997 гг.) было предложено создать «пространство свободы, безопасности и правосудия» в целях обеспечения свободы передвижения и приближения к нуждам граждан политики Евросоюза<sup>3</sup>.

Амстердамский договор от 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор 1997 г.) расширил сферу правоохрнительного сотрудничества. Помимо полицейского дальнейшее развитие получили таможенное и судебное сотрудничество.

Амстердамский договор 1997 года наделил Европол полномочиями по координации расследований уголовных дел, проводимых национальными правоохрнительными органами, оказанию помощи и всесторонней поддержки. В Амстердамском договоре содержалось первое упоминание о такой форме сотрудничества как «совместные следственные группы» (Joint Investigation Teams (JITs)).

---

<sup>1</sup> Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention).

<sup>2</sup> Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. М. : Международные отношения, 2003. С. 241.

<sup>3</sup> Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М. : Гриф и К, 2011. С. 10–11.

Следующий этап развития Европола связан с принятием Лиссабонского договора. Как отмечает О. Ю. Потемкина, Лиссабонский договор логично завершил реформу «третьей опоры», начатую еще Амстердамским договором. Осуществлен формальный переход к полной коммунитаризации внутренних дел и юстиции. «Третья опора» ЕС в ДЕС перешла в новый раздел IVДФЕС, где вопросы полицейского и уголовно-правового сотрудничества соединились с положениями об иммиграции, охране границ, убежище и сотрудничестве в сфере гражданского права. Лиссабонским договором предусматривается создание «пространства свободы, безопасности и правосудия», куда входят все направления политики внутренних дел и юстиции. Это означает, что «третья опора» прекратила свое существование, и полномочия институтов ЕС распространились на положения о полицейском сотрудничестве. В вопросах внутренних дел установлен единый свод правовых инструментов, сохраняются традиционные в рамках «первой опоры» регламенты, директивы и решения. Применяемые в «третьей опоре» рамочные решения, общие позиции, конвенции и другие были упразднены<sup>1</sup>.

Конвенция 1995 года об учреждении Европейского полицейского ведомства являлась основным правовым актом, регламентирующим его деятельность. Однако внесение изменений и дополнений в Конвенцию о Европоле предполагало подписание международных соглашений, требующих дальнейшей ратификации государствами-членами ЕС. Затягивание процедуры ратификации негативно влияло на эффективность и оперативность деятельности Европола, что привело к отмене Конвенции. 6 апреля 2009 г. Советом Европейского Союза было принято Решение «О создании Европейского полицейского ведомства (Европола)»<sup>2</sup>, которым повторно учреждалось Европейское полицейское ведомство.

С 1 января 2010 года Европол, учрежденный Конвенцией, прекратил свое существование и был заменен Европолем, учрежден-

---

<sup>1</sup> Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности ... С. 18.

<sup>2</sup> Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)//Official Journal of the European Union/ L 121/ 15 May 2009. P 37–66.

ным Решением Совета ЕС. При этом финансирование деятельности «нового» Европола осуществлялось не за счет взносов государств-членов, а из общего бюджета ЕС.

Новый этап развития Европола связан с принятием Регламента ЕС 2016/794 от 11 мая 2016 года<sup>1</sup>, которым учреждается агентство ЕС по сотрудничеству правоохранительных органов (Европол). Указанный Регламент вступил в силу с 1 мая 2017 года. Европол, учрежденный Регламентом 2016/794, выступил правопреемником Европола, учрежденного Решением 2009/371/ПВД. Трагические события 22 марта 2016 года, произошедшие в Брюсселе, миграционный кризис, выявившие пробелы в системе безопасности ЕС, заставили пересмотреть основы функционирования Европола. Так, в докладах по исламскому терроризму отмечаются серьезные проблемы в управлении информацией и нежелание сотрудничества между государствами-членами ЕС. Аналитики указывают на необходимость соединения отдельных баз данных, которые поддерживаются различными ведомствами – FRONTEX, Европол, Интерпол, и содержат информацию о подозреваемых в терроризме. Например, сообщается, что к «Исламскому государству» (террористическая организация, запрещена в Российской Федерации) присоединились более 5 тысяч европейцев, но в базе данных Европола зарегистрированы 2786 подозреваемых, а в Европейской системе информации (European Information System) – только 1473<sup>2</sup>.

Принятие Регламента 2016/794 от 11 мая 2016 года указывает на желание расширить и усилить полномочия правоохранительных органов в рамках Союза. Впервые правовой статус Европола закреплен Регламентом, который среди источников вторичного права занимает первое место, так как имеет общее действие, прямое применение и обязательный характер.

В регламенте отмечается, что многопрофильность и трансграничность преступных группировок представляют серьезную уг-

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

<sup>2</sup> URL: <http://ria.ru/world/20160327/1398002161.html#ixzz447Rp1sSn>.

розу для безопасности ЕС и его граждан. В этой связи правоохранительным органам следует более тесно сотрудничать, в чем Европол должен оказывать всемерную поддержку.

На Европол возлагаются задачи по осуществлению анализа и оценки угроз в правоохранительной сфере в целях определения стратегических и оперативных направлений ЕС по борьбе с преступностью (п. 7).

Предполагается усиление контроля за деятельностью Европола со стороны Европейского парламента и национальных парламентав, повышение эффективности управления Европолом.

Регламентом 2016/794 предусмотрено более тесное сотрудничество с другими агентствами ЕС, в частности, с Евроюстом. В целях повышения эффективности взаимодействия с правоохранительными органами государств-членов предполагается формирование национальных групп, которые призваны выступить связующим звеном между национальными правоохранительными органами и Европолом.

Европол наделяется полномочиями по направлению запросов государствам-членам о возбуждении уголовных преследований, о чем предусмотрено информирование Евроюста.

В своем становлении и развитии Европол прошел ряд этапов: от идеи осуществления полицейского сотрудничества до формирования полноценного агентства ЕС, финансируемого за счет общего бюджета Союза. Развитие Европола осуществлялось поэтапно, важной вехой которого явилось принятие Лиссабонского договора. Обострение угроз общественной безопасности и порядку последних лет вызвали необходимость пересмотра основ функционирования Европола в сторону расширения и углубления его полномочий, повышения эффективности взаимодействия с национальными правоохранительными органами, агентствами ЕС, третьими государствами, международными организациями, частными лицами.

## **1.2. Ключевые характеристики деятельности Европола на современном этапе**

Правовой основой деятельности Европола с 1 мая 2017 года является Регламент Европейского парламента и Совета ЕС 2016/794

от 11 мая 2016 года об агентстве ЕС по сотрудничеству в правоохранительной сфере (Европол)<sup>1</sup>, который заменил действовавшее ранее Решение 2009/371/ПВД Совета от 06.04.2009 о создании Европейского полицейского ведомства – Европол (Europol). С 1 января 2010 года Европол приобрел статус агентства Европейского Союза. Штаб-квартира Европола расположена в Гааге, признанной «юридической столицей мира».

Численность персонала Европола (включая сотрудников по трудовому договору, офицеров связи государств-членов, третьих стран и организаций, прикомандированных национальных экспертов, стажеров) по состоянию на 2016 год составляла 1065 человек, по состоянию на апрель 2017 года – 1141 человек. В 2001 году эта цифра составляла 323 человека, то есть за 17 лет функционирования Европола его штат был увеличен более чем в три раза (см. приложение № 1). Мужчины составляют 67,8 %, женщины – 32,2 % персонала Европола. Офицеры связи (включая офицеров связи третьих стран и организаций) составляют 223 человека (в 2016 году – 201 человек (см. приложение № 2)<sup>2</sup>. Наибольшее число сотрудников Европола составляют граждане Нидерландов (см. приложение № 3). Можно предположить, что это связано с тем, что именно в этой стране располагается штаб-квартира Европола. Вместе с тем, следует отметить, что в последние годы произошло более пропорциональное перераспределение персонала Европола в зависимости от гражданской принадлежности сотрудников. Так, в 2016 году службу в Европоле проходило 218 граждан Нидерландов, по состоянию на апрель 2017 года граждане Нидерландов составляют 100 человек.

Бюджет Европола на 2017 год составил 114 623 613 евро, в 2016 году – 102 274 784 евро<sup>3</sup>, в 2015 году – 95 426 894 евро, в 2014 –

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

<sup>2</sup> Официальный сайт Европола: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data>.

<sup>3</sup> Europol Review. 2016-2017. Netherlands. 2017. P. 12.

84 339 820 евро<sup>1</sup>. Указанные цифры свидетельствуют о ежегодном увеличении финансирования Европола, что на общем фоне сокращения финансирования институтов и учреждений свидетельствует об особом внимании к вопросам безопасности Союза (см. приложение № 4).

Структура Европейского полицейского ведомства установлена положениями главы III Регламента 2016/794 от 11 мая 2016 года об учреждении агентства ЕС о сотрудничестве в правоохранительной сфере (Европол). Согласно статье 9 Регламента административными и управленческими структурами Европола выступают:

- Административный Совет (Правление) (Management Board);
- Исполнительный Директор (Executive Director);
- другие консультативные органы, созданные по решению Административного Совета.

В состав Административного Совета (Правления) входит по одному представителю от каждого государства-члена и один представитель комиссии. Каждый представитель имеет право голоса, а также заместителя, который представляет интересы представителя в его отсутствие. Срок полномочий представителя составляет четыре года с правом продления.

Решения принимаются Советом, как правило, квалифицированным большинством участников – две трети членов.

Полномочия Административного Совета (Правления) определены статьей 11 Регламента 2016/794, к ним относятся:

- принятие двумя третями голосов ежегодного плана работы Европола на очередной год, а также стратегических программ;
- принятие двумя третями голосов бюджета Европола;
- принятие сводного годового отчета о деятельности Европола и направление его до 1 июля следующего года в Европейский парламент, Совет, Комиссию, Счетную палату и национальные парламенты;
- принятие правил, направленных на применение норм о персонале и трудоустройстве служащих;

---

<sup>1</sup> Statement of revenue and expenditure of the European Police Office for the financial year 2016 (2016/C 113/30) // Official Journal of the European Union, 30.3.2016, С. 113/144.

– предложение Совету списка кандидатур на должность Исполнительного Директора и его заместителя, предложение Совету отстранить от должности Исполнительного Директора или продлить его полномочия;

– определение показателей результативности работы, а также осуществление контроля за деятельностью Исполнительного Директора и другие<sup>1</sup>.

Административный Совет обязан не позднее 30 ноября каждого года принять Долгосрочную программу деятельности Европола, а также Ежегодный план работы.

Долгосрочная программа деятельности Европола содержит общие стратегические задачи, ожидаемые результаты и показатели результативности, включая направления развития сотрудничества с третьими странами и международными организациями.

Ежегодный план работы должен содержать конкретные цели и задачи деятельности, ожидаемые результаты и показатели эффективности. В Ежегодном плане определяются конкретные мероприятия с указанием выделяемого финансирования и привлекаемых сотрудников. Ежегодный план работы должен соответствовать Долгосрочной программе деятельности Европола.

Административный Совет двумя третями голосов избирает председателя и заместителя председателя.

Председатель Административного Совета созывает не менее двух раз в год заседания. Кроме того, могут созываться внеочередные заседания. В заседаниях Административного Совета принимает участие Исполнительный Директор.

Европол возглавляет Исполнительный Директор, который подотчетен Административному Совету.

Согласно статье 16 Регламента ЕС 2016/794 от 11 мая 2016 г. Исполнительный Директор несет ответственность за выполнение задач, возложенных на Европол, в частности, за:

– текущее управление;

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

- осуществление в отношении персонала и заместителей Директора установленных полномочий;
- подготовку и исполнение решений Административного Совета и за принятие мер по его запросам;
- подготовку проекта Долгосрочной программы деятельности и Ежегодного плана работы Европола;
- реализацию Долгосрочной программы деятельности и Ежегодного плана работы Европола;
- разработку проекта предварительной сметы доходов и расходов;
- подготовку проекта ежегодного отчета о деятельности Европола;
- разработку внутренних правил управления;
- информирование Административного Совета на регулярной основе о ходе реализации стратегических целей и задач ЕС в сфере борьбы с преступностью;
- выполнение иных задач, которые возложены на Директора.

Директор несет ответственность за свою деятельность перед Административным Советом и является законным представителем Европола<sup>1</sup>.

В настоящее время в структуре Европола три департамента, которые включают 11 центров и 20 отделов (см. приложение № 4).

Согласно статье 7 Регламента ЕС 2016/794 от 11 мая 2016 года каждое государство-член должно создать или назначить национальное подразделение, которое является структурой связи между Европоллом и компетентными национальными органами. Национальное подразделение должно обладать необходимой компетенцией в правоохранительной сфере и выступать посредником между Европоллом и компетентными органами государств-членов, что не исключает возможности прямого сотрудничества компетентных органов с Европоллом. Необходимость создания нацио-

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

нальных подразделений была предопределена, как представляется, необходимостью формирования более тесного сотрудничества между Европолом и национальными компетентными органами, в частности, по вопросам взаимного обмена оперативной информацией. Руководители национальных подразделений проводят встречи на регулярной основе в целях обсуждения и решения вопросов, возникающих в контексте их оперативного сотрудничества с Европолом.

Важной составляющей в структуре Европола являются офицеры связи, назначаемые национальными подразделениями государств-членов. Офицеры связи представляют интересы государств в Европоле и содействуют обмену информацией между государствами-членами и Европолом.

Европол в той мере, в которой это необходимо для выполнения его функций, устанавливает и поддерживает сотрудничество с институтами, органами и учреждениями ЕС. Активное взаимодействие осуществляется с Евроюстом, Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Frontex), Европейским полицейским колледжем (CEPOL), Европейским центральным банком, Европейским наблюдательным центром в отношении наркотиков и наркотической зависимости (EMCDDA), Европейским центром по предупреждению и контролю заболеваемости (ECDC), Агентством ЕС по интеллектуальной собственности (EUIPO), с которыми Европол заключил соглашения о сотрудничестве.

Европол может устанавливать и поддерживать сотрудничество с третьими государствами<sup>1</sup>, международными организациями и их учреждениями, Международной организацией уголовной полиции (Интерпол). Соглашения о сотрудничестве заключены с Австралией, Албанией, Боснией и Герцеговиной, Грузией, Исландией, Молдовой, Монако, Черногорией, Норвегией, Сербией, Швейцарией, Украиной, США.

---

<sup>1</sup> Например, Российская Федерация и Европол заключили «Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией» (заключено в г. Риме 06.11.2003) // Бюллетень международных договоров. – 2004. – № 3. – С. 58–62.

Стратегические соглашения о сотрудничестве заключены с Бразилией, Китаем, Россией, Турцией, ОАЭ, Всемирной таможенной организацией<sup>1</sup>.

В 2004 году в целях реализации Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европоллом в структуре НЦБ Интерпола МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европоллом (РНКП), который обеспечивает обмен информацией между правоохранительными органами Российской Федерации (МВД, ФСБ, ФТС) и Европоллом, а также осуществляет выработку мер, направленных на усовершенствование механизма этого сотрудничества.

Возникающие в современном мире угрозы безопасности и правопорядку требуют совместной деятельности государств, различных учреждений, организаций.

Последние годы были непростыми для европейской интеграции. Европа продолжала бороться с наплывом мигрантов. Государства-члены ЕС активизировали усилия по сотрудничеству по ряду вопросов безопасности, таких, как незаконная миграция и терроризм. Европол продолжал развивать свой потенциал с тем, чтобы наилучшим образом реагировать на новые вызовы и запросы государств-членов. Был усилен недавно созданный Европейский центр по незаконному ввозу мигрантов и Европейский центр по борьбе с терроризмом. Европол оказал поддержку в проведении ряда международных операций и направил своих сотрудников в государства-члены ЕС, где миграционная ситуация остается наиболее напряженной.

В июле 2016 года Европол и управление интеллектуальной собственности Европейского Союза создали Совместное объединение по борьбе с преступлениями в области интеллектуальной собственности (the Intellectual Property Crime Coordinated Coalition – IPC). В настоящее время база данных Европола включает 22 000 подозреваемых в совершении преступлений в области интеллектуальной собственности. Более половины из них были внесены в базу данных в 2016 году.

Всего в 2016 году было возбуждено более 46 000 новых дел, что на 16 % больше, чем в предыдущем году. Правоохранители

---

<sup>1</sup> Europol Review. 2016–2017. Netherlands. 2017. P. 13.

обменялись оперативными сообщениями (870 000), что составило примерно 72 тыс. обменов в месяц. Это привело к новым следственным связям и оперативным успехам. В 2016 году в базе данных Европола было осуществлено почти 1,5 миллиона поисков более 7000 пользователями из 28 государств-членов. Кроме того, Европол объединяет 10 000 экспертов правоохранительных органов через свою платформу для экспертов. Это свидетельствует о расширении сотрудничества между государствами-членами, а также об увеличении объема работы, проводимой Европолом на различных уровнях<sup>1</sup>.

Европол на современном этапе представляет собой агентство ЕС, обладающее большим штатом и сложной структурой, что предопределено тем обстоятельством, что он осуществляет свою деятельность по целому ряду направлений. В целях реализации своей цели Европол активно сотрудничает с различными структурами, как в рамках ЕС, так и за его пределами.

### **1.3. Основные направления деятельности Европола**

Назначением Европола, согласно статье 88 Договора о функционировании Европейского Союза<sup>2</sup>, является поддержка и усиление деятельности полицейских органов и иных правоохранительных служб государств-членов, а также их взаимного сотрудничества в предотвращении и противодействии тяжкой преступности, затрагивающей два или большее число государств-членов, терроризма и тех форм преступности, которые посягают на общие интересы.

