

На правах рукописи

Никишкин Игорь Константинович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

12.00.10 – «Международное право; Европейское право»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на кафедре интеграционного и европейского права.

Научный руководитель	доктор юридических наук, доцент Четвериков Артем Олегович
Официальные оппоненты:	Бирюков Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор заведующий кафедрой европейского права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» Карпов Леонид Константинович, кандидат юридических наук, адвокат коллегии адвокатов Московской области «ЛИД Консалтинг»
Ведущая организация	ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя»

Защита состоится «27» января 2016 года в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), по адресу: 125993 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Полный текст диссертации, автореферат диссертации, а также отзыв научного руководителя размещены на сайте Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): <http://msal.ru/general/academy/councils/collab/>.

Автореферат разослан « » _____ 2015 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Шугрина Е.С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процессы глобализации, сопровождаемые расширением территориальных масштабов деятельности криминальных структур, их интернационализация обуславливают необходимость использования международного опыта полицейского сотрудничества.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537¹, вопросы совершенствования нормативного правового регулирования, предупреждения и борьбы с преступностью, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов отнесены к числу стратегических приоритетов и целей развития государства.

Европейский Союз (ЕС, Евросоюз), включающий 28 государств - членов, в настоящее время является наиболее известным и самым развитым международным интеграционным объединением. Практика развития полицейского сотрудничества в Евросоюзе, в котором совершенствованию правового регулирования деятельности в сфере борьбы с преступностью отводится важная роль, относится к числу наиболее удачных примеров организации сотрудничества полицейских ведомств государств - членов ЕС в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений.

Необходимость совершенствования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе с момента его учреждения была предопределена его правовой природой как интеграционного объединения, включающего беспрепятственное движение товаров, услуг, капитала, передвижение лиц и единое гражданство, расширение состава государств - членов ЕС, что обусловило рост преступности, в том числе транснациональной и организованной, а также обострило проблему обеспечения внутренней безопасности.

Учредительные документы Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора в качестве одного из приоритетных направлений деятельности, представляющих общий интерес для государств - членов ЕС в области правосудия и внутренних дел, определяют сотрудничество

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

полицейских органов в вопросах борьбы с преступностью и создание системы обмена информацией в рамках Европейского полицейского ведомства (Европола)².

В рамках развития организационно-правовых форм взаимодействия полиции государств - членов Европейского Союза в соответствии с положениями Конвенции от 26 июля 1995 г. о создании Европейского полицейского ведомства (Конвенция о Европоле)³ был создан Европол для осуществления обмена оперативной информацией между правоохранительными органами государств - членов о преступлениях, выходящих за пределы национального уровня, оказания им оперативной и технической помощи, а также осуществления аналитической деятельности.

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 марта 2013 г. № Пр-251, к числу приоритетных направлений деятельности федеральных органов государственной власти относится взаимодействие Российской Федерации с другими государствами в сфере борьбы с преступностью⁴.

В 90-е годы XX в. сотрудничество Российской Федерации в правоохранительной сфере с государствами Европейского Союза осуществлялось через международные организации, занимающиеся вопросами борьбы с преступностью, что не способствовало оперативности раскрытия и расследования преступлений. На новый уровень оно вышло с подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами - членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г.⁵, а также Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолем от 6 ноября 2003 г.⁶

Однако, несмотря на принимаемые меры, до настоящего времени Соглашение об оперативном сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолем не подписано, правовая база и действенный механизм полицейского

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // 26 October 2012. С.326 P. 1-392.

³ OJ C 316 of 27.11.1995. P. 1.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения – 22.04.2015 г.).

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 16. Ст. 1802.

сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза в полной мере не сформированы.

Кроме того, изучение вопросов правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение для дальнейшего совершенствования межгосударственного взаимодействия в сфере борьбы с преступностью в таких интеграционных объединениях, как Содружество Независимых Государств (СНГ) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Также оно представляет интерес для создания правовой базы полицейского сотрудничества в рамках формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, предусматривающего проведение совместных действий по раскрытию и расследованию преступлений, обмен оперативно значимой информацией, ведение необходимых оперативных и криминалистических учетов, осуществление межгосударственного розыска.

Указанные проблемы ставят задачи поиска более совершенных решений как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики межгосударственного полицейского сотрудничества, что и обуславливает выбор темы настоящего исследования.

В работе впервые комплексно рассмотрены вопросы становления и развития правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе с момента учреждения Европейского сообщества, деятельности Европейского полицейского ведомства и обеспечения взаимодействия полиции государств - членов ЕС, а также дан сравнительный анализ правовых механизмов полицейского сотрудничества в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью были рассмотрены в работах К.А. Бекашева, С.В. Бородина, А.Г. Волеводза, В.В. Лунева, П.В. Мелентьева, О.М. Мещеряковой, В.С. Овчинского, О.Ю. Потемкиной, Е.С. Пчелинцева, К.С. Родионова и других ученых. При этом в большинстве из них данные вопросы изучались в широком

⁶ Бюллетень международных договоров. 2004. № 3. С. 58-62.

