

УДК: 341.45

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ АЗИАТСКО-
ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА**

Нямдулам Ж.

Институт полиции Университета правоохранительной службы Монголии

В статье рассматривается ретроспектива международно-правового сотрудничества правоохранительных органов государств Азиатско-Тихоокеанского региона в противодействии некоторым наиболее опасным видам преступлений. В данной работе анализ касается соглашений, заключенных Министерством юстиции Монголии с девятнадцатью странами региона, среди которых: Япония, Россия, Китай, КНДР, Республика Корея, Венгрия, Индия и другие. Для выявления и сравнения форм сотрудничества анализу подвергались все виды соглашений: межгосударственные (межправительственные) и межведомственные.

Ключевые слова: Азиатско-Тихоокеанский регион, международные договоры, правоохранительные органы, преступность, наркотические средства.

Международное сотрудничество стран Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР) в области борьбы с преступностью исторически складывалось под влиянием геополитических факторов, которые сыграли неизменную роль в становлении взаимодействия в рассматриваемой сфере деятельности.

В настоящее время в Монголии имеется обширная нормативно-правовая база для осуществления международного сотрудничества со странами АТР в борьбе с преступностью. Вместе с тем заключенные с отдельными странами соглашения двустороннего характера сильно отличаются друг от друга не только по содержанию (одни – общего характера – о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам; другие – специализированные – например, о выдаче, о содействии в расследовании уголовных дел и т.д.), но и по формам взаимодействия правоохранительных органов. Различия в перечне организационно-правовых форм вызваны многими причинами, среди которых есть как политические, так и правовые. Невозможность внести в двусторонний договор ту или иную форму сотрудничества часто связана с сильными различиями национального законодательства сторон, особенно процессуального, что делает невозможным реализацию такой формы на практике без обоюдного внесения изменений во внутренние нормативно-правовые акты.

Анализ форм международного сотрудничества в борьбе с преступностью в рамках АТР на основе их закрепления в юридически обязательных документах (договорах) дает возможность оценить приоритеты правоохранительных органов в вопросах межведомственного взаимодействия. В частности, проводимый в данной работе анализ касается соглашений, заключенных Министерством юстиции Монголии с девятнадцатью странами региона, среди которых: Япония, Россия, Китай, КНДР,

Республика Корея, Венгрия, Индия и другие. Для выявления и сравнения форм сотрудничества анализу подвергались все виды соглашений: межгосударственные (межправительственные) и межведомственные.

В частности, следует отметить соглашение о сотрудничестве между Министерством юстиции Монголии и Министерством юстиции Социалистической Республики Вьетнам от 17 апреля 2000 г., а также аналогичные документы, подписанные с Министерством юстиции Республики Корея от 05 октября 2008 г. и Министерством юстиции КНР от 31 августа 1989 г. Указанные документы по своему содержанию сходны и в большей мере представляют собой рамочные соглашения, призванные создать правовую основу для осуществления непосредственных контактов сотрудников министерств, организации визитов, встреч, конференций на соответствующем уровне. Эти договоры содержат правовые процедуры обмена информацией об осужденных лицах – гражданах других государств¹.

Министерство Юстиции Монголии как основной субъект противодействия общеуголовной преступности также имеет заключенные соглашения о сотрудничестве с аналогичными ведомствами стран АТР. Помимо соглашений, имеющих правовой характер и порождающих права и обязанности у профильных ведомств соответствующих государств, Министерство Юстиции Монголии имеет опыт подписания с отдельными странами региона документов программного характера. Генеральная прокуратура Монголии также не осталась в стороне от договорного процесса со странами АТР. Однако это участие в настоящее время нашло отражение в ограниченном количестве соглашений.

В настоящее время немалое количество международных межведомственных соглашений со странами АТР заключено по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков и психотропных веществ, ввозимых через Монголию в Россию и другие страны Европы. Министерством юстиции Монголии подобные соглашения заключены с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков в России, Министерством общественной безопасности КНР, Министерством общественной безопасности Социалистической Республики Вьетнам.