Согласно Стратегии Европола на 2016–2020 годы основные цели деятельности остаются неизменными и будут ориентированы на всемерную поддержку развития эффективного сотрудничества между правоохранительными органами ЕС в борьбе с тяжкими преступлениями, организованной преступностью и терроризмом.

В Стратегии определены три основные цели деятельности Европола.

---

<sup>1</sup> Europol Review. 2016–2017. Netherlands. 2017. P. 13.

<sup>2</sup> Договор о функционировании Европейского Союза (подписан в г. Риме 25.03.1957) (с изм. и доп. от 13.12.2007).

1. Полноценная правоохранительная деятельность невозможна без должного информационного обеспечения. Европол является крупнейшим центром оперативной информации ЕС для правоохранительных органов государств-членов. Сотрудничество государств-членов ЕС в рамках обмена информацией является приоритетным направлением и будет развиваться в дальнейшем. Как справедливо отмечает А. Г. Волеводз, цели создания и реализуемые функции свидетельствуют, что в первую очередь Европол – это центр обмена информацией между государствами-участниками в сфере борьбы с преступлениями, отнесенными к его компетенции, и информационного обеспечения этой деятельности<sup>1</sup>.

Планируется внедрение нового интегрированного управления данными, ориентированного на получение, хранение и распространение информации правоохранительной направленности. Интегрированность системы позволит получать информацию из различных баз данных, что повысит эффективность аналитической деятельности при расследовании преступлений. Реализация новой концепции приведет к модернизации существующих информационных систем, таких как информационная система Европола (Europol Information System, EIS).

Информационное обеспечение сотрудничества правоохранительных органов Евросоюза в борьбе с преступностью осуществляется с использованием компьютеризированной информационной системы (Computerized System of Collected Information), основанной на ранее созданной Шенгенской информационной системе, которая включает:

- информационную систему Европола (Europol Information System, EIS);
- аналитические рабочие карточки (Analysis work files);
- системы индексации (Index system).

В Информационной системе Европола аккумулируются, обрабатываются и хранятся данные, необходимые для выполнения функций Европола о лицах, которые подозреваются в совершении преступления или соучастии в преступлении, или которые были

---

<sup>1</sup> Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству : учебное пособие. ЕУИ при МГИМО (У) МИД России, 2010. С. 66.

осуждены за преступления, подведомственные Европолу, а также лицах, в отношении которых существуют конкретные данные или основания полагать, что они могут совершать такие преступления.

Аналитические картотеки формируются для осуществления анализа по определенным критериям и содержат информацию о лицах, представляющих оперативный интерес, которая включает: персональные данные; словесные портреты; средства идентификации (данные о документах, отпечатки пальцев, ДНК-профили и др.); сведения о занятиях и навыках (образование, квалификация, знания иностранных языков и др.); экономическую и финансовую информацию (банковские счета, наличные активы, данные о собственности, ИНН и др.); функциональные характеристики (образ жизни, поведение, места частого посещения, наличие оружия, злоупотребление наркотиками и др.); данные об используемых средствах коммуникации (телефон, факс, электронная почта); сведения о средствах передвижения; ссылки на другие базы данных, в которых имеется информация о лицах.

Система индексации является управляющим элементом, с помощью которого осуществляется оперативный поиск информации<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие получает Сетевое приложение защищенного информационного обмена Европола (Europol's Secure Information Exchange Network Application, SIENA). SIENA представляет собой инструмент для быстрого, безопасного получения и обмена оперативной информацией между Европолем, государствами-членами и другими субъектами, которые имеют соглашение о сотрудничестве с Европолем. За 2015 год в рамках SIENA произошел обмен 732 070 оперативными сообщениями, что на 21 % больше, чем в 2014 году. 667 компетентных органов были подключены к SIENA. Общее число пользователей составило 5 531, что на 17 % больше, чем в 2014. В 2017 году более одного миллиона оперативных сообщений было сформировано между Европолем, государствами-членами и третьими странами<sup>2</sup>. Цифры, бесспорно, свидетельствуют о наращивании сотрудничества Европола в сфере информационного обеспечения правоохранительной деятельности.

---

<sup>1</sup> Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза ... С. 67–70.

<sup>2</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

В рамках реализации указанной цели определено обеспечение эффективного и оперативного обмена информацией. Предполагается внедрение информационного центра в режиме 24/7, способного обеспечить прием, первичную обработку и получение информации в режиме онлайн.

В целях пополнения информационных баз данных Европол планирует продолжить расширять сотрудничество со всеми компетентными правоохранительными органами. Предполагается дальнейшее укрепление сотрудничества с третьими государствами, Интерполом, Евроюстом, ФРОНТЕКС. Большое значение придается сотрудничеству с частными партнерами.

2. В рамках ЕС Европол функционирует в качестве основного центра сотрудничества правоохранительных органов. Деятельность Европола направлена на развитие и повышение эффективности сотрудничества между правоохранительными ведомствами, а также иными субъектами правоохранительной деятельности.

Приоритетными сферами деятельности Европола являются борьба с тяжкими и организованными формами преступности, киберпреступностью и борьба с терроризмом.

Преступления, связанные с *незаконным оборотом наркотиков*, представляют собой одну из главных угроз здоровья и безопасности граждан ЕС. Борьба с незаконным оборотом наркотиков также является одним из приоритетных направлений деятельности Европола с момента его образования. В рамках Европола в указанной сфере деятельности успешно используются две системы: Система лабораторного сравнения и Система синтетических наркотиков.

*Торговля людьми* затрагивает все страны ЕС, причем, число жертв только в Европе оценивается в сотни тысячи. Речь идет о преступлениях, связанных с сексуальной и трудовой эксплуатацией мужчин, женщин и детей. Европол оказывает оперативное содействие в расследовании данных преступлений, предоставляет информацию из баз данных. Это позволяет успешно пресекать деятельность преступных организаций, осуществляющих торговлю людьми.

*Организованная незаконная миграция.* В рамках указанной преступной деятельности осуществляется содействие в незаконном въезде и проживании в стране. Организованная незаконная мигра-

ция, как правило, бывает связана с другими преступлениями, такими как незаконный оборот наркотиков, торговля людьми, подделка документов. Европол оказывает содействие в рамках крупных транснациональных расследований, осуществляет координирующую деятельность, проводит экспертизы, предоставляет оперативную информацию и осуществляет аналитическую работу. В феврале 2016 года в рамках Европола был создан Европейский центр по борьбе с незаконной миграцией (European Migrant Smuggling Centre (EMSC)), что стало ответом на беспрецедентный рост количества нелегальных мигрантов, прибывающих в ЕС с 2014 года. Исследования Европола указывают, что перемещение 90 % мигрантов связано с деятельностью преступных групп<sup>1</sup>.

EMSC призвано оказать содействие государствам-членам в области обмена информацией и координации деятельности в борьбе с незаконным ввозом мигрантов.

*Киберпреступность* представляет собой новую растущую угрозу порядку и безопасности в ЕС. В Европоле функционирует Европейский Центр борьбы с киберпреступностью (European Cybercrime Centre), который начал свою работу с 1 января 2013 года.

*Преступления в сфере интеллектуальной собственности.* Ущерб от пиратства и контрафактной продукции оценивается в сумму до 200 млрд. долларов США. Борьба с преступностью в сфере интеллектуальной собственности имеет ключевое значение для сохранения рабочих мест и роста европейской экономики, а также для защиты потребителей от опасных и некачественных продуктов. В 2017 году Европолom совместно с Управлением интеллектуальной собственности Европейского союза было образовано Совместное объединение по борьбе с преступностью в области интеллектуальной собственности (the Intellectual Property Crime Coordinated Coalition – IPC). В рамках Европола специалисты IPC<sup>3</sup> привлекаются для закрытия сайтов по продаже поддельных това-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>.

ров, обнаружения пиратских телевизионных декодеров, пресечения незаконных операций с использованием цифровой валюты bitcoin<sup>1</sup>.

*Контрабанда табачной продукции.* Ущерб от незаконной продажи табачной продукции в ЕС составляет около 10 миллиардов евро (в виде недополученных доходов). Низкое качество незаконно произведенной табачной продукции представляет угрозу для здоровья потребителей. В данной области Европол активно сотрудничает с таможенными и другими правоохранительными органами.

*Фальшивомонетничество.* Центральный офис ЕС по борьбе с фальшивомонетничеством евро (European Union's Central Office for combating euro counterfeiting) тесно сотрудничает с государствами-членами ЕС, Европейским Центральным Банком, Интерполом и другими партнерами в целях предупреждения и борьбы с подделкой денег, пресечением деятельности преступных организаций в данной сфере.

*Терроризм* продолжает представлять серьезную угрозу для ЕС и ее граждан. Европол оказывает помощь государствам-членам ЕС в проведении исследований в этой области, предоставляет оперативную информацию. Проводится аналитическая работа, в частности ежегодно готовится отчет «Террористическая ситуация в ЕС и основные тенденции» (EU Terrorism Situation and Trend Report). Европол предоставляет различные инструменты и платформы для эффективного сотрудничества экспертов в данной области<sup>2</sup>.

О. Бурес несколько лет назад отмечал, что Европолу не было предоставлено существенных наднациональных полномочий в области антитеррористической деятельности. Национальные правоохранительные органы предпочитают осуществлять сотрудничество в рамках ранее заключенных двусторонних и многосторонних соглашений (в том числе с нечленами ЕС) по вопросам информационного обмена и координации практической деятельности<sup>3</sup>. В

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/intellectual-property-crime-coordinated-coalition-ipc3>.

<sup>2</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>3</sup> Bures O. EU Conterterrorism policy. A Paper Tiger? 2011. P. 85.

создавшихся условиях потенциал Европола как мощного координатора правоохранительной деятельности в рамках борьбы с терроризмом используется не в полной мере.

Террористические акты 22 марта 2016 года в Брюсселе, унесшие жизни 31 человека, наглядно продемонстрировали необходимость усиления сотрудничества по борьбе с терроризмом.

В целях продвижения сотрудничества правоохранительных органов, расширения информационного обмена, предоставления аналитической и операционной поддержки в борьбе с терроризмом в рамках Европола в 2016 году создан Европейский антитеррористический центр (The European Counter-Terrorism Centre (ECTC)). Особое внимание уделяется вопросам выявления и отслеживания каналов финансирования терроризма, борьбе с незаконным оборотом огнестрельного оружия. Планируется дальнейшее развитие the Europol Information System (EIS) и (Europol's Secure Information Exchange Network Application, SIENA) для повышения эффективности информационного обмена в сфере борьбы с терроризмом<sup>1</sup>.

Согласно Дополнению 1 к статье 3 Регламента 2016/974 от 11 мая 2016 года определено 30 категорий преступлений, в борьбе с которыми осуществляется сотрудничество в рамках Европола. Ранее, Решением Совета Европейского Союза от 6 апреля 2009 г. таких категорий было определено 24, что также указывает на расширение полномочий Европола.

В рамках Европола создаются совместные следственные группы (Joint Investigation Team, JIT). JIT – это следственная группа, созданная на определенный срок, на основе соглашения между двумя и более государствами-членами ЕС (или компетентными органами) для определенной цели.

Целью JIT является расследование особых дел в случаях, когда требуются скоординированные действия правоохранительных органов нескольких государств. При принятии решения о формировании JIT учитывается ряд факторов, определяющих целесообразность использования группы в каждом конкретном случае. Прежде всего, формирование группы осуществляется для расследования

---

<sup>1</sup> Europol Strategy 2016-2020. Europol. 2016.

трансграничных преступлений. Учитываются очевидные преимущества ИТ по сравнению с традиционными формами оказания правовой помощи по уголовным делам. Это особенно целесообразно, когда уголовное расследование требует сложной координации, например, при мобильном или непредсказуемом поведении преступников или когда обстоятельства требуют быстрого и согласованного взаимодействия между странами ЕС и необходимо провести целый комплекс мероприятий в рамках сотрудничества<sup>1</sup>.

Стратегия Европола на 2016–2020 годы особое внимание уделяет развитию аналитических исследований в вопросах борьбы с преступностью, предполагается изучение потребностей государств-членов в проведении различного рода исследований (тактических, стратегических, оперативных).

3. Одной из целей деятельности является развитие эффективных механизмов управления и организации Европола. За шесть лет функционирования в качестве агентства Европол смог продемонстрировать свою эффективность и соответствие контрольным механизмам ЕС. В условиях непростой экономической ситуации в ЕС, Европол направлен на наиболее эффективное использование своих ресурсов (людских, финансовых, инфраструктурных, технологических). Предполагается упростить систему контроля и отчетности за распределением ресурсов. В то же время сохраняются высокие стандарты обеспечения защиты данных Европола.

Европол выступает в качестве авторитетного экспертного центра в правоохранительной сфере. Планируется и в дальнейшем развивать данное направление. Активно внедряется передовая техника, развиваются инновационные технологии в практической деятельности полиции, осуществляется подготовка высококвалифицированных специалистов для правоохранительных органов.

Большое значение в обеспечении эффективного полицейского сотрудничества государств-членов Европейского Союза придается обучению сотрудников полицейских ведомств и других правоохранительных органов Евросоюза организационно-правовым

---

<sup>1</sup> Никитана И. Э. Международное сотрудничество правоохранительных органов европейских государств по уголовным делам: объединенные следственные бригады : научно-практическое пособие. М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 27.

механизмам взаимодействия в вопросах информационного обмена, совместной деятельности при раскрытии и расследовании преступлений. Основная роль в этом принадлежит Европейскому полицейскому колледжу, который начал функционировать с 1 января 2001 года. Первоначально колледж размещался в Копенгагене (Дания), позднее в Брамшиле (Великобритания). В настоящее время штаб-квартира CEPOL располагается в Будапеште (Венгрия).

20 сентября 2005 г. были внесены изменения в Решение Совета Европейского Союза 2005/681/ПВД103<sup>1</sup>, установившие основные цели и задачи деятельности Европейского полицейского колледжа (CEPOL)<sup>2</sup>, кроме того, был изменен его статус – он стал агентством Евросоюза.

С 1 июля 2016 года был изменен мандат CEPOL, было изменено его название, которое стало Агентством Европейского Союза по обучению сотрудников правоохранительных органов.

CELOP является агентством Европейского Союза, объединяющим офицеров полиции в целях развития международного сотрудничества в борьбе с преступностью и обеспечении общественной безопасности и правопорядка, правовой статус которого определен Регламентом 2015/2219 от 25 ноября 2015 года<sup>3</sup>.

Основными целями и задачами Агентства Европейского Союза по обучению сотрудников правоохранительных органов являются организация и проведение обучения сотрудников полиции в целях расширения их знаний о национальных полицейских системах, трансграничном полицейском взаимодействии внутри Европейского Союза, а также о сотрудничестве с международными правоохранительными организациями, институтами и учреждениями ЕС в сфере борьбы с преступностью.

---

<sup>1</sup> Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA // Official Journal of the European Union L 256/63.

<sup>2</sup> Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA // Official Journal of the European Union, 4.12.2015, L 319.

<sup>3</sup> URL: <https://www.cepol.europa.eu/science-research/european-law-enforcement-research-institutions>.

Агентство оказывает содействие национальным образовательным учреждениям в разработке учебно-методических материалов для обучения сотрудников полиции по вопросам трансграничного сотрудничества между полицейскими органами в ЕС, а также разрабатывает учебные программы и обеспечивает подготовку руководящих составов полиции в государствах – кандидатах на вступление в Европейский Союз.

В рамках СЕРОЛ осуществляется непосредственное обучение путем проведения курсов, семинаров и конференций, ориентированных, в первую очередь, на сотрудников правоохранительных органов.

Организуется электронное обучение: вебинары, онлайн курсы, интерактивный доступ к учебным и научным материалам.

На платной основе реализуются программы по обмену сотрудниками правоохранительных органов по всей Европе и за ее пределами.

СЕРОЛ тесно сотрудничает с национальными исследовательскими институтами в правоохранительной сфере, как связанными с полицейской службой и министерствами юстиции, так и независимыми<sup>1</sup>.

Одним из возможных вариантов повышения эффективности полицейского сотрудничества рассматривается объединение в рамках одного учреждения полномочий по полицейскому взаимодействию и подготовке, и обучению сотрудников полиции. Так, Европейская комиссия рассмотрела различные варианты реформирования, включая усиление и упорядочение СЕРОЛ как отдельной службы, слияние, полное или частичное функций СЕРОЛ и Европола в новую службу Европола.

Ряд ученых полагает, что принятие решения о слиянии Европола и СЕРОЛ в одно ведомство создаст условия для повышения эффективности полицейского сотрудничества государств-членов ЕС. Так, сочетание сотрудничества в сфере борьбы с преступностью с обучением и отработкой практических навыков сотрудни-

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.cepol.europa.eu/science-research/european-law-enforcement-research-institutions>.

ками правоохранительных органов в СЕРОЛ может способствовать усилению взаимодействия и повысить эффективность указанных направлений полицейского сотрудничества<sup>1</sup>.