значении, не затрагивая сферы борьбы с преступностью в рамках Евросоюза либо касаясь только ее отдельных аспектов. Кроме того, за исключением работ П.А. Калиниченко и В.В. Войникова правовые основы и перспективы полицейского сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией специально не исследовались.

Тема полицейского сотрудничества являлась предметом исследования в работах ряда европейских ученых-правоведов. Вопросы взаимодействия полиции в уголовно-правовой сфере в рамках европейского пространства свободы, безопасности и правосудия рассмотрены в трудах Б. Хекера, С. Глесс, Х. Затцгера, С. Пирса, У. Зибера, Ш. Зиннера, К. Тидемана, Н. Уолкера, М. Вазмайера, И. Вернера и других.

Различным аспектам общеправовой регламентации в Европейском Союзе, в том числе в разрезе уголовно-правовой системы, посвящены учебники и учебные пособия, подготовленные авторскими коллективами ученых-правоведов МГЮА под руководством С.Ю. Кашкина «Право Европейского Союза» в 2 томах и МГИМО – М.М. Бирюкова «Европейское право: до и после Лиссабонского договора» и Л.М. Энтина «Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека», а также труды П.Н.Бирюкова, П.А.Калиниченко, С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина. Вопросы взаимодействия государств - членов ЕС в борьбе с преступностью становились объектом исследования Н.Н. Грибовской, А.В. Губанова, Е.Л. Климовой, И.Э. Никитиной, Р.Р. Шамсутдиновой и ряда других ученых.

Труды указанных авторов несомненно имеют существенное значение для изучения и решения теоретических и практических проблем межгосударственного взаимодействия в борьбе с преступностью.

Вместе с тем в отечественной литературе научные исследования правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в целом носят достаточно фрагментарный характер, а фундаментальные труды, в которых проводилось бы комплексное исследование организационно-правовых механизмов взаимодействия полиции государств - членов ЕС, в настоящее время отсутствуют. В большинстве работ в этой области анализируемая тематика в основном рассматривается во взаимосвязи с вопросами судебного

сотрудничества, а правовое регулирование полицейского сотрудничества на новейшем этапе его развития специальному монографическому исследованию не подвергалось.

Предметом исследования являются нормы учредительных документов и правовых актов Европейского Союза, его международных договоров в области полицейского сотрудничества в сфере борьбы с преступностью для формирования общих выводов о сущности, содержании и тенденциях развития правового регулирования деятельности ЕС в области полицейского сотрудничества.

Особое внимание в работе уделено правовому анализу нормативной базы взаимоотношений Европейского Союза и Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые возникают в ходе разработки и применения учредительных договоров, правовых актов и международных соглашений ЕС по вопросам полицейского сотрудничества, в том числе с Российской Федерацией.

Целью исследования является осуществление первого комплексного и системного изучения правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в сфере борьбы с преступностью, включая правовые аспекты взаимоотношений Российской Федерации и Европейского Союза в области полицейского сотрудничества.

В соответствии с поставленной целью задачами настоящего исследования являются:

– изучение научно-концептуальных и историко-правовых аспектов развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе;

– проведение комплексного и системного анализа источников права, закрепляющих правовые основы полицейского сотрудничества в Европейском Союзе;

– определение сущности, закономерностей и тенденций развития правового регулирования реализации компетенции Европейского Союза в области полицейского сотрудничества в борьбе с преступностью;

– изучение правовых основ деятельности Европейского полицейского ведомства, а также правовых основ его взаимоотношений с Европейским Союзом и Российской Федерацией;

– исследование правового регулирования полицейского сотрудничества в действующем законодательстве Европейского Союза;

– определение направлений совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия с учетом опыта ЕС.

Теоретическая и нормативная база исследования. При проведении настоящего исследования диссертант опирался на труды отечественных ученых по общим проблемам международного и европейского права: К.А. Бекашева, М.М. Бирюкова, П.Н. Бирюкова, Н.Н. Грибовской, П.А. Калининченко, А.Я. Капустина, Л.К.Карпова, С.Ю. Кашкина, М.Н.Марченко, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и других.

Кроме того, в процессе исследования использованы труды зарубежных ученых по проблемам права Европейского Союза: Е. Видерина, С. Винклера, Ф. Вильямса, М. Джилмана, Ф. Кайнера, Д. Крамера, Дж. Монара, П. Мюллера-Графа, С. Хелен, Ди. Фабио, М. Чаттертона и других.