Следует отметить, что все перечисленные выше двусторонние межведомственные соглашения носят типовой характер и отличаются друг от друга незначительно, в основном, в тех аспектах, которые носят процессуальный характер (например, в сроках предоставления информации одним уполномоченным органом другому). Также от типовой формы несколько отличается соглашение между ФСКН России и Министерством общественной безопасности Китая. Данное соглашение, несмотря на его межведомственный статус, является рамочным документом, на основе которого еще предстоит принять конкретизирующий акт, направленный на реализацию практических мер в области противодействия незаконному обороту наркотиков. Об этом прямо сказано в тексте документа, что не присутствует в договорах с другими странами региона. Соглашение о сотрудничестве с Китаем 2004 г. устанавливает цели и задачи сотрудничества, определяет круг вопросов по взаимодействию, содержит программу межгосударственного взаимодействия как в практической сфере, так и в сфере обмена опытом, а также программу расширения правовой базы со-

¹ См.: Волеводз А. Г. Международный розыск, арест и конфискация полученных преступным путем денежных средств и имущества: Правовые основы и методика. – М., 2000. – С. 24.

трудничества. Данное соглашение действительно получило дальнейшую конкретизацию в подписанном 29 ноября 2005 г. Протоколе об организации приграничного сотрудничества между ФСКН России и Министерством общественной безопасности КНР². Сущность настоящего документа заключается в том, что часть полномочий по взаимодействию в рассматриваемой сфере деятельности стороны решили возложить на приграничные территориальные подразделения своих правоохранительных служб. Отметим, что практика реализации данного решения оказалась весьма эффективной, что следует учитывать правоохранительным органам Монголии.

Типовой характер остальных соглашений позволяет судить об определенной правовой унификации, которая сложилась в процессе их заключения. Примечательно, что ни один из приведенных выше договоров за время, прошедшее с момента подписания, не потребовал внесения изменений, дополнительной конкретизации применительно к конкретному государству. Более того, двусторонние соглашения по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, заключаемые с некоторыми странами Юго-Восточной Азии, между собой текстуально весьма сходны с упоминавшимися выше. Договоры, заключенные Министерством Юстиции Монголии, порождают права и обязанности только у соответствующих государственных органов, и, следовательно, такие соглашения носят характер межведомственных. В то же время следует отметить, что в некоторых странах их действие внутренними нормами было распространено и на другие правоохранительные органы. Так, соглашение о сотрудничестве между ФСКН России и Министерством общественной безопасности КНР, заключенное в 2005 г., распространилось и на Министерство обороны КНР в части оказания содействия в пресечении контрабанды наркотиков. Другой характерной чертой двусторонних межведомственных соглашений со странами АТР по противодействию незаконному обороту наркотиков является правовая преемственность в отношении таких фундаментальных соглашений в рассматриваемой сфере, как Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г., Конвенция о психотропных веществах 1971 г., Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. В определенном смысле межведомственные соглашения выступают формой правовой конкретизации универсальных договоров.

Таким образом, в настоящее время в Монголии создана весьма обширная международно-правовая система сотрудничества правоохранительных органов Монголии со странами АТР.

Учитывая, что региональные Азиатско-Тихоокеанские соглашения по данным вопросам с участием нескольких стран заключаются весьма редко, двусторонние акты становятся важным элементом регулирования деятельности по противодействию преступности, которая в рамках АТР имеет устойчивую тенденцию к расширению и усложнению. Противодействие транснациональной преступности в рамках АТР осуществляется совместно правоохранительными органами многих стран. Сотрудничество осуществляется по многим направлениям, и его реализация связана со

² См.: Постановление Правительства РФ «О подписании об организации приграничного сотрудничества между Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков и Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики // Собрание законодательства РФ. 2005. N 39. Ст. 9007.