Анализ истории становления и развития Европола позволяют выявить ряд ключевых моментов. Прежде всего, в истории Европола можно определить ряд этапов: от идеи осуществления полицейского сотрудничества до формирования полноценного агентства ЕС, финансируемого за счет общего бюджета Союза. Напряженная ситуация, сложившаяся последние годы в ЕС и связанная с миграционным кризисом, террористическими угрозами, предопределила необходимость пересмотра основ функционирования Европола в сторону расширения его полномочий. Рассматривая функциональные характеристики деятельности Европола, следует отметить, что, прежде всего, Европол выступает мощным информационным центром, осуществляющим оперативную поддержку полицейской деятельности. Европол развивает сотрудничество между национальными полицейскими подразделениями в борьбе с наиболее опасными преступлениями, создавая в своей структуре отделы, имеющие специальную направленность по противодействию конкретным видам преступлений.

---

<sup>1</sup> Никишкин И. К. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 79–80.

## Глава 2. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

### 2.1. Полицейское сотрудничество в рамках СНГ

Приступая к рассмотрению вопросов формирования и развития полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве, следует остановиться на термине «постсоветское пространство», который очерчивает географическое пространство, занимаемое государствами, входившими в состав бывшего СССР в качестве союзных республик, за исключением Прибалтийских государств, которые в силу специфики выхода из состава Союза ССР и в силу последующей однозначно иной, чем у их соседей, внешнеполитической ориентации, оказались включены в тесное взаимодействие и стали членами ЕС и НАТО<sup>1</sup>. Несмотря на всю условность данного термина, следует отметить, что он является устоявшимся и предполагает конкретный международно-политический регион, обладающий определенными историческими, культурными, политическими и экономическими особенностями.

На постсоветском пространстве особый научный и практический интерес представляет изучение опыта правоохранительного и полицейского сотрудничества в рамках таких международных организациях как СНГ, ОДКБ, ШОС.

Содружество Независимых Государств было образовано 8 декабря 1991 года путем подписания Соглашения о его создании руководителями Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины. Образование СНГ было вызвано объективной необходимостью сотрудничества в различных областях внутренней и внешней политики союзных республик после распада СССР.

22 января 1993 года был подписан Устав Содружества<sup>2</sup>, в котором закреплялось, что Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов, служит дальнейшему развитию и

---

<sup>1</sup> Современные международные отношения : учебник / под ред. А. В. Торкунова, А. В. Малыгина. М. : Аспект Пресс, 2012. С. 117.

<sup>2</sup> Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» (вместе с «Уставом Содружества Независимых Государств») (принято в г. Минске 22.01.1993) (с изм. от 19.09.2003) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 1.

укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами.

Государствами – членами СНГ являются Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина и Туркменистан не подписали Устав Содружества. Туркменистан с 2005 года участвует в СНГ в качестве «ассоциированного члена». Украина является наблюдателем.

В настоящее время СНГ – призванная международным сообществом региональная межгосударственная организация, выступающая формой сотрудничества равноправных суверенных государств. Отличительной особенностью Содружества является универсальный характер, взаимодействие осуществляется практически во всех сферах межгосударственного общения. Гибкость существующего в рамках СНГ механизма позволяет участвовать государствам в тех интеграционных проектах, которые отвечают их национальным интересам с учетом готовности к такому сотрудничеству.

Взаимодействие в рамках Содружества осуществляется через его уставные органы (Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Экономический Совет и другие), а также органы отраслевого сотрудничества, которых образовано более семидесяти.

Концепцией внешней политики Российской Федерации<sup>1</sup> в качестве основного регионального приоритета закрепляется политика дальнейшего развития сотрудничества с государствами-участниками СНГ. Подчеркивается, что Россия и в дальнейшем планирует развивать потенциал СНГ, укреплять Содружество в качестве влиятельной региональной организации, механизма многопланового сотрудничества.

Помимо дальнейшего развития взаимодействия в СНГ в гуманитарной, научно-образовательной, культурной сферах, содей-

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

ствию и расширению экономического сотрудничества с государствами-участниками СНГ, Российская Федерация особое внимание уделяет наращиванию сотрудничества в СНГ в сфере обеспечения безопасности, а также правоохранительной сфере.

За годы существования СНГ разработана обширная правовая база, в том числе, по вопросам полицейского сотрудничества. На Интернет-портале СНГ размещен Единый реестр правовых актов и других документов, что способствует формированию единого правового пространства Содружества.

В полицейском сотрудничестве органом отраслевой компетенции является Совет министров внутренних дел государств – участников СНГ (СМВД), который был создан Решением Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 года<sup>1</sup> в целях взаимодействия и координации действий в борьбе с преступностью.

Основной формой работы СМВД являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. На заседаниях СМВД принимаются решения, обращения, рекомендации, подписываются многосторонние договоры<sup>2</sup>. Так, в рамках заседания Совета министров внутренних дел государств – участников СНГ, прошедшего 6 сентября 2016 года в Санкт-Петербурге, был рассмотрен ряд актуальных вопросов сотрудничества в правоохранительной сфере, в частности, изучены вопросы расширения сотрудничества по борьбе с рядом преступлений и правонарушений. Обсуждался действующий механизм розыска похищенных транспортных средств и обеспечения их возврата. В целях расширения межгосударственного сотрудничества правоохранительных органов в данной сфере с учетом использования современных технологий и было принято решение о создании национальных информационных систем, включающих сведения

---

<sup>1</sup> Решение Совета глав государств СНГ «О Совете министров внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 19.01.1996) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1996. – № 1.

<sup>2</sup> Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Положении о Совете министров внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 17 мая 1996 года (с изм. и доп., внесенными решениями Совета глав государств СНГ от 09.10.2009 и 03.09.2011).

об эксплуатации транспортных средств с момента их производства и до конструктивной гибели.

На заседании СМВД 6 сентября 2016 года было принято решение о разработке проекта межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2019–2023 годы<sup>1</sup>.

За годы своего существования СМВД был разработан и принят ряд документов по комплексу вопросов межведомственного сотрудничества, которые связаны как непосредственно с противодействием преступности (в сфере борьбы с организованной преступностью, борьбы с преступлениями в сфере экономики, борьбы с торговлей людьми, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и другие), так и носящие обеспечивающий характер (в области материально-технического сотрудничества, в сфере обмена информацией, в области медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения, в сфере специального сопровождения оперативно-разыскной деятельности и другие)<sup>2</sup>.

Органом полицейского сотрудничества в рамках СНГ, действующем на постоянной основе, является Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП), образованное Решением Совета глав правительств СНГ 24 сентября 1999 года. Бюро призвано обеспечивать эффективное взаимодействие правоохранительных органов государств – участников СНГ в борьбе с преступностью.

Согласно Положению о БКБОП<sup>3</sup>, Бюро координирует взаимодействие правоохранительных органов государств – участников СНГ в борьбе с преступностью, содействует в подготовке и проведении совместных оперативно-разыскных мероприятий и комплексных операций.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Академии управления МВД России: <https://мвд.рф/-news/item/8431744/>.

<sup>2</sup> Сотрудничество министерств внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств : сборник актуальных документов СМВД 1992–2014 гг. / под ред. О. Ф. Коновалова. М., 2014.

<sup>3</sup> Решение Совета глав правительств СНГ «О Положении о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 25.11.2005).

БКБОП призвано содействовать в осуществлении межгосударственного розыска и экстрадиции лиц, скрывшихся от уголовного преследования<sup>1</sup>; содействовать следственно-оперативным и оперативно-розыскным группам.

В БКБОП осуществляется формирование специализированного банка данных о лицах, представляющих оперативный интерес. По запросам или в инициативном порядке соответствующая информация предоставляется заинтересованным министерствам внутренних дел государств – участников СНГ.

Бюро обеспечивает взаимный обмен информацией (в том числе оперативно-розыскной) между правоохранительными органами государств – участников СНГ по вопросам борьбы с преступностью. В целях реализации данной задачи действует Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью<sup>2</sup>, предусматривающее на безвозмездной основе предоставление по запросам сведений, имеющихся в оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и иных учетах, архивах, а также осуществление обмена имеющимися в их распоряжении научно-техническими, информационно-аналитическими материалами и нормативными правовыми актами в сфере борьбы с преступностью.

Бюро готовит информационно-аналитические материалы, в том числе по вопросам эффективности межгосударственного взаимодействия, разрабатывает проекты международных актов правоохранительной направленности, принимает участие в проведении конференций и семинаров.

В целях изучения результатов борьбы с отдельными видами преступлений в государствах – участниках СНГ, а также выра-

---

<sup>1</sup> Шурухнова Д. Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

<sup>2</sup> Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью (принято Советом глав правительств СНГ 22.05.2009, г. Астана).

ботки основных направлений совершенствования межгосударственного сотрудничества под руководством БКБОП составляются аналитические обзоры<sup>1</sup>.

Одной из форм сотрудничества в правоохранительной сфере является деятельность совместных оперативно-следственных групп. Правовой основой деятельности таких групп в рамках СНГ является Соглашение Совета глав государств СНГ от 16 октября 2015 года<sup>2</sup>. Совместные оперативно-следственные группы создаются для раскрытия и расследования взаимосвязанных преступлений по уголовным делам, сопряженным с необходимостью предоставления доказательств либо проведения процессуальных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий на территориях двух и более государств.

Отдельным направлением сотрудничества в правоохранительной сфере является взаимодействие в рамках СНГ по вопросам подготовки, переподготовки и повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов.

В мае 2007 года на Совещании руководителей кадровых аппаратов министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ, было принято решение о создании Ассоциации высших учебных заведений МВД (полиции) государств – участников

---

<sup>1</sup> Галахов С. С., Маркелова Е. В., Федорович Д. Ю., Аннушкин В. А. О результатах борьбы с организованной преступностью на территории государств – участников СНГ : аналитический обзор. Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. С. 30; О результатах борьбы с экстремизмом на территории государств – участников СНГ : аналитический обзор / под общ. ред. О. Ф. Коновалова, Ю. Н. Демидова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. С. 37; О результатах борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействия наркомании на территории государств – участников СНГ в 2014 году : аналитический обзор / под общ. ред. О. Ф. Коновалова, Ю. Н. Демидова. Домодедово : ВИПК МВД России, 2014. С. 32.

<sup>2</sup> Участниками Соглашения являются Российская Федерация, Республика Армения, Республика Таджикистан, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика. Соглашение вступило в силу 7 сентября 2016 г. только для Республики Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республики.

СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции)<sup>1</sup>.

Специфика современного ведомственного образования во многом обусловлена тенденцией на интегрированность в международное информационное пространство. Учет этой специфики в совершенствовании профессиональной подготовки руководителей органов внутренних дел определяет деятельность Ассоциации.

Основная цель Ассоциации – повышение качества подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящего состава органов внутренних дел государств – участников СНГ.

Высшим органом управления является Совещание Управляющего Совета Ассоциации, в состав которого входят руководители кадровых аппаратов министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ, вузы которых входят в состав Ассоциации.

В рамках деятельности Ассоциации между вузами-участниками осуществляется взаимодействие в образовательном, научно-практическом, культурно-спортивном и информационном направлениях.

В образовательном направлении сотрудничества: ведется разработка программ и планов для взаимного обучения участников; проходит обучение в вузах-участниках Ассоциации; организуется стажировка преподавателей для обмена опытом и повышения квалификации; проводятся профессиональные конкурсы.

В научно-практическом направлении осуществляется: обмен планами проведения научно-практических мероприятий; проведение совместных научных исследований; публикации научных статей в сборниках вузов-участников Ассоциации; организация и участие в научно-методических конференциях и семинарах, форумах; направление, прием адъюнктов, слушателей и докторантов для сбора эмпирического и теоретического материала по темам проводимых исследований.

---

<sup>1</sup> Положением об Ассоциации высших учебных заведений министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции), утвержденным 11 октября 2007 года руководителями кадровых аппаратов министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ в г. Кишиневе (Республика Молдова).

Культурно-спортивное направление работы обеспечено совместной организацией и взаимным участием в культурных и спортивно-массовых мероприятиях.

В рамках информационного взаимодействия ведется работа по созданию и развитию общего информационно-аналитического пространства в сфере обмена научной информацией<sup>1</sup>.

В Ассоциации проводятся ежегодные собрания ректоров вузов-участников Ассоциации высших учебных заведений министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции), последнее из которых прошло в Академии управления МВД России с 16 по 18 ноября 2016 года. В нем приняли участие руководители Образовательного комплекса полиции Республики Армения, Академии МВД Республики Беларусь, Могилевского института МВД Республики Беларусь, Алматинской академии МВД Республики Казахстан, Академии МВД Кыргызской Республики, Академии «Штефан чел Маре» МВД Республики Молдовы, Академии МВД Республики Таджикистан и Академии управления МВД России<sup>2</sup>.

Решением Совета глав правительств СНГ от 30 мая 2014 года<sup>3</sup> федеральному государственному казенному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» был придан статус базовой организации государств – участников СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава для органов внутренних дел (полиции).

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Академии управления МВД России: <https://a.mvd.-rf/folder/3518901>.

<sup>2</sup> Официальный сайт Академии управления МВД России: <https://a.mvd.-rf/Press-sluzhba/Novosti/item/8961529/>.

<sup>3</sup> Решение Совета глав правительств СНГ «О придании федеральному государственному казенному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава для органов внутренних дел (полиции)» (принято в г. Минске 30.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

Академия управления МВД России как базовая образовательная организация в рамках полицейского сотрудничества осуществляет организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящего состава для органов внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ, научное, учебно-методическое, информационное обеспечение, выработку общих подходов по программам подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководителей органов внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ, а также содействие взаимодействию высших учебных заведений государств – участников СНГ, вовлеченных в процесс подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящего состава для органов внутренних дел (полиции) по внедрению современных, инновационных методов и форм подготовки в учебный процесс. Так, в 2016 году обучалось 20 специалистов, представлявших государства-участники СНГ (2 представителя МВД Киргизии, 4 представителя полиции Армении, 1 представитель МВД Казахстана, 6 представителей МВД Киргизии, 7 представителей МВД Таджикистана). На Высших академических курсах прошли обучение 23 сотрудника из государств – участников СНГ.

В рамках проведения международных научно-методических конференций руководителей вузов – участников Ассоциации на базе Академии определяются практико-ориентированные векторы дальнейшей работы Ассоциации, перспективные направления взаимодействия с целью повышения качества обучения, расширения спектра совместных научных работ и намечаются области дальнейшего развития взаимовыгодного сотрудничества.

В целях углубления и развития сотрудничества с органами внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ Правительство Российской Федерации установило ежегодные квоты приема на обучение сотрудников органов внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ в образовательные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования Ми-

нистерства внутренних дел Российской Федерации (на безвозмездной основе – до 300 человек; на льготной основе – до 400 человек)<sup>1</sup>.

В рамках полицейского сотрудничества разрабатываются и реализуются программы по борьбе с различными преступлениями и правонарушениями.

*Научно-исследовательское и научно-методическое обеспечение межгосударственного сотрудничества.* Решением Совета министров внутренних дел государств – участников СНГ от 8 сентября 2012 года в целях научно-методического обеспечения межгосударственного сотрудничества был создан Научно-консультативный совет при СМВД. Положением о НКС при СМВД определено, что Совет является рабочим органом СМВД и осуществляет координацию совместной научно-исследовательской деятельности в интересах министерств внутренних дел (полиции). Задачами и функциями НКС являются:

– оказание содействия в совместной научно-исследовательской деятельности министерств внутренних дел по актуальным проблемам борьбы с преступностью;

– разработка научно-методических рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование сотрудничества МВД государств – участников СНГ;

– взаимодействие с БКБОП в информационно-аналитическом, нормативно-правовом и организационно-методическом обеспечении деятельности СМВД;

– выполнение конкретных поручений Совета министров внутренних дел государств – участников СНГ в области научно-исследовательской деятельности, участие в подготовке проектов документов по вопросам межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 г. № 258 «Об установлении ежегодных квот приема на обучение на безвозмездной и льготной основе сотрудников органов внутренних дел (полиции) и военнослужащих внутренних войск государств – участников Содружества Независимых Государств в образовательные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации и военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 14, ст. 1644.

– изучение и обобщение практики научно-исследовательской деятельности министерств внутренних дел, проведение научно-практических конференций и семинаров и другие.

В состав НКС входят по одному представителю от каждого министерства внутренних дел с правом голоса для выполнения возложенных на Совет задач и функций.

К работе в НКС в качестве постоянных наблюдателей могут привлекаться по одному представителю от каждого министерства внутренних дел с правом совещательного голоса. К работе в НКС с правом совещательного голоса, в необходимых случаях, могут привлекаться также ученые, специалисты и эксперты министерств внутренних дел, представители заинтересованных ведомств и организаций государств – участников и органов СНГ, региональных и международных организаций.

Абсолютно положительно оценивать данную деятельность в рамках СНГ безусловно не стоит. Возникает целый ряд вопросов, связанных, прежде всего, с эффективностью организации. Э. Баталов задается вопросами: удалось ли Содружеству, продемонстрировав свою жизнеспособность, продемонстрировать эффективность, оправдались ли связывавшиеся с ним ожидания? Существует точка зрения, что целью создания СНГ было обеспечение «цивилизованного развода» республик, входивших в Советский Союз. Если это так, то СНГ выполнило свою задачу: несмотря на спорадическое обострение противоречий между некоторыми из возникших на его территории суверенными государствами, войны между ними удалось избежать. Однако добиться существенных интеграционных достижений в рамках СНГ не удалось<sup>1</sup>.

Вместе с тем, нельзя не согласиться с мнением Председателя Государственной Думы Российской Федерации С.Е. Нарышкина, который отмечает, что «спустя двадцать пять лет, можно по-разному оценивать СНГ, отмечать упущенные возможности и неоправдавшиеся ожидания, но бесспорно одно – тогда это был единственный многосторонний международный формат, объединивший постсоветское пространство, причем во всех сферах: политической, экономической, культурно-гуманитарной и военной.