Нормативная база, которая была изучена при подготовке диссертационного исследования, включает в себя: международные договоры, в том числе конвенции Организации Объединенных Наций (ООН), учредительные акты Европейского Союза, прежде всего Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза в предшествующих редакциях и в редакции Лиссабонского договора, регламенты, директивы и другие нормативные акты, изданные институтами ЕС, соглашения Европейского Союза с Российской Федерацией, а также соглашения государств - участников СНГ в области полицейского сотрудничества.

Изучены проекты федеральных законов и межгосударственных соглашений, рабочие документы Министерства внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемой сфере правового регулирования.

Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания как общий метод исследования. Названный метод научного познания в ходе проведения исследования сочетался с использованием специальных методов: исторического, логической дедукции и индукции, телеологического, формально-юридического и сравнительно-правового, а также

иных логических приемов и средств исследования, применение которых способствовало достижению заявленной цели и решению задач в поставленной области.

Научная новизна исследования. В диссертационном исследовании впервые в отечественной науке международного и европейского права комплексно исследованы вопросы становления и развития правового регулирования полицейского сотрудничества в борьбе с преступностью в Европейском Союзе.

Диссертационное исследование представляет собой работу, в рамках которой впервые проведен комплексный анализ правовой базы полицейского сотрудничества государств - членов ЕС в сравнении с межгосударственным взаимодействием в этой сфере в рамках Содружества Независимых Государств.

Проведенное исследование содержит общие выводы о сущности, содержании и тенденциях правового регулирования полицейского сотрудничества в Евросоюзе.

В диссертационном исследовании на основе теоретического анализа понятийного аппарата дано авторское определение понятия правового регулирования полицейского сотрудничества в ЕС, определены сущностные характеристики полицейского сотрудничества как объекта правоотношений в сфере борьбы с преступностью.

По результатам разработаны конкретные предложения по совершенствованию межгосударственного взаимодействия Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью в рамках СНГ на основе опыта полицейского сотрудничества в Европейском Союзе.

Основные положения, выносимые на защиту. В соответствии с результатами проведенного исследования и сделанными из него выводами на защиту выносятся следующие основные положения, содержащие существенные признаки научной новизны:

1. Предложено авторское определение понятия полицейского сотрудничества для целей главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании Европейского Союза, под которым понимается урегулированная правовыми нормами совместная деятельность полиции нескольких государств, направленная на предотвращение, раскрытие и

расследование преступлений, а также на повышение эффективности их взаимодействия в сфере борьбы с преступностью.

2. На основании проведенного исторического анализа правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе сделан вывод о постепенной трансформации механизмов этого сотрудничества: от межправительственного взаимодействия государств - членов ЕС, регулируемого международными договорами или осуществляемого на неформальной основе, к регламентируемой законодательными актами институтов ЕС совместной деятельности национальных полиций и специализированных учреждений Евросоюза (Европол, Европейский полицейский колледж – CEPOL). В рамках этой деятельности Европол и CEPOL осуществляют координирующие и вспомогательные функции, но без права принятия принудительных мер, оставленных в исключительной компетенции государств-членов (п. 3 ст. 88 Договора о функционировании ЕС в редакции Лиссабонского договора 2007 г. – ДФЕС).

3. Дана авторская периодизация развития правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до реформы, осуществленной Лиссабонским договором. Проведенный исторический анализ позволил выделить три основных этапа.

Первый этап (1976 – 1991 гг.): становление полицейского сотрудничества благодаря созданию и деятельности межправительственной группы «ТРЕВИ»⁷ (1976 г.) и закреплению некоторых элементов полицейского сотрудничества в Шенгенских соглашениях 1985 г. и 1990 г. как международных договоров между отдельными государствами - членами, не входивших в то время в правовую систему ЕС.

Второй этап (1992 – 1997 гг.): юридическое закрепление полицейского сотрудничества в качестве особой сферы общественных отношений, входящей в компетенцию ЕС, – сначала в контексте «сотрудничества в области правосудия и внутренних дел» (третьей «опоры» Европейского Союза в соответствии с Договором о ЕС 1992 г.).

⁷ Терроризм, Радикализм, Экстремизм, Международное насилие (франц. TREVI – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale).

Третий этап (1998 – 2009 гг.): завершение создания и полноценное функционирование Европейского полицейского ведомства как специализированного учреждения Европейского Союза, координирующего полицейское сотрудничество его государств - членов, в контексте формирования европейского «пространства свободы, безопасности и правосудия» (в соответствии с Амстердамским договором 1997 г.).

4. Современный этап развития полицейского сотрудничества в Европейском Союзе связан с подписанием в 2007 г. и введением в действие с 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора о реформе ЕС.

После вступления в силу Лиссабонского договора полицейское сотрудничество на уровне первичного права ЕС:

1) сохранено в качестве самостоятельного аспекта пространства свободы, безопасности и правосудия как правоохранительной сферы компетенции ЕС;

2) впервые урегулировано в специальной главе учредительных документов (глава «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС)⁸;

3) отнесено к категории совместной компетенции ЕС и его государств - членов.