множеством организационно-правовых форм взаимодействия. Основными формами сотрудничества правоохранительных органов в борьбе с преступностью в АТР является проведение совместных следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, а также операций по задержанию и обезвреживанию преступников. В отличие, например, от стран Европы, где в силу развитости интеграционных процессов к проведению таких акций могут быть сравнительно легко и быстро привлечены правоохранительные органы практически всех стран региона, для государств АТР процессы согласования и подготовки занимают гораздо больше времени, поскольку отсутствуют единые центры координации взаимодействия. Планирование совместных операций правоохранительных органов стран АТР обычно осуществляется на двусторонней основе³.

В настоящее время большинство совместных операций проводится правоохранительными органами стран АТР в рамках по пресечению незаконного оборота наркотиков, незаконной миграции и торговли людьми, пиратства, а также незаконного вылова рыбы и морепродуктов. Более подробно рассмотрим организацию взаимодействия правоохранительных органов стран АТР на примере противодействия контрабанде наркотиков. Результаты сравнительного анализа материалов национальных правоохранительных органов стран АТР, а также материалов ООН позволяют выявить устойчивую тенденцию роста за период с 1991 по 2007 гг. не только количества зарегистрированных преступлений, связанных с наркотиками, но и уровня этого вида преступности во всех исследуемых странах АТР. Наиболее высоким уровень наркопреступности в 2014 г. (на 100 тыс. населения) был в США – 534, в 4 раза меньше в России – 132, значительно ниже в Японии – 21, самым низким в Республике Корея – 10 и Китае – 9. Однако следует понимать, что рассмотренные показатели не раскрывают истинного положения дел, поскольку для данной категории преступлений характерна высокая степень латентности. Сущность операций, проводимых как на двусторонней, так и на многосторонней основе, заключается в одновременном пресечении деятельности всех участников преступной группы на территории разных стран и в оказании последующей правовой помощи в проведении расследования в каждом из государств. В частности, это касается предоставления результатов допросов подозреваемых, вещественных доказательств и т. д.

Особое внимание правоохранительными органами Монголии и других стран АТР в настоящее время уделяется планированию операций. Часто они носят многоэтапный характер, растянуты во времени и требуют значительного привлечения сил и средств сторон. К таким операциям, в частности, можно отнести двухэтапную международную оперативно-профилактическую операцию «Канал-2007». Ее основная цель – выявление и пресечение контрабанды наркотиков, создание антинаркотических поясов безопасности вокруг Афганистана, блокирование межрегиональных и международных каналов поставок синтетических наркотиков из стран Юго-Восточной Азии, ликвидация подпольных лабораторий по их производству. Также в ходе этой операции решались задачи по совершенствованию механизмов взаимодействия правоохранительных органов и специальных служб в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Оперативно-розыскными мероприятиями охватыва-

³ См.: Номоконов В., Баранник И. Международное сотрудничество в борьбе с контрабандой наркотиков на Дальнем Востоке // Уголовное право. – 2006. – № 4. – С. 17.

лись десять стран АТР. Это Казахстан, КНР, Монголия, Мьянма, Пакистан, Россия, Таджикистан, Таиланд и Япония. Операция «Канал-2007» на сегодняшний день не имеет аналогов по масштабам и географии проведения за всю историю сотрудничества в данном направлении в АТР. При проведении второго этапа в ней участвовали более 96 тыс. сотрудников антинаркотических ведомств, органов безопасности, внутренних дел, таможенных и пограничных служб государств-участников. Было организовано более 6 тыс. совместных оперативных групп – в приграничных районах, на объектах железнодорожного, воздушного и автомобильного транспорта. Создано свыше 5 тыс. стационарных постов на обрабатываемых направлениях. Перекрывались около 1,8 тыс. железнодорожных узлов и станций, более 3 тыс. автомобильных дорог, 269 аэропортов. Отличительной особенностью операции «Канал-2007» является то, что совместные оперативно-розыскные мероприятия, спланированные в соответствии с замыслом и планом подготовки операции, не прекращались между первым и вторым этапами. Новый подход к проведению операции позволил принять ряд эффективных мер по пресечению незаконного оборота наркотиков, каналов контрабанды героина. С юридической точки зрения правовой базой для проведения операции «Канал-2007» стали решения и программа действий, принятые на конференции глав антинаркотических ведомств в декабре 2006 г. в Пекине. Помимо масштабных операций страны АТР проводят и более локально обособленные мероприятия субрегионального характера. Так, в мае-июле 2007 г. в ходе совместной операции китайской и филиппинской полиции было конфисковано 180 кг синтетического наркотика метамfetамина (известного как «лед»).