---

<sup>1</sup> Баталов Э. Новая институционализация мировой политики // Международные процессы. – 2016. – Т. 14. – № 1 (44). – С. 20. – Январь–март.

СНГ, с одной стороны, обеспечило цивилизованный «развод» советских республик, с другой – противодействовало дезинтеграции, создавая предпосылки для создания нынешнего Евразийского экономического союза»<sup>1</sup>.

За более чем 25-летний период существования СНГ государствами-участниками накоплен огромный опыт сотрудничества, в том числе в рамках полицейского сотрудничества. Вместе с тем, стоит признать, что межгосударственное сотрудничество в рамках СНГ, как и любое другое межгосударственное сотрудничество, предполагает, прежде всего, необходимость согласования воли государств по каждому принимаемому решению, выполнение после подписания международно-правового акта внутригосударственных процедур, необходимых для вступления акта в силу. Так, например, Соглашение о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников СНГ от 16 октября 2015 года, которое было подписано шестью государствами, по состоянию на начало 2018 года вступило в силу только для четырех (с 7 сентября 2016 года – для Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, с 1 октября 2017 года – для Республики Таджикистан), так как только эти государства выполнили внутригосударственные процедуры. Следовательно, Соглашение не может действовать в полную силу, затягивается его полноценная реализация.

Согласование воли государств – участников СНГ также представляет собой сложный договорной процесс. Так, например, Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2014–2018 годы, принятая Решением Совета глав государств СНГ 23 октября 2013 года, содержит два особых мнения и три оговорки. В оговорке Республики Узбекистан определено, что для государства не действуют положения Программы, предусматривающие гармонизацию и унификацию национального законодательства, Узбекистан будет принимать участие только в тех мероприятиях Программы, которые представляют практических интерес. Аналогичные положения содержатся и в других осо-

---

<sup>1</sup> Нарышкин С. Е. Уроки Содружества // Российская газета. – 2016. – 7 сент.

бых мнениях и оговорках. Безусловно, что эффективность реализации такой программы во многом зависит именно от совместной реализации разработанных программ.

За последние годы наметилась тенденция к активизации сотрудничества в рамках СНГ, что в равной мере относится и к полицейскому сотрудничеству. Проводится работа по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества, интенсивно развивается международно-правовая база, внедряются новые формы полицейского сотрудничества, совершенствуется и унифицируется система подготовки, повышения квалификации кадров.

В сферу сотрудничества государств – участников СНГ вовлекается деятельность по противодействию новым видам преступлений и правонарушений (розыск транспорта, массовые беспорядки и т. д.).

Систематически проводятся встречи представителей МВД государств – участников СНГ на различных уровнях, организуются научно-представительские мероприятия, встречи экспертов МВД (полиции). Разрабатываются совместные программы сотрудничества в борьбе с преступлениями и правонарушениями на среднесрочную перспективу.

Особое внимание уделяется выработке общих подходов в вопросах подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников полиции государств Содружества.

## **2.2. Сотрудничество в правоохранительной сфере в рамках ШОС**

Решающим фактором в создании ШОС стало желание России и Китая сформировать с участием государств Центрально-Азиатского региона международную организацию, основанную на доверии и способную противостоять современным вызовам и угрозам. Кроме того, необходимо было разрешить ряд пограничных споров с участием Китая.

В апреле 1996 года состоялась первая встреча «Шанхайской пятетки», которая завершилась подписанием главами России, Китая,

Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана Соглашения об укреплении доверия в военной области в районе границы<sup>1</sup> и в 1997 году – Соглашения о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы<sup>2</sup>.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) является постоянно действующей межправительственной международной организацией, созданной 15 июня 2001 года в Шанхае (КНР) Республикой Казахстан, Китайской Народной Республикой, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан.

Базовым документом является Хартия ШОС, подписанная в июне 2002 года, и вступившая в силу 19 сентября 2003 года.

Основными целями ШОС являются: укрепление взаимного доверия и добрососедства между государствами; содействие эффективному сотрудничеству в политических, экономических, гуманитарных областях; совместное обеспечение и поддержание мира, безопасности и стабильности в регионе; продвижение к созданию демократического, справедливого и рационального нового международного политического и экономического порядка; совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией и другие<sup>3</sup>.

В отношениях внутри организации государства – члены ШОС, исходя из «Шанхайского духа», придерживаются принципов взаимного доверия, взаимной выгоды, равенства, взаимных консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совмест-

---

<sup>1</sup> Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой об укреплении доверия в военной области в районе границы : сборник российско-китайских договоров. 1949–1999. М. : Терра-Спорт, 1999. С. 365–373.

<sup>2</sup> Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (заключено в г. Москве 24.04.1997) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 14, ст. 1230.

<sup>3</sup> Хартия Шанхайской организации сотрудничества (г. Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.).

ному развитию. Во внешних сношениях «Шанхайский дух» проявляется в принципе несоюзничества, ненаправленности против кого-либо и открытости.

Основными органами ШОС являются Совет глав государств – членов (СГГ), Совет глав правительств (премьер-министров) государств – членов ШОС (СГП). Кроме того, действует механизм встреч на различных уровнях.

К постоянно действующим органам относятся Секретариат (Пекин) и Исполнительный комитет Региональной антитеррористической структуры (РАТС) ШОС, который располагается в Ташкенте.

В настоящее время шесть стран являются государствами – членами ШОС (Казахстан, КНР, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан); шесть стран имеют статус государства-наблюдателя при ШОС (Афганистан, Беларусь, Индия, Иран, Монголия, Пакистан); шесть стран являются партнерами по диалогу ШОС – Азербайджан, Армения, Королевство Камбоджа, Непал, Турецкая Республика, Демократическая Социалистическая Республика Шри-Ланка)<sup>1</sup>.

Задачи ШОС на первоначальном этапе сотрудничества лежали в сфере совместных внутрирегиональных действий по пресечению террористических актов, сепаратизма и экстремизма в Средней Азии. С 2006 года Организация реализует мероприятия по борьбе с международной наркомафией как финансовой опорой терроризма в мире, а также принимает активное участие в нормализации обстановки в Афганистане.

Активно развивается экономическое сотрудничество, предполагается создание благоприятных торговых и инвестиционных условий, анонсировано создание зоны свободной торговли на пространстве ШОС, на новую траекторию выходит сотрудничество в сфере туризма.

Одно из направлений сотрудничества в рамках ШОС – это борьба с преступностью, где разработан ряд правовых актов<sup>2</sup>. При-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт ШОС: [http://rus.sectsc.org/about\\_sco/](http://rus.sectsc.org/about_sco/).

<sup>2</sup> Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года, Соглашение между государствами – членами ШОС о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических

оритетными направлениями сотрудничества по борьбе с преступностью являются также противодействие терроризму и незаконному обороту наркотиков.

В 2004 году была создана Региональная антитеррористическая структура (РАТС ШОС), являющаяся постоянно действующим органом ШОС со штаб-квартирой в Ташкенте и предназначенная для координации усилий компетентных органов в борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом<sup>1</sup>.

РАТС ШОС осуществляет координацию взаимодействия правоохранительных органов, информационно-аналитическую поддержку, а также разработку международных документов по вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом.

В РАТС ШОС проводятся различные совместные мероприятия компетентных органов. Так, в октябре 2015 года в сфере защиты информационного пространства стран-членов ШОС от террористических угроз в Китае были проведены первые штабные учения «Сямынь-2015», в рамках которых командование и личный состав компетентных органов государств-участников смогли скоординировать свои навыки по планированию, подготовке и проведению специальных мероприятий по выявлению и пресечению деструктивной деятельности террористических организаций в сети Интернет<sup>2</sup>.

РАТС ШОС систематически пополняет свою базу данных о лицах, разыскиваемых по подозрению в терроризме.

Международный терроризм продолжает представлять все более опасную глобальную угрозу миру, безопасности и суверенитету государств. Как отмечается в Заявлении глав государств-чле-

---

средств, психотропных веществ и прекурсоров от 17 июня 2004 года, Конвенция ШОС против терроризма от 16 июня 2009 года, Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств – членов ШОС в борьбе с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ от 28 августа 2008 года, Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств – членов ШОС в борьбе с преступностью от 11 июня 2010 года.

<sup>1</sup> Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (г. Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.).

<sup>2</sup> Центральный интернет-портал ШОС: <http://infoshos.ru/ru/?idn=16112>.

нов ШОС о совместном противодействии международному терроризму от 9 июня 2017 года, повышение активности террористических организаций ведет к нарастанию напряженности на пространстве ШОС. Подчеркивается, что для эффективного отражения террористических и экстремистских угроз и укрепления гражданского иммунитета к радикальным идеям необходимо дополнять усилия государств потенциалом общественных структур, СМИ, религиозных общин, образовательных и научных учреждений государств – членов ШОС. Эффективная борьба с терроризмом не может вестись без надежного перекрытия источников его финансирования, как этого требуют профильные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности ООН и международные стандарты Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Главы государств – участников ШОС в своем заявлении подчеркивают, что поддержанию стабильности на территориях государств – членов ШОС будет способствовать дальнейшее развитие сотрудничества в рамках Региональной антитеррористической структуры ШОС и расширение практического взаимодействия государств по вопросам борьбы с терроризмом как на политическом уровне, так и по линии специальных служб, профильных министерств и ведомств<sup>1</sup>.

Особую озабоченность государств – членов ШОС вызывает ситуация с наркопреступностью в регионе. По данным пресс-службы пограничных войск Госкомитета национальной безопасности Таджикистана, в 2016 году «военнослужащими погранвойск из незаконного оборота изъято 904,9 кг наркотиков, в том числе 21,1 кг героина, 128,2 кг опиума, 755,6 кг гашиша. Пограничники в указанный период совместно с правоохранительными органами провели 88 спецопераций, произошло 27 боестолкновений с наркоконтрабандистами. В ходе вооруженных столкновений с нарушителями границы были ликвидированы 14 контрабандистов, шесть ранены и 18 задержаны. Пограничниками изъято 27 единиц огнестрельного оружия, свыше 1300 патронов, три ручные гранаты, 296 кг взрывчатых веществ и 24 единицы боевой амуниции. Кроме

---

<sup>1</sup> Официальный сайт ШОС: <http://rus.sectSCO.org/>.

того, задержаны и переданы правоохранительным органам 299 лиц, находящихся в розыске»<sup>1</sup>.

Несмотря на все предпринимаемые действия ситуация с производством наркотиков в Афганистане остается очень сложной. Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (UNODC) опубликовало отчет «Обзор производства опиума в Афганистане в 2014 году». Сравнивая показатели, эксперты пришли к выводу, что производство опиума в 2016 году выросло на 43 %. Выросли также площади, занятые под выращивание опиумного мака, – они увеличились на 10 %, до 201 тыс. га. Между тем уровень уничтожения уже существующих полей опиумного мака снизился на 91 %. По мнению экспертов, рост производства опиума связан с усилением позиций радикального движения «Талибан», которое ныне контролирует большую территорию, чем ранее. Для талибов наркоторговля – один из важных источников дохода, они активно участвуют в производстве и торговле опиумом<sup>2</sup>.

В рамках Инициативы Парижского Пакта Управления по наркотикам и преступности ООН, страны – участницы ШОС обсуждают меры борьбы с наркопроизводством в Афганистане, по выявлению и пресечению новых маршрутов и каналов наркотрафика через страны Центральной Азии, Юго-Восточной Европы, Иран и Пакистан, усилению борьбы с наркобизнесом и сокращению спроса на наркотики в странах-потребителях<sup>3</sup>.

Государствами – членами ШОС разрабатываются и реализуются Антинаркотические стратегии, представляющие собой «дорожную карту» комплексных мер по противодействию наркоугрозе.

За 15 лет своей деятельности Шанхайская организация сотрудничества заняла достойное место в ряду авторитетных и влиятельных международных и региональных организаций, стала действенным фактором обеспечения безопасности, стабильности и устойчивого развития в современной системе межгосударственных отношений.

---

<sup>1</sup> Центральный интернет-портал ШОС: <http://infoshos.ru/ru/?idn=16329>.

<sup>2</sup> Центральный интернет-портал ШОС: <http://infoshos.ru/ru/?idn=16327>.

<sup>3</sup> Там же: <http://infoshos.ru/ru/?idn=16425>.

В Ташкентской декларации пятнадцатилетия ШОС подчеркивается дальнейшее стремление государств расширять и углублять сотрудничество в сфере безопасности, противодействия терроризму, сепаратизму и экстремизму, незаконному производству и обороту наркотиков, нелегальной торговле оружием.

Формирование нового «Шелкового пути» как глобального проекта, способного связать страны на обширном пространстве от Тихого океана до Атлантики, невозможно без решения вопросов безопасности. В этой связи роль ШОС, как региональной международной организации на Евразийском пространстве, возрастает. Генеральный секретарь ШОС Р.К. Алиев, выступая на «круглом столе» в феврале 2017 года на Мюнхенской конференции безопасности, особо отметил, что «решение задач возрождения шелкового пути и долгосрочного устойчивого развития невозможно без обеспечения безопасности и стабильности. Противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму, борьба с незаконным оборотом наркотиков и трансграничной организованной преступностью были и остаются в числе главных приоритетов ШОС»<sup>1</sup>.

Большие надежды международное сообщество возлагает на ШОС в решении вопросов афганского урегулирования. Эксперты отмечают, что «как структура в большей степени политическая и обладающая большим политическим потенциалом как стран участниц, так и государств наблюдателей, ШОС могла бы взять на себя бремя посредника в налаживании внутриафганского диалога. ШОС должна активно участвовать в разрешении афганской ситуации, либо разделив ответственность с США и НАТО, либо действуя самостоятельно»<sup>2</sup>.

Глобальная наркоугроза, исходящая из Афганистана, требует комплексного, стратегического решения с привлечением разнородных акторов мировой политики. Безусловно, ключевую роль в решении данной проблемы играет ШОС. В сфере борьбы с

---

<sup>1</sup> Генеральный секретарь ШОС выступил на «круглом столе» в рамках Мюнхенской конференции по безопасности. URL: <http://www.info-shos.ru/ru/?idn=16473>.

<sup>2</sup> Князев А. Талибы возвращаются // Международные процессы. – 2009. – № 1. – С. 138.

наркопреступностью продолжается работа по укреплению взаимодействия правоохранительных органов. Так, 1 марта 2017 года в Секретариате ШОС состоялось заседание Рабочей группы экспертов по правоохранительной деятельности и пресечению наркопреступности Совещания руководителей компетентных органов государств – членов ШОС, наделенных полномочиями по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

В Рабочей группе, прошедшей под председательством Казахстана, приняли участие представители компетентных органов государств – членов ШОС, наделенных полномочиями по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. Повестка дня заседания состояла из актуальных вопросов, связанных с планом работы Организации по антинаркотическому треку, прежде всего, в сфере углубления взаимодействия правоохранительных органов и компетентных органов государств – членов ШОС<sup>1</sup>.

ШОС представляет собой межправительственную международную организацию, особенностью которой является расширенный состав государств, в том или ином качестве принимающих участие в деятельности организации (государства-члены, государства-наблюдатели, партнеры по диалогу). В рамках сотрудничества по борьбе с преступностью особое внимание уделяются вопросам противодействия терроризму, сепаратизму и экстремизму, незаконному обороту наркотиков. ШОС обладает значительным потенциалом по урегулированию афганского вопроса.

### **2.3. Сотрудничество в правоохранительной сфере в рамках ОДКБ**

В Концепции внешней политики Российской Федерации закреплено, что Россия рассматривает Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в качестве одного из важнейших элементов современной системы обеспечения безопасности на постсоветском пространстве. Россия выступает за качественное развитие ОДКБ, превращение ее в авторитетную многофункциональную международную организацию, способную противостоять

---

<sup>1</sup> Центральный интернет-портал ШОС: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=-16491>.

современным вызовам и угрозам в условиях усиливающегося воздействия разноплановых глобальных и региональных факторов в зоне ответственности ОДКБ и прилегающих к ней районах<sup>1</sup>.

15 мая 1992 года главами Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана в Ташкенте (Узбекистан) был подписан Договор о коллективной безопасности, ставший основой для создания ОДКБ. Статья 4 Договора предусматривала, что «если одно из государств-участников подвергнется агрессии (вооруженному нападению, угрожающему безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету), то это будет рассматриваться государствами-участниками как агрессия (вооруженное нападение, угрожающее безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету) на все государства-участники настоящего Договора»<sup>2</sup>.

7 октября 2002 года в Кишиневе был подписан Устав Организации Договора о коллективной безопасности. ОДКБ является региональной международной организацией безопасности.

По мнению Ж. М. Кембаева, основными причинами объединения евразийских государств в ОДКБ можно назвать их негативное отношение к расширению НАТО, опасения, вызванные угрозами со стороны исламского фундаментализма и стремительно растущего Китая, а также желание поддерживать тесные военные и военно-промышленные связи с Россией. Еще одним важнейшим доводом в пользу тесного сотрудничества государств – членов ОДКБ является желание их правящих кругов сохранить политическую стабильность в своих странах и совместно противодействовать так называемым цветным революциям<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016.

<sup>2</sup> Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года, подписанным 10 декабря 2010 года).

<sup>3</sup> Кембаев Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 32–45.

В формате ОДКБ наработана правовая база, регламентирующая деятельность Организации по всем основным направлениям обеспечения безопасности.