5. После реформы Лиссабонского договора на уровне вторичного права ЕС его законодательные институты впервые получили право издавать по вопросам полицейского сотрудничества законодательные акты прямого действия (регламенты), применяемые без ратификации и трансформации в национальное законодательство.

При издании законодательных актов в области полицейского сотрудничества право решающего голоса впервые приобрел надгосударственный представительный институт ЕС – Европейский парламент. Однако по вопросам регулирования оперативного сотрудничества полицейских органов Европейский парламент по-прежнему располагает только консультативными полномочиями, в то время как законодательные акты принимает единолично Совет на основе единогласия представителей (министров) государств - членов.

⁸ Глава 5 раздела V «Пространство свободы, безопасности и правосудия» части третьей «Внутренняя политика и деятельность Союза» названного Договора.

6. Системный анализ главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС позволяет выделить две главные цели полицейского сотрудничества в современном первичном праве ЕС:

1) усиление кооперации и взаимодействия непосредственно между полицейскими органами государств - членов ЕС, в том числе в контексте обмена информацией и осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) повышение эффективности индивидуальной и совместной работы полицейских органов государств - членов ЕС с помощью Европола.

7. Системный анализ действующего законодательства Европейского Союза по вопросам полицейского сотрудничества позволяет выделить три основных направления его правового регулирования в современном вторичном праве ЕС:

1) установление и регламентация организационно-правовых механизмов полицейского сотрудничества путем создания специализированных учреждений на европейском уровне, таких как Европол и Европейский полицейский колледж (CEPOL);

2) создание механизмов информационного взаимодействия в области полицейского сотрудничества, главным образом, посредством Шенгенской информационной системы второго поколения и автоматизированной информационно-аналитической системы Европола (The Europol Computer System – TECS);

3) регулирование сотрудничества между полицией государств - членов ЕС в предотвращении преступлений и осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе путем создания правовых основ привлечения полицейских одного государства-члена для выполнения своих функций на территории других государств - членов.

8. Ключевым направлением совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе в настоящее время следует признать проект реформирования Европола и CEPOL с созданием на их базе единого европейского агентства, что может оказать эффект синергии на деятельность всех полицейских служб в ЕС.

9. Европейский Союз как субъект международных отношений и международного права уполномочен устанавливать полицейское

сотрудничество со странами, не входящими в его состав (третьими странами), и международными организациями, в том числе путем заключения с ними специальных международных соглашений. Такие соглашения, как правило, заключаются на двусторонней основе Европейским полицейским ведомством как учреждением ЕС, обладающим статусом юридического лица.

Действующее Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским полицейским ведомством заключено более десяти лет назад (6 ноября 2003 г.), и в настоящее время проводится работа по развитию правовой базы взаимодействия с Европоллом. Представляется, что с подписанием Соглашения об оперативном сотрудничестве между Россией и Европоллом должен быть положительно решен вопрос о доступе правоохранительных органов Российской Федерации к базам Шенгенской информационной системы, что позволит более эффективно взаимодействовать правоохранительным органам Российской Федерации и Европейского Союза в вопросах раскрытия и расследования преступлений.

10. Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, основой которого является делегирование государствами - членами части полномочий в вопросах борьбы с преступностью на надгосударственный уровень, существенно отличается от такого регулирования в СНГ, где правовая база сотрудничества является договорно-правовой и формируется путем заключения двусторонних или многосторонних международных договоров между государствами – участниками.

Вместе с тем представляется возможным использовать опыт Европейского Союза в сфере борьбы с преступностью для совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

В частности, предлагается рассмотреть вопрос о создании постоянного органа, координирующего полицейское сотрудничество, – Евразийского полицейского ведомства, правовой основой деятельности которого, как и Европейского полицейского ведомства на первом этапе его существования, мог бы стать специальный многосторонний договор между государствами - членами ЕАЭС с участием других заинтересованных стран СНГ.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты и выводы работы могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований различных аспектов правового регулирования полицейского сотрудничества в ЕС, представлять интерес для органов государственной власти Российской Федерации при реализации мер Дорожной карты по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, утвержденной 10 мая 2005 г. на московском саммите Россия – ЕС, а также для совершенствования правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках СНГ, ЕАЭС и формируемого Российской Федерацией единого пространства безопасности с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Результаты исследования могут быть востребованы при преподавании таких юридических дисциплин, как право ЕС (Европейское право), международное право и полицейское право, уголовное право и уголовно-процессуальное право, при подготовке учебных пособий для студентов и аспирантов вузов, а также в системе повышения квалификации и профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и прошла обсуждение на кафедре интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Отдельные положения диссертационного исследования используются в учебном процессе Академии Полицейского корпуса в Братиславе, в Омской юридической академии, а также в правоподготовительной деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (Департамент информационных технологий, связи и защиты информации, ФГКУ «ВНИИ МВД России»).