Благодаря трехлетнему тщательному совместному расследованию китайской и филиппинской полиции была обезврежена транснациональная группировка. Следует отметить, что в последнее десятилетие в практику совместной деятельности правоохранительных органов России и стран АТР прочно вошли международные операции, именуемые «контролируемая поставка». Она представляет собой специальную систему скрытого полицейского и таможенного контроля, которая позволяет проследить все звенья цепи, выявить и ликвидировать устоявшиеся международные каналы сбыта и транспортировки наркотиков. Вместе с тем, широкое применение таких оперативных мероприятий в сотрудничестве с большим количеством стран АТР наталкивается на несоответствие законодательства стран региона. В частности, само понятие «контролируемая поставка» имеет неоднозначную трактовку во внутреннем законодательстве. В разных странах данное понятие существенно различается, а в нормативно-правовых актах такого государства, как Лаос, вообще отсутствует. Кроме того, в разных странах АТР результаты данных мероприятий имеют различную доказательственную силу, что затрудняет наступление судебных последствий для всех задержанных в разных странах лиц, причастных к незаконному обороту наркотиков. В этой связи можно высказаться за скорейшую активизацию процессов гармонизации законодательства стран региона, по крайней мере в вопросах единого установления юридических терминов.

Проведенный анализ показал неравномерность распределения форм сотрудничества Монголии с отдельными странами Азиатско-Тихоокеанского региона в сфере борьбы с преступностью. По нашему мнению, Монголии следует в заключаемых с государствами региона профильных соглашениях стремиться закрепить как можно более широкий спектр форм взаимодействия, поскольку если некоторые неучтен-

ные в договорах формы будут востребованы правоохранительными органами в будущем, не будет необходимости в трате времени на внесение изменений в действующую нормативно-правовую базу.

Nyamdulam J. International legal bases of cooperation between law enforcement authorities of the Asia-Pacific region // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 3. – P. 178 – 183.

The article dedicated to the retrospective of the international law based cooperation within the Asia-Pacific region law enforcement agencies in a counteraction to the most severe types of crimes. In this work the analysis concerns the agreements concluded by the Ministry of Justice of Mongolia with nineteen countries of the region, among which: Japan, Russia, China, Democratic People's Republic of Korea, Republic of Korea, Hungary, India and others. For identification and comparison of forms of cooperation all types of agreements – interstate (intergovernmental) and interdepartmental were exposed to the analysis.

Key words: Asia-Pacific region, international cooperation, international agreements, law enforcement agencies, criminality, narcotics.

Spisok literatury:

1. Volevodz A. G. Mezhdunarodnyj rozysk, arest i konfiskaciya poluchennyh prestupnym putem denezhnyh sredstv i imushchestva: Pravovye osnovy i metodika. – M., 2000. – S. 24.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF «O podpisanii ob organizacii prigranichnogo sotrudnichestva mezhdou Federal'noj sluzhboj RF po kontrolyu za oborotom narkotikov i Ministerstvom obshestvennoj bezopasnosti Kitajskoj Narodnoj Respubliki // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. N 39. St. 9007.
3. Nomokonov V., Barannik I. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s kontrabandoj narkotikov na Dal'nem Vostoke // Ugolovnoe pravo. – 2006. – № 4. – S. 17.