Высшим органом Организации является Совет коллективной безопасности, состоящий из глав государств-членов. Он рассматривает принципиальные вопросы деятельности Организации и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач, а также обеспечивает координацию и совместную деятельность государств-членов для реализации этих целей.

К уставным органам Организации относятся: Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Комитет секретарей советов безопасности, Парламентская ассамблея, Постоянный совет ОДКБ.

Постоянно действующими рабочими органами Организации являются Секретариат ОДКБ, а также Объединенный штаб ОДКБ.

Согласно статье 7 Устава ОДКБ государства-члены для достижения целей Организации принимают совместные меры по формированию в ее рамках действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей коллективную защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету и реализацию права на коллективную оборону, включая создание коалиционных (коллективных) сил Организации, региональных (объединенных) группировок войск (сил), миротворческих сил, объединенных систем и органов управления ими, военной инфраструктуры. Государства-члены также взаимодействуют в сферах военно-технического (военно-экономического) сотрудничества, обеспечения вооруженных сил, правоохранительных органов и специальных служб необходимыми вооружением, военной, специальной техникой и специальными средствами, подготовки военных кадров и специалистов для национальных вооруженных сил, специальных служб и правоохранительных органов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Устав Организации договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 года, подписанным 10 декабря 2010 года).

Государства-члены принимают меры к созданию и функционированию в рамках Организации системы реагирования на кризисные ситуации, угрожающие безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету государств-членов, взаимодействуют в сферах охраны государственных границ, обмена информацией, информационной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от опасностей, возникающих при ведении или вследствие военных действий<sup>1</sup>.

В ОДКБ регулярно проводятся командно-штабные учения Коллективных сил оперативного реагирования. Так, в рамках командно-штабного учения Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ «Взаимодействие-2016» был отработан широкий спектр задач по локализации условного пограничного конфликта на территории одного из государств – членов ОДКБ. Военские контингенты, входящие в Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ, из состава Воздушно-десантных войск России, Сил специальных операций Республики Беларусь и Аэромобильных войск Республики Казахстан, а также оперативные группы из Армении, Кыргызстана и Таджикистана провели отдельные и совместные тренировки, выработали единые подходы в решении задач по ликвидации незаконных вооруженных формирований, организации обороны и ведения наступления, применения мотострелковых, танковых, артиллерийских, огнеметных подразделений, армейской и оперативно-тактической авиации при решении поставленных задач<sup>2</sup>.

В ОДКБ развивается:

- политическое сотрудничество;
- военное сотрудничество;
- противостояние современным вызовам и угрозам;
- информационная работа и межпарламентское сотрудничество.

---

<sup>1</sup> Статья 8 Устава ОДКБ.

<sup>2</sup> Официальный сайт ОДКБ: [http://www.odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT\\_ID=6928&SECTION\\_ID=93](http://www.odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT_ID=6928&SECTION_ID=93).

Одним из направлений сотрудничества Организации в рамках противостояния современным вызовам угрозам, как следует из положений Устава, является сотрудничество в правоохранительной сфере.

В рамках Организации государства координируют и объединяют свои усилия в борьбе с:

- международным терроризмом и экстремизмом;
- незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- незаконным оборотом оружия;
- организованной транснациональной преступностью;
- нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности.

Для решения задач по противодействию преступности в ОДКБ создаются вспомогательные органы, к числу которых относятся Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков и Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию нелегальной миграции.

Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств – членов ОДКБ (КСОПН), создан в соответствии с решением Совета коллективной безопасности (СКБ) ОДКБ от 23 июня 2005 года. Совет призван способствовать совершенствованию и гармонизации национальных законодательств в сфере оборота наркотиков, координации работы компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, а также взаимодействует с соответствующими органами СНГ, ШОС, Организации Центрально-Азиатского сотрудничества.

КСОПН содействует обмену между компетентными органами государств – членов ОДКБ и правоохранительными органами других стран, проводит совместные научно-исследовательские работы, рассматривает вопросы подготовки и повышения квалификации кадров для подразделений компетентных органов.

КСОПН проводит масштабную Региональную антинаркотическую операцию постоянного действия «Канал», цель которой заключается в выявлении и блокировании маршрутов контрабанды наркотиков, пресечении деятельности подпольных лабораторий,

предупреждении утечки прекурсоров в нелегальный оборот, подрыве экономических основ наркобизнеса. В операции участвуют сотрудники различных правоохранительных органов государств – членов Организации (наркоконтроля, внутренних дел (полиции), пограничной охраны, таможни, государственной (национальной) безопасности и финансовых разведок). В качестве наблюдателей в операции задействованы представители около 30 государств, не входящих в ОДКБ, а также эксперты международных организаций: ОБСЕ, Интерпола и Европола<sup>1</sup>.

Координационный совет руководителей компетентных органов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам борьбы с незаконной миграцией (КСБНМ) является вспомогательным органом, созданным в соответствии со статьей 13 Устава ОДКБ.

Основными задачами КСБНМ являются содействие в подготовке и проведении совместных оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций по борьбе с незаконной миграцией из третьих стран на территории государств – членов ОДКБ; обмен информацией о гражданах государств – членов ОДКБ, которым в соответствии с национальным законодательством одной из Сторон закрыт въезд в одно из государств – членов ОДКБ.

КСБНМ разрабатывает предложения по совершенствованию национальных законодательств в сфере борьбы с незаконной миграцией, осуществляет информационно-аналитическое обеспечение деятельности компетентных органов, разрабатывает межгосударственные программы по противодействию незаконной миграции.

Под руководством КСБНМ проводятся совместные оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции по противодействию незаконной миграции «Нелегал», которые предусматривают перекрытие каналов незаконной миграции граждан третьих стран и пресечению незаконного трафика лиц.

Совместными усилиями компетентных органов государств – членов ОДКБ в ходе операции «Нелегал – 2016» выявлено свыше 140 тысяч нарушений миграционного законодательства, 9 фактов

---

<sup>1</sup> Официальный сайт ОДКБ: <http://www.odkb-csto.org/structure/>.

наемничества и 21 факт возбуждения религиозной вражды, наложено административных штрафов на сумму около 4,5 млн долларов США. Выявлены сомнительные финансовые операции на сумму около 1,5 млрд долларов США.

В рамках работы КСБНМ осуществляется обмен опытом взаимодействия миграционных служб с пограничными службами государств – членов ОДКБ при реализации совместных мер по обмену информацией о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – члены ОДКБ закрыт, а также опытом подготовки государств – членов ОДКБ к реагированию на возможные чрезвычайные ситуации, связанные с массовым прибытием лиц, ищущих убежище, и беженцев из других стран<sup>1</sup>.

Деятельность в ОДКБ, прежде всего, ориентирована на военно-политическое сотрудничество. Постоянно действующим органом является Объединенный штаб Организации Договора о коллективной безопасности, который отвечает за подготовку предложений и реализацию решений по военной составляющей Договора о коллективной безопасности. На Объединенный штаб ОДКБ возлагаются задачи, связанные с формированием и функционированием сил и средств системы коллективной безопасности, разработкой совместно с министерствами обороны и командованиями региональных группировок войск предложений по подготовке и проведению совместных мероприятий оперативной и боевой подготовки в интересах коллективной обороны. Проводятся учения Коллективных сил ОДКБ «Рубеж», «Нерушимое братство», «Взаимодействие».

По мнению ряда исследователей, создание ОДКБ воплощает в жизнь идею так называемого многополярного мира, т. е. такой системы международного устройства, при которой в мире существует несколько полюсов силы, государств или союзов государств – центров экономического и политического влияния. Подтверждением тому служит положение, согласно которому ОДКБ «содействует формированию справедливого, демократического

---

<sup>1</sup> Координационный совет руководителей компетентных органов государств – членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией на заседании в Астане подвел итоги операции «Нелегал-2016». URL: [http://www.odkb-csto.org/ksbnm/detail.php?ELEMENT\\_ID=8618](http://www.odkb-csto.org/ksbnm/detail.php?ELEMENT_ID=8618).

миропорядка, основанного на общепризнанных принципах международного права» (ст. 4 Устава Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г.). В настоящее время одним из центров экономического и политического влияния в мире безусловно является Россия, которая, по сути, выступает и основной движущей силой евразийской интеграции. Другие евразийские государства, участвуя в ЕАЭС и ОДКБ, тем самым способствуют становлению многополярного мира и утверждению интеграционного объединения в качестве гаранта независимости своего развития и одного из оплотов обеспечения мировой безопасности и стабильности<sup>1</sup>.

В последние годы направления сотрудничества в ОДКБ стали расширяться. В рамках правоохранительного сотрудничества особое внимание уделено борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, нелегальной миграцией. Вместе с тем, ОДКБ была создана и функционирует как военно-политическая организация, располагающая необходимыми силами и средствами коллективной безопасности.

---

<sup>1</sup> Кембаев Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 32–45.

## Г л а в а 3. ПОТЕНЦИАЛ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

### 3.1. Сравнительный анализ опыта межгосударственного полицейского сотрудничества на европейском и постсоветском пространствах

Сравнительный анализ опыта полицейского сотрудничества на европейском и постсоветском пространстве позволит определить особенности сотрудничества в рамках того или иного пространства, выявить схожие тенденции, а также формы и методы взаимодействия, которые могут быть внедрены и эффективно использованы.

Сравнение предполагает выявление основных критериев анализа. К числу таких критериев предлагаем отнести:

- нормативную основу полицейского сотрудничества;
- институциональную основу сотрудничества;
- историю становления и развития сотрудничества в правоохранительной сфере;
- основные направления деятельности в рамках полицейского сотрудничества;
- существующие формы взаимодействия;
- вопросы обучения и подготовки кадров.

*Нормативная основа полицейского сотрудничества.* Нормативной основой деятельности Европола выступает Регламент ЕС, являющийся источником вторичного права ЕС. Регламент имеет наднациональный характер, общее действие, обязательное и прямое применение. Кроме того, нормативной основой деятельности Европола являются Соглашения о сотрудничестве с агентствами ЕС, а также третьими странами.

Нормативной основой полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве выступают межправительственные документы: Хартии, конвенции, соглашения, решения руководящих органов по отдельным направлениям сотрудничества. Указанные документы носят межправительственный характер, предполагают

согласование воли государств и прохождение процедуры ратификации. Следовательно, нормативная основа Европола носит наднациональный характер, в то время как полицейское сотрудничество на постсоветском пространстве осуществляется на основе межгосударственных актов.

*Институциональная основа.* Институциональной основой полицейского сотрудничества в рамках ЕС выступает Европол, который с 2010 года приобрел статус агентства ЕС. Финансирование Европола осуществляется из общего бюджета ЕС. Европол имеет сложную структуру, представленную Административным Советом (Правлением), Исполнительным директором, тремя департаментами, которые включают 11 центров и 20 отделов, специализирующихся на сотрудничестве в борьбе с отдельными видами преступлений. Тесное взаимодействие между Европолом и национальными правоохранительными органами призваны осуществлять офицеры связи, а также сформированные в государствах-членах ЕС национальные подразделения.

Институциональная основа полицейского сотрудничества в рамках СНГ представлена учрежденным с 19 января 1996 года Советом министров внутренних дел государств – участников СНГ, а также действующим на постоянной основе с 24 сентября 1993 года Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП).

В ШОС институтом правоохранительной направленности является Региональная антитеррористическая структура (РАТС ШОС), учрежденная 7 июня 2002 года. Региональная антитеррористическая структура (РАТС) является постоянно действующим органом ШОС, основной целью деятельности которой является содействие, координация и взаимодействие компетентных органов государств – членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Институциональная основа в рамках ОДКБ представлена вспомогательными органами, к числу которых относятся Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков (КСОПН), образованный 23 июня 2005 года и Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию нелегальной миграции.

*История становления и развития сотрудничества в правоохранительной сфере.* Анализ становления полицейского сотрудничества в рамках ЕС позволяет выявить ряд этапов:

1. Зарождение основ межгосударственного сотрудничества по борьбе с транснациональной преступностью группой «Треви», которое осуществлялось вне рамок правового и институционального механизма Европейского сообщества, решения носили рекомендательный характер и их реализация зависела от воли государств-членов.

2. Учреждение 24 октября 1993 года решением Европейского Совета Европола, принятие конвенции о Европоле. Сотрудничество носило межправительственный характер.

3. Формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия». Ликвидация Лиссабонским договором третьей опоры. Принятие решения «О создании Европейского полицейского ведомства», закрепившего за Европолом статус агентства ЕС, то есть институциональную основу полицейского сотрудничества в ЕС. Изменение порядка финансирования Европола, которое стало осуществляться из общего бюджета.

4. Современный этап развития Европола связан с принятием Регламента ЕС «Об агентстве правоохранительного сотрудничества ЕС (Европоле)» от 11 мая 2016 года, которым были расширены полномочия полицейского сотрудничества.

Следовательно, полицейское сотрудничество в рамках ЕС эволюционировало от межправительственного к наднациональному взаимодействию<sup>1</sup>.

*Основные направления деятельности полицейского сотрудничества.* Основным направлением деятельности Европола является информационное обеспечение правоохранительной деятельности, осуществление обмена информацией между государствами-членами в сфере борьбы с преступностью. Кроме того, Европол развивает сотрудничество между национальными полицейскими подразделениями в борьбе с наиболее опасными или имеющими широкое распространение преступлениями. Сотрудничество в рамках Европола имеет универсальный характер, охватывает все виды преступности.

---

<sup>1</sup> Указанный вопрос более подробно рассмотрен в § 3.2.

В рамках СНГ Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП) осуществляет взаимодействие правоохранительных органов государств-членов, в том числе в рамках подготовки и проведения оперативно-розыскных мероприятий, розыска и выдачи лиц.

БКБОП осуществляет формирование оперативного банка данных, предоставляет соответствующую информацию правоохранительным органам государств – членов СНГ, а также обеспечивает обмен информацией между ними.

БКБОП проводит информационно-аналитическую работу по вопросам взаимодействия правоохранительных органов государств – членов СНГ, готовит предложения по повышению эффективности сотрудничества.

В рамках ШОС основное внимание в правоохранительной сфере уделено вопросам координации компетентных органов в борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом, по противодействию незаконному обороту наркотиков.

В ОДКБ государства координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом; незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; незаконным оборотом оружия; организованной транснациональной преступностью; нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности.

*Существующие формы взаимодействия.* Европоллом активно используются различные формы взаимодействия. Прежде всего, это предоставление оперативной информации по запросам, проведение совместных оперативно-розыскных мероприятий, розыск лиц и предметов. Амстердамским договором предусмотрено формирование совместных следственных групп.

В рамках СНГ предусмотрено содействие в подготовке и проведении совместных оперативно-розыскных мероприятий, содействие в осуществлении розыска и экстрадиции лиц, скрывшихся от уголовного преследования или исполнения приговора, оказывается содействие следственно-оперативным и оперативно-розыскным группам. Соглашением Совета глав государств СНГ от 16 октября 2015 года предусмотрено создание совместных следственных групп.

В рамках ШОС проводятся совместные учения.

Особое внимание заслуживает такая форма взаимодействия как проведение командно-штабных учений Коллективных сил оперативного реагирования в ОДКБ. В рамках учений «Взаимодействие» и «Нерушимое братство» с участием коллективных сил оперативного реагирования отрабатывается способность оперативно реагировать на террористическую угрозу в регионе. На территории Российской Федерации и Армении спецподразделения армейской разведки ОДКБ отрабатывают профессиональные навыки в ходе учений «Поиск». В рамках учений «Гром» отрабатываются навыки взаимодействия со спецподразделениями правоохранительных органов, предназначенных для борьбы с незаконным оборотом наркотиков<sup>1</sup>.

*Вопросы обучения и подготовки кадров.* Основная роль в ЕС принадлежит Европейскому полицейскому колледжу, решение о создании которого было принято Европейским Советом 15–16 октября 1999 г. в Тампере. Фактически же полицейский колледж начал функционировать 1 января 2001 года, а 20 сентября 2005 года Европейский полицейский колледж приобрел статус агентства Евросоюза. С 1 июля 2016 года был изменен мандат CEPOL, было изменено его название, которое стало Агентством Европейского Союза по обучению сотрудников правоохранительных органов.

Вопросам обучения и подготовки полицейских кадров в рамках СНГ уделяется большое внимание. С 11 октября 2007 года была образована Ассоциация высших учебных заведений МВД (полиции) государств – участников СНГ о подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции). С 30 мая 2014 года была определена базовая организация государств – участников СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава ОВД (полиции) – Академия управления МВД России.

Вопросы обучения и подготовки кадров являются предметом рассмотрения в рамках ОДКБ. Бесспорно, что основная форма обучения – это проведение учений. Так, в ходе проведения с 20 по

---

<sup>1</sup> Агенты ИГИЛ, наркоторговцы, нелегалы: кто на прицеле ОДКБ в 2017 году. URL: <https://news.rambler.ru/asia/36708714-agenty-igil-narkotorgovtsy-nelegaly-kto-na-pritsele-odkb-v-2017-godu/>.

24 мая 2014 года специальной антинаркотической операции «Канал-Южный капкан» в ее основном этапе участвовали более 55 тысяч сотрудников специально уполномоченных антинаркотических ведомств, органов внутренних дел, органов безопасности, таможенных и пограничных служб, финансовых разведок Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана. В качестве наблюдателей в операции принимали участие компетентные органы Афганистана, Ирана, Китая, Пакистана<sup>1</sup>.