Основные положения диссертации изложены соискателем на научно-практических конференциях, проведенных в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Российском университете дружбы народов, Санкт-Петербургском университете МВД России и Омской академии МВД России в 2013 – 2015 гг.

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка источников и литературы, а также приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования и ее актуальность, степень разработанности в отечественной и зарубежной научной литературе; определены предмет и объект диссертационного исследования, цель, задачи, теоретическая и нормативная база, научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, обозначена теоретическая и практическая значимость работы, приведена информация о результатах апробации положений и выводов исследования.

Первая глава диссертации «Международное полицейское сотрудничество и Европейский Союз» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию историко-правовых и теоретических аспектов формирования правовой базы института полицейского сотрудничества.

В *первом параграфе* «Международное полицейское сотрудничество: историко-правовые и теоретические аспекты» исследуется генезис полицейского сотрудничества. По результатам проведенного через «историческую призму» анализа становления и развития правового регулирования полицейского сотрудничества диссертант приходит к следующим выводам.

Определяющими факторами, обусловившими необходимость разработки и применения национальных и международных правовых актов по вопросам противодействия преступности на ранних этапах развития государственности, явились рост числа уголовных преступлений, совершенных на территории нескольких государств.

В период феодализма начала совершенствоваться правовая база сотрудничества государств в уголовно-правовой сфере. Возникло такое направление международного сотрудничества, как договорно-правовая координация борьбы с преступлениями, затрагивающими интересы нескольких государств, определяющая роль в формировании которого принадлежала государству.

Дальнейшее развитие взаимодействия государств в правоохранительной сфере получило с подписанием конвенций ООН, направленных на противодействие преступности, а также разработкой Советом Европы трех европейских конвенций 50-70-х гг.⁹, с принятием которых была заложена правовая основа современного полицейского сотрудничества государств Европы в сфере борьбы с преступностью и определены основные направления этого взаимодействия.

Для целей главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании Европейского Союза диссертант определяет полицейское сотрудничество как урегулированную правовыми нормами совместную деятельность полиций нескольких государств, направленную на предотвращение, раскрытие и расследование преступлений, а также на повышение эффективности их взаимодействия в сфере борьбы с преступностью.

Во *втором параграфе* «Становление и развитие полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора» проанализировано становление и развитие полицейского сотрудничества в Европейском Союзе.

По итогам проведенного анализа соискатель выделяет три основных этапа развития правового регулирования полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, начиная с момента создания межправительственной группы «ТРЕВИ» и включения некоторых элементов полицейского сотрудничества в Шенгенские соглашения 1985 г. и 1990 г.¹⁰, юридического закрепления полицейского сотрудничества в качестве особой сферы общественных отношений, входящей в компетенцию ЕС, и заканчивая завершением создания Европейского полицейского ведомства, координирующего полицейское сотрудничество его государств - членов, в

⁹ Европейская конвенция о выдаче от 13 декабря 1957 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 23. Ст. 2348; Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 23. Ст. 2349; Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. //Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3347.

¹⁰ Шенгенские соглашения / Вступ. статья и сост. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. – М. Профобразование, 2000.

контексте формирования европейского «пространства свободы, безопасности и правосудия».

Основными причинами, осложнявшими процесс становления и развития правовой базы полицейского сотрудничества в Европейском Союзе до Лиссабонского договора, были неготовность государств - членов оперативно наделить ЕС полномочиями в сфере борьбы с преступностью, являющимися одной из центральных составляющих государственного суверенитета, а также сложности в вопросах обеспечения межгосударственного сотрудничества по созданию единого пространства правопорядка и гармонизации законодательства в сфере охраны правопорядка.

Отличительной чертой данного периода является то, что с момента учреждения Европейский Союз претерпел серьезную эволюцию и расширил свою территорию, что повлекло за собой рост транснациональной преступности в государствах - членах ЕС.

Создание пространства свободы, безопасности и правосудия, являясь одной из целей создания Европейского Союза, одновременно способствовало решению многих проблем и позволило урегулировать отношения внутри Евросоюза, поскольку создает условия для функционирования эффективного и безопасного единого рынка и проведения самостоятельной политики ЕС.

В *третьем* параграфе «Компетенция Европейского Союза в области полицейского сотрудничества после реформ Лиссабонского договора» диссертант рассматривает положение института полицейского сотрудничества на современном этапе. Раскрыты современные вызовы, исходящие от трансграничной преступности, рассмотрены цели и задачи программ по борьбе с преступностью, принятых в Гааге и Тампере, а также Стокгольмской программы¹¹.