Проведенный сравнительный анализ опыта межгосударственного сотрудничества на европейском и постсоветском пространстве в условиях интеграции позволяет констатировать, что полицейское сотрудничество во многом осуществляется в рамках указанных пространств по схожим направлениям и характеристикам (см. примечание № 5). Безусловно, основная особенность полицейского сотрудничества в ЕС заключается в том, что нормативная и институциональная основа взаимодействия носит наднациональный характер, в то время как на постсоветском пространстве такое сотрудничество осуществляется на межправительственной основе. Наднациональный характер взаимодействия, как представляется, позволяет осуществлять сотрудничество более тесно, оперативно реагировать на возникающие угрозы порядку и безопасности, упрощает получение оперативной информации и согласование опросов проведения совместных оперативных мероприятий.

Схожими являются такие характеристики сотрудничества как основные направления деятельности, используемые формы взаимодействия, а также вопросы обучения и подготовки сотрудников правоохранительных органов. Особое сходство наблюдается при сравнении опыта сотрудничества между Европолем и СНГ.

Повышенного внимания, на наш взгляд, заслуживает опыт проведения масштабных учений в рамках ОБКД, в результате которых происходит отработка взаимодействия правоохранительных подразделений государств-участников с привлечением десятков тысяч сотрудников из различных правоохранительных ведомств.

---

<sup>1</sup> Об итогах специальной антинаркотической операции «Канал-Южный капкан». URL: [http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT\\_ID=3531](http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=3531).

### **3.2. Перспективы полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве в рамках ЕАЭС**

Идея глубокой экономической интеграции не нашла своего эффективного развития в рамках СНГ. А. Богатуров в 2008 году отмечал, что «российская дипломатия, в отличие от американской или «евросоюзовской», не имеет возможности предоставлять малым странам региона крупных экономических льгот. В итоге она проигрывает конкуренцию ЕС и США и не может затормозить процесс укрепления позиций западных стран в регионе. Если в ближайшие годы Россия не сможет мобилизовать дополнительные ресурсы на ускорение сотрудничества в ЕврАзЭС и ОДКБ, то вероятность центробежных тенденций в ее отношениях с малыми странами заметно повысится»<sup>1</sup>. Ответом России на возникшую геополитическую ситуацию стала активизация интеграционных процессов на евразийском пространстве.

Одним из ключевых международных событий в новейшей истории следует признать образование Евразийского экономического союза, являющегося международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью и учрежденной Договором о Евразийском экономическом союзе. В ЕАЭС обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики.

ЕАЭС создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов.

Государствами – членами ЕАЭС являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация.

В настоящее время основные усилия государств – членов ЕАЭС направлены на развитие и углубление экономической инте-

---

<sup>1</sup> Богатуров А. Контрреволюция ценностей и международная безопасность // Международные процессы. – 2008. – № 2(17). – Т. 6. – С. 8.

грации. Вместе с тем изучение истории становления и развития интеграционных процессов в ЕС позволяет спрогнозировать необходимость расширения сфер сотрудничества в будущем. Одной из сфер сотрудничества, которая, безусловно, попадет в орбиту интеграционных процессов, является полицейское сотрудничество, направленное на обеспечение безопасности, борьбу с преступностью в рамках интеграционного объединения.

В этой связи изучение возможных путей развития сотрудничества в данной сфере, в том числе, рассмотрения опыта становления и развития полицейского сотрудничества в существующих интеграционных объединениях, в частности, в ЕС, представляет значительный практический и научный интерес.

В рамках развития полицейского сотрудничества ЕАЭС представляется возможным выделение политических, организационных и правовых аспектов.

**Политический аспект** создает предпосылки для осуществления полицейского сотрудничества. В современных условиях международное полицейское сотрудничество является частью более масштабного сотрудничества государств в разрешении глобальных социальных проблем, к которым относится проблема преступности в целом. Его необходимо рассматривать как один из компонентов взаимодействия государств в сфере противодействия преступности, что само по себе является сегодня важной частью международных отношений<sup>1</sup>.

Одной из особенностей евразийской интеграции является «политическая схожесть» государств-членов. Так, Ж. М. Кембаев отмечает, что все государства-члены евразийской интеграционной группировки, несмотря на впечатляющие отличия, имеют весьма схожее государственное устройство и политический режим. Все они являются президентскими республиками с сильной централизацией государственной власти. Все они в той или иной степени

---

<sup>1</sup> Международное сотрудничество в борьбе с преступностью : учебник / отв. ред. Р. А. Каламкарян. М. : Юрайт, 2016. С. 306.

обладают политической системой, которую принято называть «управляемой демократией»<sup>1</sup>.

Определенная «политическая схожесть» государств – членов ЕАЭС, наличие сильной политической воли к интеграции, безусловно, являются важными предпосылками формирования эффективного полицейского сотрудничества.

В рамках **организационного аспекта** развития полицейского сотрудничества ЕАЭС следует изучать возможность создания межправительственного органа по организации полицейского сотрудничества на первоначальном этапе. И.К. Никишкин отмечает, что для повышения результативности деятельности правоохранительных органов государств – участников ЕАЭС в борьбе с преступностью представляется целесообразным создание специализированного межгосударственного органа, в функции которого будет входить оперативно-аналитическое обеспечение, в том числе оперативно-разыскной деятельности, формирование, ведение автоматизированного банка интегрированной оперативно-разыскной информации. Успешным примером деятельности подобного органа является Европейское полицейское ведомство (Европол)<sup>2</sup>.

Как представляется, следует активно использовать опыт взаимодействия полицейских структур государств – членов СНГ. На базе БКБОП возможно формирование наднационального, интеграционного ведомства – Евразийского полицейского агентства. Как отмечалось выше, БКБОП, функционируя на постоянной основе, осуществляет многовекторную работу по координации усилий полицейских служб в борьбе с опасными видами преступлений.

В БКБОП осуществляется информационное обеспечение правоохранительной деятельности (формируются банки данных), ведется информационно-аналитическая и научно-исследовательская работа по проблемам борьбы с преступностью.

---

<sup>1</sup> Kembayev Z. The Rise of Presidentialism in Post-Soviet Central Asia: The Example of Kazakhstan // In Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity / ed. by R. Grote, T. Roder. N.Y., 2011. P. 415–430; Kembayev Z. Verfassung der Republik Kasachstan. Almaty; Astana, 2013. P. 52–55.

<sup>2</sup> Никишкин И. К. Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств – членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 58–60.

Важным шагом для развития полицейского сотрудничества является институт совместных оперативно-следственных групп, формирование которого наблюдается в СНГ.

В рамках СНГ удалось сохранить межличностные связи и отношения. Особое внимание уделяется вопросам подготовки сотрудников полиции СНГ, унификации образовательных программ, проведению совместных научно-представительских и научно-исследовательских мероприятий. Развитие данного направления сотрудничества способствует укреплению межличностных связей, приобретению новых контактов, дает возможность сотрудникам полиции государств – членов СНГ «говорить на одном языке».

Создание Ассоциации вузов МВД (полиции) государств – участников СНГ во главе с базовой организацией по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава для ОВД (полиции) в лице Академии управления МВД России способствует формированию единой, комплексной, унифицированной системы подготовки сотрудников полиции государств – членов СНГ. Ассоциацию во главе с Академией можно рассматривать в качестве прообраза Евразийского полицейского колледжа (по аналогии с Европейским полицейским колледжем – Агентством ЕС по обучению сотрудников правоохранительных органов) с учетом специфики подготовки сотрудников правоохранительных органов на постсоветском пространстве.

**Правовые аспекты.** Интеграция невозможна без гармонизации и унификации правового регулирования. Наиболее успешно она решается в рамках Европейского союза. Однако научный и практический интерес представляет опыт и других интеграционных объединений, в том числе скандинавских и латиноамериканских государств.

Скандинавские государства (Швеция, Дания и Норвегия) в 1870 году создали первую Конференцию по нордическому праву, целью которой было объединение усилий юристов по сближению правовых систем региона. В 1880 году был принят первый единый правовой акт – Закон об оборотных документах. В дальнейшем в процесс интеграции включились Исландия и Финляндия<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лафитский В.И. Развитие интеграционных процессов в современном мире // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. С. 333.

Исторические судьбы народов Северной Европы оказались тесно переплетенными. Незначительные языковые отличия, культурная и географическая близость, единое верование, общность внешнеполитических интересов способствовали формированию прочного интеграционного образования в регионе, основанного на накопленном огромном потенциале.

Поэтому не случайно страны Северной Европы «приняли политическое решение пойти по пути развития и углубления региональной североевропейской интеграции и определили ее основные направления, которые были зафиксированы в основополагающем «Хельсинкском соглашении» 1962 года, ставшим юридической основой региональной интеграции на севере Европы и, одновременно, ее «дорожной картой», действующей по настоящее время»<sup>1</sup>.

В Соглашении подчеркивается стремление государств к установлению и развитию дальнейшего сотрудничества в правовой, культурной, социальной и экономической сферах, а равно в сферах транспорта, коммуникаций и защиты окружающей среды. Правовое сотрудничество направлено, прежде всего, на унификацию национального законодательства государств Северной Европы. Установлено, что, по общему правилу, при разработке законов и подзаконных актов в любой из северных стран граждане всех других северных стран получают равные права с гражданами этой страны. Определена необходимость обеспечения единообразия законодательства северных стран, и, прежде всего, в области частного права, уголовного законодательства. Установлено, что в отношении уголовных преступлений, совершенных в одной из северных стран, исходя из обстоятельств предоставляется возможность проведения расследования преступления и уголовного преследования в другой северной стране.

Создание единого правового пространства осуществляется также путем имплементации решений судов или других органов власти северных стран, предназначенных к исполнению на территории одного из государств<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Воронков Л. С. Интеграционные процессы в Европе и на Балтике // Янтарный мост. – 2014. – № 1.

<sup>2</sup> Хельсинское Соглашение о сотрудничестве 1962 г.

Интересен опыт унификации законодательства в государствах Латинской Америки. В 1928 г. на Панамериканской конференции в Гаване был принят Кодекс Бустаманте – Кодекс международного частного права, ратифицированный пятнадцатью государствами, который включал общую часть и четыре книги, посвященные вопросам международного гражданского, торгового, уголовного и процессуального права<sup>1</sup>.

Полицейская деятельность в целом и сотрудничество в частности осуществляются на четко регламентированной правовой основе. В этой связи особое значение приобретают вопросы унификации национальных законодательств, прежде всего, в уголовной, уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной сферах.

Согласно статье 2 Договора о ЕАЭС унификация законодательства предполагает сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах.

В рамках ЕАЭС унифицировано таможенное законодательство, действует единый Таможенный кодекс Таможенного союза<sup>2</sup>. Унификация в одной из отраслей правового регулирования, в частности, таможенной, влечет за собой необходимость в изменении правового регулирования в других сферах. Введение в действие Таможенного кодекса ТС повлекло за собой необходимость принятия Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях<sup>3</sup>. Соглашение определяет основы оказания правовой помощи и взаимодействия таможенных органов Сторон в целях раскрытия преступлений, привлечения виновных лиц к уголовной, администра-

---

<sup>1</sup> Лафитский В. И. Развитие интеграционных процессов в современном мире...

<sup>2</sup> «Таможенный кодекс Таможенного союза» (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17).

<sup>3</sup> Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств-членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях от 5 июля 2010 г.

тивной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Сторон, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы.

В настоящее время основное внимание уделяется вопросам унификации законодательств в отдельных отраслях экономики (прежде всего, энергетика, транспорт, промышленность, агропромышленный комплекс).

Параллельно вопрос об активизации полицейского сотрудничества станет актуальным в ближайшее время. В научных кругах высказываются предложения о разработке в рамках Таможенного союза кодекса правоохранительной деятельности, способствующего эффективному взаимодействию правоохранительных служб по предупреждению и борьбе с наиболее опасными видами преступлений. Предлагается в Кодекс правоохранительной деятельности стран Таможенного союза включить нормы различных отраслей права в целях обеспечения эффективного применения уголовного и административного законодательства, привлечение виновных лиц к уголовной или административной ответственности за совершение таможенных правонарушений, повышения взаимодействия правоохранительных органов<sup>1</sup>.

Определенным «бонусом» в процессе унификации национальных законодательств на постсоветском пространстве являются единые правовые основы, сформированные в Советском государстве. Именно Основы законодательств СССР стали базой для формирования суверенных национальных законодательств вновь образованных независимых государств после 1991 года. Безусловно, за прошедший период независимости, национальные законодательства приобрели определенные качественные особенности (во многом был учтен опыт западноевропейской правовой мысли). Однако основы построения системы права, формы (источники) права, используемая юридическая техника во многом остаются схожими на всем постсоветском пространстве.

---

<sup>1</sup> Грачев О. В., Трунцевский Ю. В. Правоохранительная деятельность в сфере экономической безопасности Российской Федерации в условиях таможенной интеграции // Безопасность бизнеса. – 2014. – № 1.

Огромный опыт по унификации и гармонизации национальных законодательств накоплен в рамках СНГ в форме принятия модельного кодекса<sup>1</sup> или модельного закона<sup>2</sup>.

Разработан Перспективный план модельного законотворчества в СНГ на 2016–2020 годы.

Согласно статье 20 Устава СНГ государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства. В случае противоречий между нормами национального законодательства государств-членов, регулирующего отношения в сферах совместной деятельности, государства-члены проводят консультации и переговоры с целью выработки предложений для устранения этих противоречий<sup>3</sup>.

Вопросам унификации национального законодательства следует уделять особое внимание в свете разработки отраслевых кодифицированных нормативных правовых актов государствами-членами (УК, УПК, КоАП<sup>4</sup> и других). При этом в рамках разработки унифицированной нормативной базы возможно использование передового опыта государств – участников СНГ. Так, напри-

---

<sup>1</sup> Модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ (принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 17 февраля 1996 г.) // Приложение к Информационному бюллетеню Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – 1997. – № 10.

<sup>2</sup> Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31–20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2009. – № 43. – С. 429–446.

<sup>3</sup> Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» (вместе с «Уставом Содружества Независимых Государств») (принято в г. Минске 22.01.1993) (с изм. от 19.09.2003) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 1.

<sup>4</sup> Мамедов А. А. Административная ответственность в национальном законодательстве: международно-правовой аспект // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 16–20.

мер, рациональным является предложение по использованию проекта Спортивного кодекса республики Беларусь, в котором представлен подробный понятийный аппарат, удачно учтен зарубежный опыт при разработке Модельного закона СНГ по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных соревнований<sup>1</sup>.

Образование ЕАЭС ознаменовало новый этап интеграционного процесса на постсоветском пространстве. Вовлечение в орбиту сотрудничества новых сфер и направлений в ближайшем будущем поставит вопрос о необходимости развития интеграционного полицейского взаимодействия в рамках ЕАЭС. Консолидированное изучение и использование опыта Европола в рамках ЕС, а также форм и направлений полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве в СНГ, ШОС, ОДКБ позволит осуществить формирование интеграционного полицейского сотрудничества более эффективно.

---

<sup>1</sup> Пролетенкова С. Е., Беликов А. П. Анализ нормативных правовых актов государств – участников СНГ в сфере обеспечения безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 66–70.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европол в общей системе развития пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза играет одну из ключевых ролей. Идея по осуществлению сотрудничества в рамках правоохранительных органов по борьбе с транснациональными преступлениями имеет богатую историю. Первоначально сотрудничество осуществлялось на неформальной основе (в рамках группы «ТРЕВИ»). Важным событием в истории Европола стало принятие в 1995 году Конвенции о Европоле. Лиссабонский договор, завершивший реформу «третьей опоры», перевел вопросы полицейского сотрудничества в раздел «Пространство свободы, безопасности и правосудия».

Трагические события 22 марта 2016 года, произошедшие в Брюсселе, миграционный кризис, выявивший пробелы в системе безопасности ЕС, заставили пересмотреть основы функционирования Европола. Новый этап развития Европола связан с принятием Регламента ЕС 2016/794 от 11 мая 2016 года<sup>1</sup>, которым учреждается агентство ЕС по сотрудничеству правоохранительных органов (Европол). Указанный Регламент вступил в силу с 1 мая 2017 года. Европол, учрежденный Регламентом 2016/794, выступил правопреемником Европола, учрежденного Решением 2009/371/ПВД.

В деятельности Европола можно выделить ряд направлений, прежде всего, это координация и сотрудничество по борьбе с тяжкими преступлениями, среди которых незаконный оборот наркотиков, торговля людьми, организованная незаконная миграция, киберпреступность, преступления в сфере интеллектуальной собственности, фальшивомонетничество, терроризм и другие.

Успешная борьба с транснациональной преступностью невозможна без полноценного, оперативного информационного обмена между правоохранительными органами и учреждениями. Инфор-

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

мационное обеспечение правоохранительной деятельности является одним из основных направлений функционирования Европола, требующее дальнейшего развития и совершенствования.

В истории Европола можно определить ряд этапов – от идеи осуществления полицейского сотрудничества до формирования полноценного агентства ЕС, финансируемого за счет общего бюджета Союза. Сложная ситуация, сложившаяся последние годы в ЕС, связанная с миграционным кризисом, террористическими угрозами, предопределила необходимость пересмотра основ функционирования Европола в сторону расширения его полномочий. Рассматривая функциональные характеристики деятельности Европола, следует отметить, что Европол выступает мощным информационным центром, осуществляющим оперативную поддержку полицейской деятельности.