Отмечается, что после реформы Лиссабонского договора на уровне вторичного права ЕС его законодательные институты впервые получили право издавать по вопросам полицейского сотрудничества законодательные акты прямого действия (регламенты), применяемые без ратификации и трансформации в национальное законодательство. При издании

¹¹ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. 2010/C 115/01 // OJ. L. 4.5.2010. P. 115.

законодательных актов в области полицейского сотрудничества право решающего голоса впервые приобрел надгосударственный представительный институт ЕС – Европейский парламент.

Проведенный системный анализ главы «Полицейское сотрудничество» Договора о функционировании ЕС позволил выделить основное предназначение полицейского сотрудничества в современной первичном праве ЕС, которое выражается в:

1) усилении кооперации и взаимодействия непосредственно между полицейскими органами государств - членов ЕС, в том числе в контексте обмена информацией и осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) повышении эффективности индивидуальной и совместной работы полицейских органов государств - членов ЕС с помощью Европола.

Вторая глава диссертационного исследования «Правовое регулирование полицейского сотрудничества между государствами-членами Европейского Союза» посвящена изучению правового регулирования полицейского сотрудничества внутри ЕС. В ней раскрыты способы регулирования и основные органы, отвечающие за борьбу с преступностью.

В *первом параграфе* «Организационно-правовые механизмы полицейского сотрудничества между государствами членами Европейского Союза» анализируются полномочия основных органов ЕС, вовлеченных в процесс противодействия преступности. В основе главы лежат исследования, касающиеся Европейского полицейского ведомства (Европола) и Европейского полицейского колледжа (CEPOL)¹².

Создание в соответствии со статьей К.1 Маастрихтского договора о Европейском Союзе 1992 г. в рамках ЕС специализированной полицейской службы – Европейского полицейского ведомства (European police office – Europol) было предназначено для реализации функций обмена оперативной информацией между правоохранительными органами государств - членов Европейского Союза в сфере борьбы с преступлениями, выходящими за пределы национального уровня, оказания им оперативной и технической помощи, а также осуществления аналитической деятельности.

¹² CEPOL – от французск. «Collège européen de police».

Европол, являясь учреждением с правами юридического лица и обладая правосубъектностью внутри ЕС и на международной арене, помимо координации работы полицейских служб всех государств - членов ЕС, обеспечивает сотрудничество с не входящими в Европейский Союз государствами, а также с международными организациями и учреждениями, включая Интерпол.

По мнению соискателя, Европейское полицейское ведомство с момента начала своего существования и до настоящего времени благодаря наличию широких полномочий, в том числе в сфере формирования информационных баз данных, являет собой один из наиболее удачных инструментов борьбы с преступностью. В то же время, для обеспечения успешной деятельности Европол должен постоянно совершенствовать механизмы предоставления, проверки, контроля и анализа информации, а также управления кадровыми и финансовыми ресурсами.

Европейский полицейский колледж (CEPOL), образованный в 2005 г., является агентством Европейского Союза. Основными его задачами являются содействие развитию сотрудничества между национальными полицейскими силами посредством организации подготовки сотрудников правоохранительных органов, проведения курсов повышения квалификации для европейских полицейских, распространения результатов проводимых исследований и передовых практик, координации программ обмена и содействия в получении грантов ЕС для конкретных проектов. По данным направлениям CEPOL взаимодействует с органами Европейского Союза, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения правопорядка, с учебными заведениями в государствах Евросоюза, а также в государствах-кандидатах на вступление в ЕС.

Диссертант обращает внимание на то, что в современных условиях идея реформирования CEPOL и Европола приобретает особую актуальность. Новые вызовы и угрозы, исходящие от постоянно меняющейся преступности, в том числе трансграничной, результаты деятельности в рамках программы Тампере и других программ наряду с Лиссабонским договором подталкивают Европейский Союз к реформированию CEPOL и Европола как основных

органов по борьбе с преступностью¹³. Слияние этих органов в один способно оказать эффект синергии на деятельность полицейских служб в Евросоюзе.

Во *втором параграфе* «Информационное взаимодействие в области полицейского сотрудничества между государствами-членами Европейского Союза (правовые аспекты)» обосновываются преимущества Шенгенских соглашений и Шенгенской информационной системы. Рассмотрены основные принципы работы, раскрыты положения о конфиденциальности информации, содержащейся в системе.

Рассматривая природу Шенгенской информационной системы (ШИС), соискатель отмечает, что первыми шагами государств - членов Европейского сообщества в борьбе с преступностью стали меры, принятые вне рамок правовой системы Сообществ¹⁴, с использованием международно-правовых инструментов¹⁵. Во многом принятие решения о создании Шенгенской информационной системы (Шенгенское соглашение 1985 г. и Конвенция о его применении 1990 г.) было обусловлено политической волей государств - членов Европейского сообщества обеспечить свободу передвижения для своих граждан, а также эффективное полицейское сотрудничество в условиях отмены внутреннего пограничного контроля между странами ЕС.

Дальнейший генезис Шенгенской информационной системы не был возможен без принятия серьезных реформ. По мнению диссертанта, основной причиной для реформирования ШИС было значительное расширение состава Евросоюза в начале XXI в¹⁶. Результатом стало создание Шенгенской информационной системы второго поколения (ШИС-2).

Также соискатель отмечает, что широкое использование компьютеризованной системы сбора данных Европолom невозможно из-за того, что данная система не может быть соединена с другими системами

¹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA/COM/2013/0173 final - 2013/0091 (COD)/

¹⁴ Климова Е.А. Правовые основы сотрудничества в сфере общей уголовно-правовой политики Европейского союза // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. Сборник материалов. – Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России. 2006. С. 140.

¹⁵ Di Fabio U. Die dritte Suule der Union // Die offentliche Verwaltung. 1997, S. 92.

¹⁶ См.: Юматова А.О. Некоторые аспекты создания «Пространства свободы, безопасности и правосудия» в Европейском Союзе / А.О. Юматова // Московский журнал международного права. 2008. № 3. С. 245.

автоматизированной обработки данных, за исключением компьютерных систем национальных органов государств - членов Европейского Союза.

В связи с этим невозможно одновременное получение информации, содержащейся, например, в Шенгенской информационной системе и системе сбора данных Европола, при проведении анализа данных о лицах, претендующих на въезд в государства - члены Европейского Союза. В целях исключения возможности несанкционированного доступа к собранным в этих информационных банках данных Европейского полицейского ведомства сведениям или их неправомерного изменения получение информации из Шенгенской информационной системы осуществляется только через национальные органы Европола.

Такой порядок получения сведений Европейским полицейским ведомством из Шенгенской информационной системы с учетом того, что для их получения требуется определенное время, снижает эффективность использования Европолом данных, содержащихся в ее базе.

В *третьем параграфе* «Правовое регулирование сотрудничества между полициями государств - членов ЕС в предотвращении преступлений и в оперативно-розыскной деятельности» рассмотрены и проанализированы основные виды и формы сотрудничества полицейских органов.

Помимо сотрудничества в сфере обмена информацией, а также установления единых стандартов защиты персональных данных, особым видом сотрудничества является взаимодействие полиции в области предотвращения насилия на международных футбольных матчах.

Отдельно анализируется такая форма сотрудничества, как институт совместных расследований (joint investigation), под которым понимается деятельность по расследованию преступлений, осуществляемая совместными следственными группами (joint investigation teams), сформированными из представителей компетентных органов различных государств и наделенными полномочиями по выполнению процессуальных действий на территориях тех государств, представители которых включены в состав таких групп.

Кроме того, в качестве одной из форм полицейского сотрудничества, направленного на предотвращение преступлений, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, диссертантом

рассматривается деятельность сотрудников полицейских ведомств государств - членов Европейского Союза при проведении операций ООН по поддержанию мира.

В третьей главе диссертационного исследования «Правовое регулирование полицейского сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом» рассматриваются механизм и составляющие элементы такого сотрудничества.

В *первом параграфе* «Система соглашений Европейского Союза в области полицейского сотрудничества» проанализирована действующая система соглашений Европола с третьими странами.

В соответствии с соглашениями Европейское полицейское ведомство осуществляет поддержку деятельности полицейских органов третьих стран посредством содействия обмену информацией, в том числе оперативной, о состоянии и развитии преступности, новых методах раскрытия и расследования преступлений, каналах перевода денежных средств, полученных преступным путем, поставки наркотиков, контрабанды табачной продукции и медикаментов, незаконной миграции.

Основными направлениями сотрудничества полицейских ведомств третьих стран и Европола в сфере информационного обмена являются:

– гармонизация правоохранительного законодательства третьих стран и европейских актов, регламентирующих деятельность Европола в рамках сотрудничества с третьими странами;

– приведение во взаимное соответствие стандартов защиты информации и персональных данных;

– выработка и нормативное закрепление в нормативных правовых актах третьих стран единых стандартов исполнения информационных запросов, направляемых по линии Европола.

Изучение соглашений показало, что единого типового документа для подписания договоренностей с третьими странами у Европола нет, в связи с чем стороны используют в них свои собственные формулировки и трактовки. Делается вывод о том, что имеющиеся разногласия препятствуют процессу унификации в сфере обмена данными и подлежат скорейшему разрешению.