В рамках становления сотрудничества в правоохранительной сфере на евразийском пространстве следует учитывать опыт развития полицейского сотрудничества ЕС и, прежде всего, деятельность Европола. Вместе с тем с участием Российской Федерации на постсоветском пространстве проводится и развивается активное взаимодействие в правоохранительной сфере. Вопросам борьбы с преступностью уделяется пристальное внимание в рамках СНГ, ОДКБ, ШОС (с учетом специфики целей создания и деятельности международных организаций). Существует четкое понимание того, что только консолидированная деятельность государств способна эффективно противостоять современным вызовам и угрозам, в том числе, связанным с трансграничной преступностью.

Проведенный сравнительный анализ опыта межгосударственного сотрудничества на европейском и постсоветском пространстве в условиях интеграции позволяет констатировать, что полицейское сотрудничество во многом осуществляется в рамках указанных пространств по схожим направлениям и характеристикам. Безусловно, основная особенность полицейского сотрудничества в ЕС заключается в том, что нормативная и институциональная основа взаимодействия носит наднациональный характер, в то время как на постсоветском пространстве такое сотрудничество осуществляется на межправительственной основе. Наднациональный

характер взаимодействия, как представляется, позволяет осуществлять сотрудничество более тесно, оперативно реагировать на возникающие угрозы порядку и безопасности, упрощает получение оперативной информации и согласование запросов на проведение совместных оперативных мероприятий.

Схожими являются такие характеристики сотрудничества как основные направления деятельности, используемые формы взаимодействия, а также вопросы обучения и подготовки сотрудников правоохранительных органов. Особое сходство наблюдается при сравнении опыта сотрудничества между Европолем и СНГ.

Пристального внимания, на наш взгляд, заслуживает опыт проведения масштабных учений в рамках ОДКД, в результате которых происходит отработка взаимодействия правоохранительных подразделений государств-участников с привлечением десятков тысяч сотрудников из различных правоохранительных ведомств.

В рамках развития полицейского сотрудничества ЕАЭС представляется возможным выделение политических, организационных и правовых аспектов. Политический аспект полицейского сотрудничества создает возможность для становления и развития такого сотрудничества. Определенная «политическая схожесть» государств – членов ЕАЭС, наличие сильной политической воли к интеграции, безусловно, являются важными предпосылками формирования эффективного полицейского сотрудничества.

Организационные аспекты полицейского сотрудничества предполагают формирование специализированных учреждений, деятельность которых направлена на организацию такого сотрудничества. Как представляется, следует активно использовать опыт взаимодействия полицейских структур государств – членов СНГ. На базе БКБОП возможно формирование наднационального, интеграционного ведомства – Евразийского полицейского агентства. Как отмечалось выше, БКБОП, функционируя на постоянной основе, осуществляет многовекторную работу по координации усилий полицейских служб в борьбе с опасными видами преступлений.

Ассоциацию вузов МВД (полиции) государств – участников СНГ во главе с Академией управления МВД России можно рассматривать в качестве прообраза Евразийского полицейского колледжа (по аналогии с Европейским полицейским колледжем – Агентством ЕС по обучению сотрудников правоохранительных

органов) с учетом специфики подготовки сотрудников правоохранительных органов на постсоветском пространстве.

Правовые аспекты полицейского сотрудничества предполагают формирование нормативной основы для осуществления взаимодействия в правоохранительной сфере. В рамках данного аспекта особое значение приобретает унификация национальных законодательств государств-членов.

Образование ЕАЭС ознаменовало новый этап интеграционного процесса на постсоветском пространстве. Вовлечение в орбиту сотрудничества новых сфер и направлений в ближайшем будущем поставит вопрос о необходимости развития интеграционного полицейского взаимодействия в рамках ЕАЭС. Консолидированное изучение и использование опыта Европола в ЕС, а также форм и направлений полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве в СНГ, ШОС, ОДКБ позволит осуществить формирование интеграционного полицейского сотрудничества более эффективно.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Официальные документы Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2009 г. № 258 «Об установлении ежегодных квот приема на обучение на безвозмездной и льготной основе сотрудников органов внутренних дел (полиции) и военнослужащих внутренних войск государств – участников Содружества Независимых Государств в образовательные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации и военные образовательные учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 14, ст. 1644.

### Официальные документы международных организаций и союзов

#### *Официальные документы ООН*

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Консультант-Плюс».

Резолюция 34/169 ГА ООН о принятии Кодекса поведения 17 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml).

#### *Официальные документы СНГ*

Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» (вместе с «Уставом Содружества Независимых Государств») (принято в г. Минске 22.01.1993) (с изм. от 19.09.2003) //

Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 1.

Модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ (принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 17 февраля 1996 г.) // Приложение к Информационному бюллетеню Решение Совета глав государств СНГ «О Совете министров внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 19.01.1996) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1996. – № 1.

Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Положении о Совете министров внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 17 мая 1996 г. (с изм. и доп., внесенными решениями Совета глав государств СНГ от 09.10.2009 и 03.09.2011).

Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. – 1997. – № 10.

Решение Совета глав правительств СНГ «О Положении о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 25.11.2005).

Положение об Ассоциации высших учебных заведений министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции), утвержденное 11 октября 2007 года руководителями кадровых аппаратов министерств внутренних дел (полиции) государств – участников СНГ в г. Кишиневе (Республика Молдова).

Модельный закон о противодействии коррупции (новая редакция) (принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 постановлением 31–20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2009. – № 43. – С. 429–446.

Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью (принято Советом глав правительств СНГ 22.05.2009, г. Астана).

Решение Совета глав правительств СНГ «О придании федерального государственному казенному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава для органов внутренних дел (полиции)» (принято в г. Минске 30.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

### *Официальные документы ШОС*

Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой об укреплении доверия в военной области в районе границы : сборник российско-китайских договоров. 1949–1999. – М. : Терра-Спорт, 1999. – С. 365–373.

Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы (заключено в г. Москве 24.04.1997) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 14, ст. 1230.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Хартия Шанхайской организации сотрудничества (г. Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.).

Соглашение между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (г. Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.).

Соглашение между государствами – членами ШОС о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров от 17 июня 2004 г.

Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств – членом ШОС в борьбе с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ от 28 августа 2008 г.

Конвенция ШОС против терроризма от 16 июня 2009 г.

Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств – членом ШОС в борьбе с преступностью от 11 июня 2010 г.

### *Официальные документы ОДКБ*

Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., подписанным 10 декабря 2010 г.).

Устав Организации договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г. (с изм., внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г., подписанным 10 декабря 2010 г.).

### *Официальные документы ЕС*

Договор о функционировании Европейского Союза (подписан в г. Риме 25.03.1957) (с изм. и доп. от 13.12.2007).

Договор о Европейском Союзе (подписан в г. Маастрихте 07.02.1992) (с изм. и доп. от 13.12.2007).

Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K. 3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention).

Council Decision of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL) (2000/820/JHA) // Official Journal L 336, 30/12/2000. P. 0001–0003.

Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA // Official Journal of the European Union L 256/63.

Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)//Official Journal of the European Union/ L 121/ 15 May 2009. P. 37–66/.

Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA // Official Journal of the European Union, 4.12.2015, L 319.

Regulation (EU) 2016/794 of the European parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA // Official Journal of the European Union, 24.5.2016, L 135, P. 53–114.

### *Официальные документы других организаций и союзов*

Хельсинское Соглашение о сотрудничестве 1962 г.

Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (заключено в г. Риме 06.11.2003) // Бюллетень международных договоров. – 2004. – № 3. – С. 58–62.

Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17).

Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях от 05.07.2010.

### **Другие официальные источники**

Europol Strategy 2016–2020. Europol, 2016.

Statement of revenue and expenditure of the European Police Office for the financial year 2016 (2016/C 113/30) // Official Journal of the European Union, 30.3.2016, C 113/144.

Заявление глав государств – членов ШОС о совместном противодействии международному терроризму от 9 июня 2017 года // Официальный сайт ШОС: <http://rus.sectesco.org/>.

О результатах борьбы с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействии наркомании на территории государств – участников СНГ в 2014 году : аналитический обзор / под общ. ред. О. Ф. Коновалова, Ю. Н. Демидова. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2014. – 32 с.

О результатах борьбы с организованной преступностью на территории государств – участников СНГ : аналитический обзор / Галахов С. С., Маркелова Е. В., Федорович Д. Ю., Аннушкин В. А. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2015. – С. 30.

О результатах борьбы с экстремизмом на территории государств – участников СНГ : аналитический обзор / С. А. Спиридонов [и др.]; под общ. ред. О. Ф. Коновалова, Ю. Н. Демидова. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2015. – 37 с.

Сотрудничество министерств внутренних дел государств – участников Содружества независимых государств : сборник актуальных документов СМВД 1992–2014 гг. / под ред. О. Ф. Конова-лова. – М., 2014.

### Литература

Барабанов О. Н., Клименко А. И. Перспективы формирования общего идеологического пространства России и Европейского Союза : монография. – М. : МГИМО-Университет, 2010. – 101 с.

Василенко Г. Н. Правовые основы финансового контроля в России и Европейском Союзе : монография. – М. : Юнити-Дана, 2010. – 87 с.

Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству : учебное пособие. – ЕУИ при МГИМО (У) МИД России, 2010.

Европейская интеграция : учебник / под ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011.

Европейская интеграция : учебник для вузов / под ред. О. В. Буториной, Н. Ю. Кавешникова. – М. : Аспект Пресс, 2016.

Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А., Четвериков А. О. Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юрайт, 2016. – 386 с.

Кондрат Е. Н. Международная финансовая безопасность и правоохранительное сотрудничество в эпоху глобализации : монография. – М. : Форум, 2010.

Кондрат Е. Н. Финансовая безопасность России в условиях кризиса : монография. – М. : Юрстицинформ, 2011.

Лафитский В. И., Бевеликова Н. М., Доронина Н. Г., Журавлева О. О. Развитие интеграционных процессов в современном мире // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : ИЗИСП, ИНФРА-М, 2014. – 333 с.

Мегатренды: Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке : учебник / под ред. Т. А. Шаклеиной, А. А. Байкова. – М. : Аспект Пресс, 2013. – С. 147.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью : учебник / отв. ред. Р. А. Каламкарян. – М. : Юрайт, 2016. – С. 306.

Никитина Ю. А., Шишацкий М. В. Потенциал России и ОДКБ в сфере урегулирования конфликтов и проведения миротворческих операций: возможности для международного сотрудничества / Россия в современных интеграционных процессах : коллективная монография / под ред. С. А. Афонцева, М. М. Лебедевой. – М. : МГИМО-Университет, 2014. – С. 137–156.

Никитана И. Э. Международное сотрудничество правоохранительных органов европейских государств по уголовным делам: объединенные следственные бригады : научно-практическое пособие. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. – С. 27.

Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М. : Гриф и К, 2011. – 368 с.

Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе, А. М. Солнцева. – М. : Юрайт, 2018. – 331 с.

Современные международные отношения : учебник / под ред. А. В. Торкунова, А. В. Малыгина. – М. : Аспект Пресс, 2012. – С. 117.

Стрежнева М. В., Кавешников Н.Ю. Институты ЕС. Европейская интеграция : учебник для вузов / под ред. О. В. Буториной (отв. ред.), Н. Ю. Кавешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Аспект Пресс. – С. 117–132.

Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. – М. : Международные отношения, 2003. – С. 241.

Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.

#### *Литература на иностранных языках*

Bures O. EU Conterterrorism policy. A Paper Tiger? – 2011.

Europol Review. 2016-2017. – Netherlands, 2017. – 80 p.

Kainer F. The European Concept of Integration and the Area of Freedom, Security and Justice // Bodnar A. et al. (Eds.), The Emerging Constitutional Law of the European Union. German and Polish Perspectives. Springer-Verlag, Berlin-HeidelbergNew York, 2003.

Kembayev Z. The Rise of Presidentialism in Post-Soviet Central Asia: The Example of Kazakhstan // In Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity / ed. by R. Grote,

T. Roder. N.Y., 2011. – P. 415–430; Kembayev Z. Verfassung der Republik Kasachstan. – Almaty; Astana, 2013. – S. 52–55.

Nikitina Y. Legacy and Responsibility in the Post-Soviet Space / Yulia Nikitina // Bridging Divides in Eastern Europe. PONARS Eurasia Policy Perspectives, June 2012. – P. 14–18.

Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. Oxford University Press. – 2011.

Sinner S. The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation.

### **Диссертации и авторефераты**

Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. : Юридический институт МВД России, 2002. – С. 7–8.

Грибовская Н. Н. Международно-правовые основы организации и деятельности Европейской полицейской организации (Европол) и ее сотрудничество с правоохранительными органами Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

Никишкин И. К. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.

Шурухнова Д. Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

### **Статьи**

Баталов Э. Новая институционализация мировой политики // Международные процессы. – 2016. – № 1 (44). – Т. 14. – С. 20. – Январь–март.

Богатуров А. Контрреволюция ценностей и международная безопасность // Международные процессы. – 2008. – № 2 (17). – Т. 6. – С. 8.

Бондарь Е. О. О вопросах совершенствования организационных механизмов участия органов внутренних дел Российской Федерации в международном сотрудничестве // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2017. – № 15–1. – С. 238–239.

Боришполец К. П. Публичная дипломатия на пространстве ЕАЭС: осмысление феномена и тенденций развития // Вестник МГИМО-Университета. – 2015. – № 5 (44). – С. 42–55.

Боришполец К. П., Чернявский С.И. Содружество Независимых Государств и задачи евразийской интеграции // Ежегодник ИМИ. – 2015. – Вып. 3 (13). Мировая политика: старые проблемы и новые вызовы. – С. 14–33.

Воронков Л. С. Интеграционные процессы в Европе и на Балтике // Янтарный мост. – 2014. – № 1.

Грачев О. В., Трунцевский Ю. В. Правоохранительная деятельность в сфере экономической безопасности Российской Федерации в условиях таможенной интеграции // Безопасность бизнеса. – 2014. – № 1.

Каюмов А. Р. Механизмы осуществления уголовной юрисдикции государствами ЕС в рамках формирования пространства свободы, безопасности и правосудия // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 4. – С. 46.

Кембаев Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 32–45.

Князев А. Талибы возвращаются // Международные процессы. – 2009. – № 1. – С. 138.

Мамедов А. А. Административная ответственность в национальном законодательстве: международно-правовой аспект // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 16–20.

Нарышкин С. Е. Уроки Содружества // Российская газета. – 2016. – 7 сент.

Никитина Ю. А. ОДКБ и ШОС как модели взаимодействия в сфере региональной безопасности // Индекс безопасности. – 2011. – № 2 (97). – С. 45–53.

Никишкин И. К. Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств – членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 58–60.

Пролетенкова С. Е., Беликов А. П. Анализ нормативных правовых актов государств – участников СНГ в сфере обеспечения безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 66–70.

Руденко В. В. Полиция и население: европейские стандарты и российское законодательство // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 9. – С. 104.

Сорокина Е. М. Правовые основы компетенции Европейского союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия на современном этапе // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7 (56). – С. 204.

Стрежнева М. В. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – № 6. – Т. 60. – С. 5–14.

Шурухнова Д. Н. Краткий экономико-политический анализ отдельных нормативных актов становления и развития Европейского союза // Международное публичное и частное право. – 2017. – № 2. – С. 21–25.

Шурухнова Д. Н. История становления и развития Европейского полицейского ведомства (Европола) // Приоритеты развития социогуманитарного знания, экономики и права: научная дискуссия и эксперименты. – М. : Научный консультант, 2017. – С. 307–310.

Шурухнова Д. Н. Основные направления международного сотрудничества по борьбе с административными правонарушениями // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 93–96.

Шурухнова Д. Н. Роль Европола в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями в ЕС // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. – Ч. 1. – С. 275–277.

### **Интернет-источники**

Барабанов О. Н. Brexit и трампистское будущее Европы // Международный дискуссионный клуб «Валдай». – URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/brexit-i-trampistskoe-budushchee-evropy/>.

URL: <http://ria.ru/world/20160327/1398002161.html#ixzz447M7i7PJ>.

URL: <http://ria.ru/world/20160327/1398002161.html#ixzz447Rp1sSn>.

Агенты ИГИЛ, наркоторговцы, нелегалы: кто на прицеле ОДКБ в 2017 году. – URL: <https://news.rambler.ru/asia/36708714-agenty-igil-narkotorgovtsy-nelegaly-kto-na-pritsele-odkb-v-2017-godu/>.

Генеральный секретарь ШОС выступил на «круглом столе» в рамках Мюнхенской конференции по безопасности. – URL: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=16473>.

Информационный портал <http://infoshos.ru/ru/?idn=16112>.

Координационный совет руководителей компетентных органов государств-членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией на заседании в Астане подвел итоги операции «Нелегал-2016». – URL: [http://www.odkb-csto.org/ksbnm/detail.php?ELEMENT\\_ID=8618](http://www.odkb-csto.org/ksbnm/detail.php?ELEMENT_ID=8618).

Об итогах специальной антинаркотической операции «Канал-Южный капкан». – URL: [http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT\\_ID=3531](http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=3531).

Официальный сайт Агентства ЕС по обучению сотрудников правоохранительных органов. – URL: <https://www.cepol.europa.eu/science-research/european-law-enforcement-research-institutions>.

Официальный сайт Академии управления МВД России: <https://мвд.рф/news/item/8431744/>.

Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

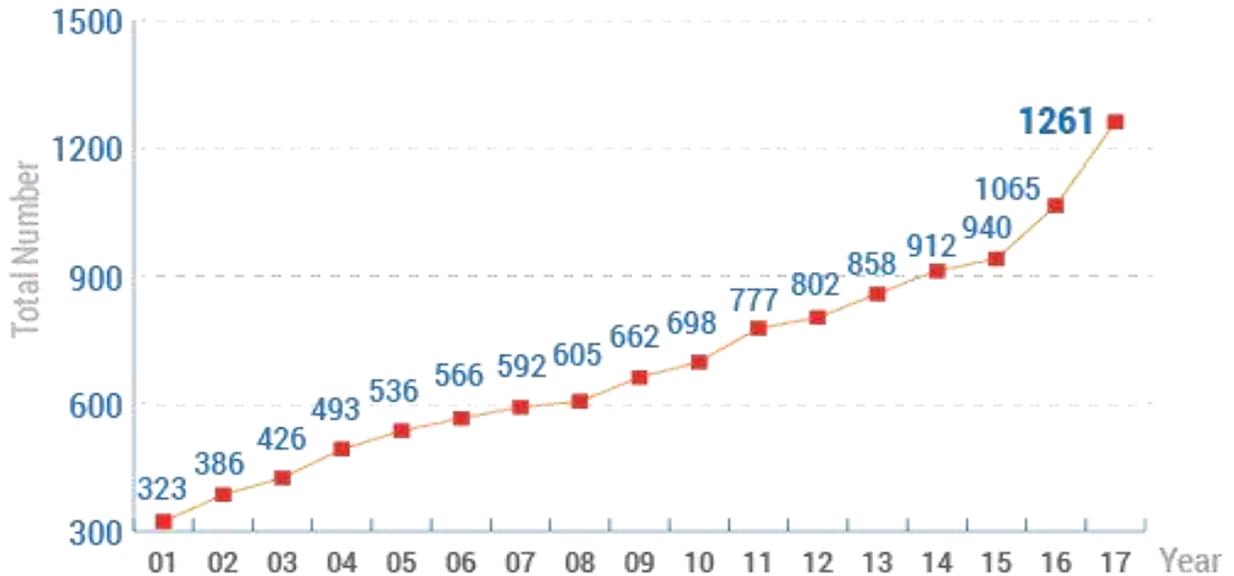
Официальный сайт ОДКБ: <http://www.odkb-csto.org/structure/>.

Официальный сайт ШОС: [http://rus.sectsco.org/about\\_sco/](http://rus.sectsco.org/about_sco/).

## Численность персонала Европола (2001–2017 гг.)

### Europol Staff Numbers

including staff with employment contracts with Europol, Liaison officers from Member States and third states and organisations, Seconded National Experts, trainees and contractors.



## Численность офицеров связи Европола (2001–2017 гг.)

### Europol Liaison Officers (ELO)

including ELOs from third states and organisations.



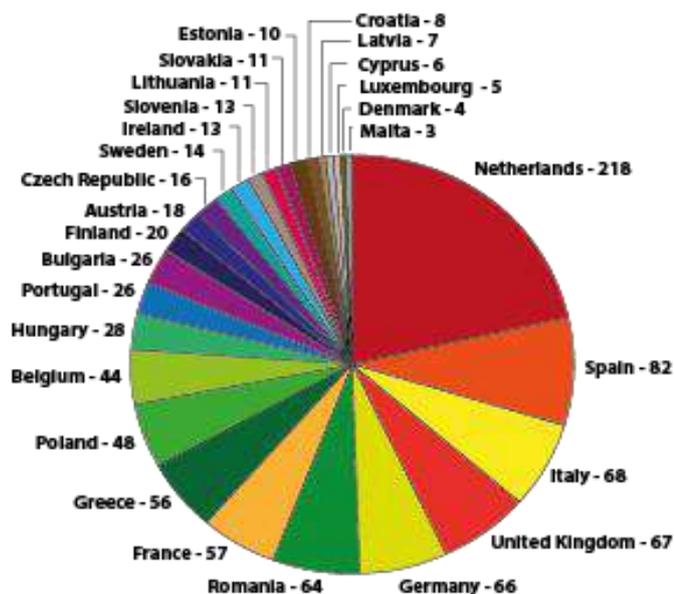
<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>2</sup> Там же.

Приложение 3<sup>1</sup>

## Распределение персонала Европола по гражданству до 2017 года

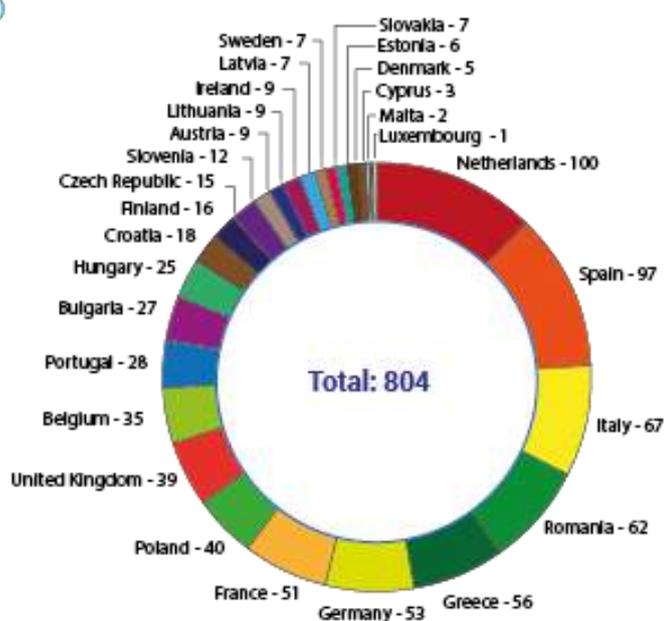
**Europol Staff According to Nationality  
(Member States)**



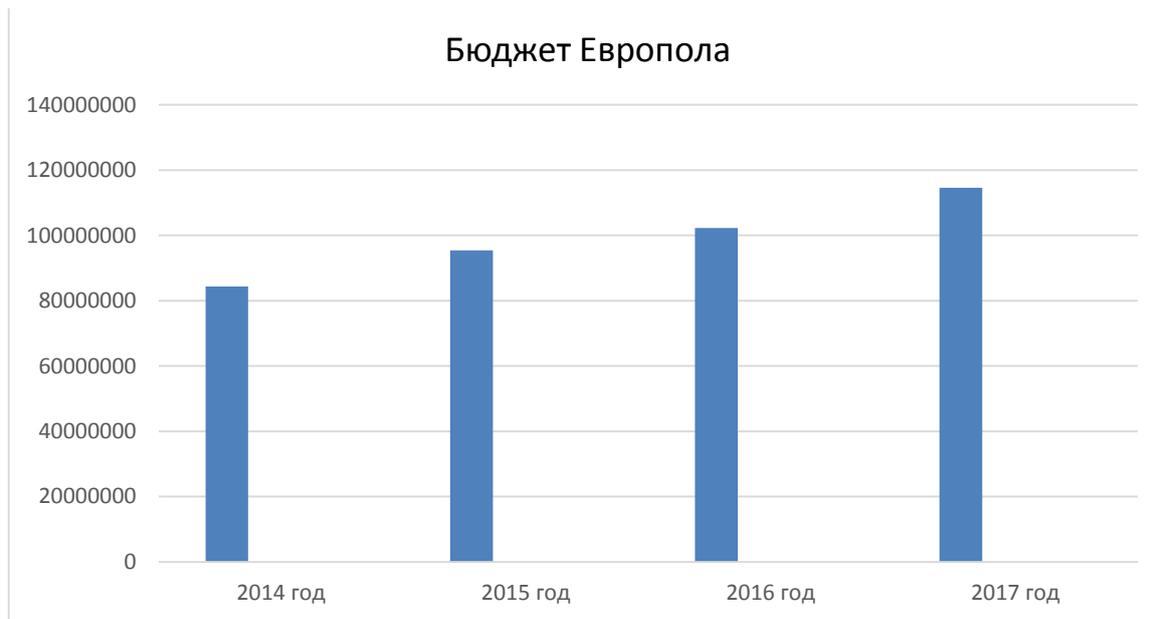
## Распределение персонала Европола по гражданству после 2017 года

**Europol Staff according to nationality**

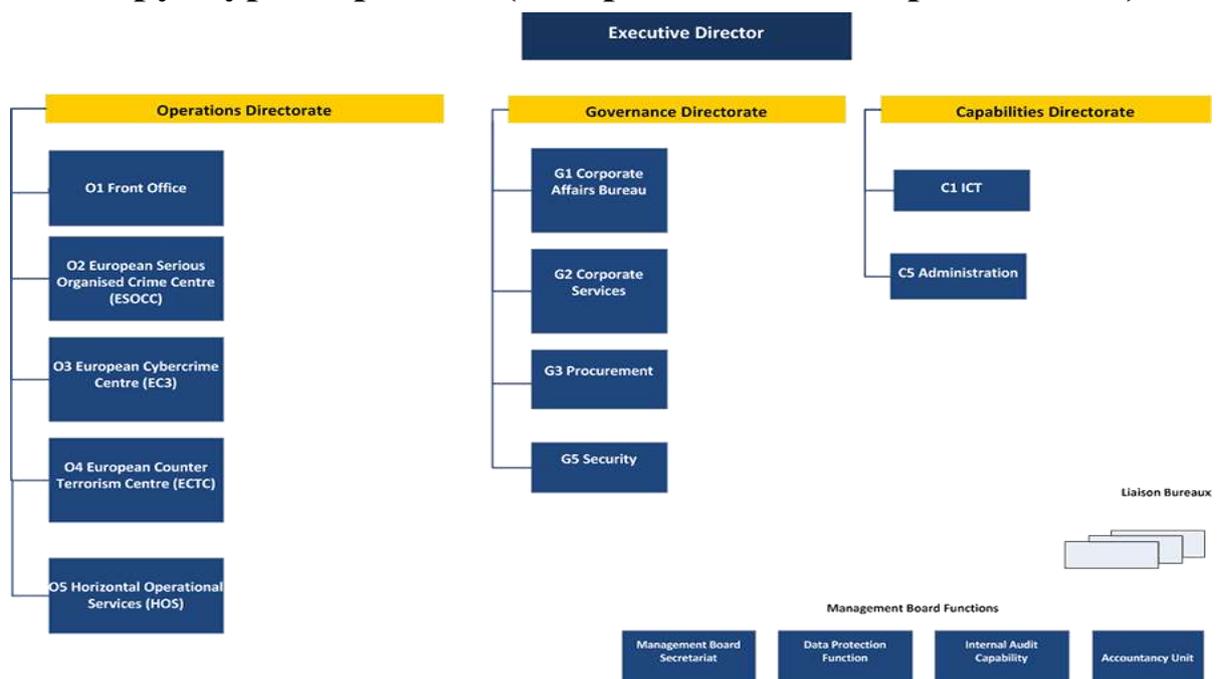
(EU Member States)



<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).



### Структура Европола (департаменты, центры, отделы)



<sup>1</sup> Официальный сайт Европола: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

		Европол	Постсоветское пространство		
Характеристики			СНГ	ШОС	ОДКБ
1.	Нормативная база	<p>Регламент ЕС, являющийся источником вторичного права ЕС. Регламент имеет наднациональный характер, общее действие, обязательное и прямое применение. Соглашения о сотрудничестве с агентствами ЕС, а также третьими странами</p>	<p>Документы по комплексу вопросов межведомственного сотрудничества, которые связаны как непосредственно с противодействием преступности (организованной, экономической, торговлей людьми, незаконным оборотом наркотических средств), так и носящие обеспечивающий характер (материально-техническое сотрудничество, обмен информацией, медицинское обслуживание)</p>	<p>Базовый документ – Хартия ШОС 2002 г.; Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.; Соглашение между ГЧ ШОС о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров от 17 июня 2004 г.; Конвенция ШОС против терроризма от 16 июня 2009 г.; Соглашение о сотрудничестве между правительствами ГЧ ШОС в</p>	<p>Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992; Устав ОДКБ от 07.10.2002.</p>

			живание, санаторно-курортное лечение, специальное сопровождение, оперативно-розыскная деятельность)	борьбе с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ от 28 августа 2008 г.; Соглашение о сотрудничестве между правительствами ГЧ ШОС в борьбе с преступностью от 11 июня 2010 г.	
2.	Особенности организации	Нормативная и институциональная основа взаимодействия, носящая наднациональный характер	Универсальный характер. Взаимодействие осуществляется практически во всех сферах межгосударственного общения	Расширенный состав участников, формирование «Шелкового пути»	ОДКБ военно-политическая организация, располагающая необходимыми силами и средствами коллективной безопасности
3.	Институциональная основа правоохранительного сотрудничества.	Европол с 2010 г. – агентства ЕС. В структуре Европола: Административный Совет (Правление); Исполнительный ди-	Советом министров внутренних дел государств – участников СНГ, а также действующим на постоянной основе с 24 сентября 1993 года	Исполнительный комитет Региональной антитеррористической структуры (РАТС) ШОС (постоянно действующий орган).	Объединенный штаб ОДКБ; Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту

		ректор; 3 департамента, которые включают 11 центров и 20 отделов, специализирующихся на сотрудничестве в борьбе с отдельными видами преступлений. Офицеры связи осуществляют взаимодействие между Европолем и национальными правоохранительными органами	Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ (БКБОП)		наркотиков ГЧ ОДКБ (КСОПН) (с 23 июня 2005 г.); Координационный совет руководителей компетентных органов ГЧ ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией (КСБНМ)
4.	Формы взаимодействия	Предоставление оперативной информации по запросам; проведение совместных оперативно-разыскных мероприятий; розыск лиц и предметов; экспертная поддержка;	Содействие в подготовке и проведении совместных оперативно-разыскных мероприятий; содействие в осуществлении розыска и экстрадиции лиц, скрывающихся от уголов-	Разработка и реализация антинаркотической стратегии, «дорожных карт», комплексных мер по противодействию наркоугрозе; проведение штабных учений «Сямынь-2015»	Проведение командно-штабных учений коллективных сил оперативного реагирования; проведение масштабной региональной антинаркотической

		<p>формирование совместных следственных групп</p>	<p>ного преследования или исполнения приговора; содействие следственно-оперативным и оперативно-разыскным группам; создание совместных следственных групп (Соглашением Совета глав государств СНГ от 16 октября 2015 г.)</p>		<p>операции постоянного действия «Канал»</p>
5.	История развития	<p>1. Зарождение основ межгосударственного сотрудничества по борьбе с преступностью (вне рамок правового и институционального механизма Европейского сообщества. Решения носили рекомендательный характер, и</p>	<p>В рамках полицейского сотрудничества на постсоветском пространстве представляется возможным выделить только один этап, с момента формирования такого сотрудничества и до настоящего времени, так как характер взаимодействия правоохранительных органов качественно не претерпел существенных изменений и сотрудничество осуществляется на межправительственной основе. Вместе с тем образование ЕАЭС дает основание предположить, что полицейское сотрудничество может приобрести наднациональный характер</p>		

	<p>их реализация зависела от воли ГЧ).</p> <p>2. Учреждение 24 октября 1993 г. Европола, принятие конвенции о Европоле (сотрудничество носило межправительственный характер).</p> <p>3. Формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия». Европол – агентство ЕС, т. е. закрепление институциональной основы полицейского сотрудничества в ЕС. Финансирование Европола из общего бюджета.</p> <p>4. Современный этап – принятие Регламента ЕС «Об агентстве правоохрани-</p>	
--	--	--

		нительного сотрудничества ЕС (Европола)» от 11 мая 2016 г., расширение полномочий в рамках полицейского сотрудничества			
6.	Направления деятельности	Информационное обеспечение правоохранительной деятельности, осуществление обмена информацией между государствами-членами в сфере борьбы с преступностью. Развитие Европолом сотрудничества между национальными полицейскими подразделениями в борьбе с наиболее опасными или имеющими ши-	Осуществление взаимодействия правоохранительных органов ГЧ, в том числе в рамках подготовки и проведения ОРМ, розыска и выдачи лиц; осуществление формирования оперативного банка данных, предоставление соответствующей информации правоохранительным органам ГЧ СНГ;	Противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму, незаконному обороту наркотических средств	Разработка предложений по совершенствованию национальных законодательств в сфере борьбы с незаконной миграцией; осуществление информационно-аналитического обеспечения деятельности компетентных органов; разработка межгосударственной программы по противодействию

		рокое распространение преступлений. Сотрудничество в рамках Европола имеет универсальный характер, охватывает все виды преступности	проведение информационно-аналитической работы по вопросам взаимодействия правоохранительных органов ГЧ СНГ; подготовка предложений по повышению эффективности сотрудничества		незаконной миграции
7.	Вопросы обучения сотрудников	Агентство Европейского Союза по обучению сотрудников правоохранительных органов	Ассоциация высших учебных заведений МВД (полиции) ГУ СНГ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководящего состава милиции (полиции) с 11 октября 2007 г. Базовая организация – Академия управления МВД России (с 30 мая 2014 г.)	В рамках проведения штабных учений	Рассматриваются вопросы подготовки и повышения квалификации кадров для подразделений компетентных органов

Шурухнова Диана Николаевна,  
кандидат юридических наук, доцент

**Многостороннее межгосударственное полицейское  
сотрудничество в условиях интеграции на европейском  
и постсоветском пространствах**

Монография

Редактор *Чеботарева С. О.*  
Компьютерная верстка *Табуновой Е. А.*

---

Подписано в печать 03.05.2018 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 56 экз.
Заказ № 870	Цена договорная	Объем 4,8 уч.-изд. л. 6,16 усл. печ. л.

---

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя  
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12