Во *втором параграфе* «Соглашения Российской Федерации с Европейским Союзом в области полицейского сотрудничества» анализируется действующая система соглашений Европола с Российской Федерацией. Раскрывается механизм взаимодействия сторон в области борьбы с преступностью. Особое внимание в данной главе уделяется перспективе заключения соглашения между Россией и Европолем по обмену секретной информацией. Акцентируется внимание на том, что в процессе двустороннего согласования находятся вопросы доступа к Шенгенской информационной системе.

Диссертант отмечает, что наличие у правоохранительных органов Российской Федерации доступа к Шенгенской информационной системе обусловило бы повышение качества совместной деятельности в сфере борьбы с преступностью за счет колоссальной возможности владения актуальной информацией о лицах и предметах, объявленных в розыск в ЕС. Кроме того, информация о преступниках и разыскиваемых предметах в Российской Федерации могла быть внесена в базу данных Шенгенской информационной системы.

Создание и запуск национальной части Шенгенской информационной системы в рамках Российской Федерации, а также подсоединение ее к техническому центру позволит достичь качественных результатов противодействия преступности и внутри нашей страны.

В *третьем параграфе* «Сравнительный анализ правовых механизмов полицейского сотрудничества в Европейском Союзе и Содружестве Независимых Государств» соискатель проводит сравнение между полицейским сотрудничеством в рамках Европейского Союза и на территории Содружества Независимых Государств. В параграфе особое внимание уделяется деятельности БКБОП (Бюро по координации борьбы с организованной преступностью).

Проведенный сравнительно-правовой анализ позволил сформулировать вывод о том, что правовой механизм полицейского сотрудничества в Европейском Союзе, основой которого является делегирование государствами - членами ЕС на надгосударственный уровень полномочий в сфере борьбы с преступностью, существенно отличается от правовой регламентации сотрудничества правоохранительных органов в странах СНГ, являющейся

договорно-правовой или конвенционной и строящейся на заключении и реализации двусторонних или многосторонних договоров в данной сфере.

В заключении изложены выводы, сделанные диссертантом по результатам проведенного исследования, а также сформулированы перспективы развития правового регулирования полицейского сотрудничества в рамках Евросоюза, Российской Федерации и Содружества Независимых Государств. Также отображены перспективы улучшения полицейского сотрудничества в рамках ЕАЭС.

Выводы и положения диссертационного исследования были опубликованы соискателем в десяти научных статьях общим объемом 4 п.л., из них пять объемом 2,2 п.л. опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии:

1. Никишкин И.К. Заключение соглашения между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией о стратегическом и оперативном сотрудничестве // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 78-81 (0,5 п.л.).

2. Никишкин И.К. Роль государства в эволюции права международного полицейского сотрудничества // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 69-73 (0,6 п.л.).

3. Никишкин И.К. Некоторые вопросы развития правовой базы межгосударственного полицейского сотрудничества Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью // Научный портал МВД России. – М.: ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России». 2015. № 2. С. 105-108 (0,4 п.л.).

4. Никишкин И.К. Правовое регулирование создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств: законодательство и практика // Научный портал МВД России. – М.: ФГКУ «Всероссийский научно-

исследовательский институт МВД России». 2015. № 3. С 128-130 (0,3 п.л.).

5. Никишкин И.К. Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств - членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 58-60 (0,5 п.л.).

Другие публикации:

6. Никишкин И.К. Взаимодействие совместных следственно-оперативных групп и военной юстиции на территориях нескольких государств // Военно-юридический журнал. 2012. № 7. С. 9-13 (0,4 п.л.).

7. Никишкин И.К. Совместные следственные группы, как новый способ борьбы с преступностью // Сборник тезисов по итогам IX научно-практической конференции студентов и аспирантов «Международные правоотношения: публичные, частные и интеграционные аспекты». – М.: МГЮА, 2014. С. 75-77 (0,2 п.л.).

8. Никишкин И.К. К вопросу о развитии правовой базы сотрудничества Российской Федерации с Европейским Союзом в сфере борьбы с преступностью / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. В 3 частях. Ч. III. /сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2015. С. 206-210 (0,5 п.л.).

9. Никишкин И.К. Развитие правовой базы информационного взаимодействия министерств внутренних дел Евразийского экономического союза в сфере борьбы с преступностью // Сборник трудов по итогам международной конференции «Актуальные проблемы полицейского права: к 95-летию образования Омской академии МВД России». – Омск, ОМА МВД России. 2015. С. 123-127 (0,3 п.л.).

10. Никишкин И.К. Правовые основы создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств // Сборник материалов XIII Международного конгресса «Блищенковские чтения». – М.: Российский университет дружбы народов. 2015 (издается в электронном виде) (0,3 п.л.).

Подписано в печать: 24.11.2015
Объем: 1,0 усл.п.л.
Тираж: 150 шт. Заказ № 210
Отпечатано в типографии «Реглет»
125009, г. Москва, Страстной бульвар,
д. 4 +7(495) 978-43-34; www.reglet.ru