

# **НА ОДНОЙ СТОРОНЕ ПО ОБЕ СТОРОНЫ ГРАНИЦЫ**

Сотрудничество органов власти  
Финляндии и России с целью  
улучшения пограничной безопасности

**АННА-ЛИЙСА ХЕУСАЛА,  
АНЬЯ ЛОХИНИВА  
И АНТТИ МАЛМИ**

ИССЛЕДОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО ИНСТИТУТА 34/2009  
СЕРИЯ ПУБЛИКАЦИЙ ШКОЛЫ ПОГРАНИЧНОЙ И  
МОРСКОЙ ОХРАНЫ 1. ИССЛЕДОВАНИЕ 1/2009

Полицейский институт  
Tampere, 2009

Vaajakatu 2  
33720 Tampere  
[www.poliisiammattikorkeakoulu.fi](http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi)

Школа пограничной и морской охраны  
Espoo, 2009

Kivimiehentie 2  
02150 Espoo  
[www.raja.fi/rmvk](http://www.raja.fi/rmvk)

Анна-Лийса Хеусала & Аня Лохинива & Антти Малми

## **НА ОДНОЙ СТОРОНЕ – ПО ОБЕ СТОРОНЫ ГРАНИЦЫ**

Сотрудничество органов власти Финляндии и России  
с целью улучшения пограничной безопасности

ISBN 978-951-815-165-7

Исследование Полицейского института 34/2009  
Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 34/2009  
ISSN 1455-8262

Серия публикаций Школы пограничной и морской охраны 1.  
Исследование 1/2009  
Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia 1/2009.  
ISSN 1459-4471

Обложка: Mika Melvas  
Верстка: Liisa Viitanen  
Печать: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2009

# СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово.....	7
<b>1 Введение .....</b>	<b>12</b>
<b>2 Теория и вопросы исследования.....</b>	<b>21</b>
<b>3 Материал и методы исследования.....</b>	<b>34</b>
<b>4 Сотрудничество между органами власти Финляндии и России.....</b>	<b>44</b>
4.1 Взаимные договоры.....	44
4.2 Органы власти по соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью в Финляндии и России, а также региональное и местное сотрудничество.....	52
4.3 Оперативная деятельность и предварительное расследование в Финляндии и России.....	60
<b>5 Сотрудничество полиции-таможни-ведомства погра- ничной охраны (ПТР) Финляндии в борьбе с преступ- ностью и контакты в международном сотрудничестве.....</b>	<b>76</b>
<b>6 Полиция Финляндии.....</b>	<b>85</b>
6.1 Структура организации, задачи и полномочия.....	85
6.2 Практические аспекты и формы сотрудничества официальных лиц в Финляндии.....	98
6.2.1. Официальные структуры.....	98
6.2.2 Оказание помощи в оперативной деятельности.....	104
6.2.3. Получение и продвижение информации.....	107
6.2.4 Действенная эффективность.....	115
6.3 Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти с официальными органами России.....	125
6.3.1 Официальные структуры.....	125
6.3.2 Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации.....	127
6.3.3 Действенная эффективность.....	141
6.4 Заключение .....	147

<b>7</b>	<b>Российская милиция.....</b>	<b>154</b>
7.1	Структура организации, задачи и полномочия .....	154
7.2	Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти в России.....	159
7.2.1	Официальные структуры.....	159
7.2.2	Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации.....	164
7.2.3	Действенная эффективность.....	169
7.3	Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти с официальными органами Финляндии.....	172
7.3.1	Официальные структуры.....	172
7.3.2	Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации .....	173
7.3.3	Действенная эффективность.....	177
7.4	Заключение.....	180
<b>8</b>	<b>Таможня Финляндии.....</b>	<b>184</b>
8.1	Структура организации, задачи и полномочия.....	184
8.2	Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти в Финляндии.....	211
8.2.1	Официальные структуры.....	211
8.2.2	Оказание помощи в оперативной деятельности.....	230
8.2.3	Получение и продвижение информации.....	238
8.2.4	Действенная эффективность.....	247
8.3	Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти с официальными органами России.....	257
8.3.1	Официальные структуры.....	257
8.3.2	Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации.....	268
8.3.3	Действенная эффективность.....	276
8.4	Заключение.....	279
<b>9</b>	<b>Российская таможня.....</b>	<b>285</b>

<b>10</b>	<b>Ведомство пограничной охраны Финляндии.....</b>	<b>295</b>
10.1	Структура организации, задачи и полномочия.....	295
10.2	Практические аспекты и формы сотрудничества с органами власти в Финляндии.....	308
10.2.1.	Официальные структуры.....	308
10.2.2	Оказание помощи в оперативной деятельности...314	
10.2.3.	Получение и продвижение информации.....	317
10.2.4	Действенная эффективность.....	323
10.3	Практические аспекты и формы сотрудничества органов власти с официальными органами России.....	336
10.3.1	Официальные структуры.....	336
10.3.2	Оказание помощи в оперативной деятельности...338	
10.3.3	Получение и продвижение информации.....	346
10.3.4	Действенная эффективность.....	348
10.4	Заключение.....	352
<b>11</b>	<b>Федеральная пограничная служба России.....</b>	<b>357</b>
<b>12</b>	<b>Заключение.....</b>	<b>367</b>
12.1	Сотрудничество полиции-таможни-ведомства пограничной охраны Финляндии.....	368
12.2	Трансграничное сотрудничество органов власти Фин- ляндии и России.....	375
12.3	Новые границы в сотрудничестве органов власти.....	392
	<b>Summary.....</b>	<b>396</b>
	<b>Сокращения.....</b>	<b>405</b>
	<b>Приложения.....</b>	<b>407</b>
Приложение 1	Договоры, протоколы, программы и проекты, регулирующие финско-российское сотрудни- чество.....	407
Приложение 2	Центральная криминальная полиция.....	411
Приложение 3	Государственное управление внутренних дел РФ.....	412
Приложение 4	Таможенная служба Российской Федерации.....	413
Приложение 5	Федеральная служба безопасности России.....	414
Приложение 6	Генеральная прокуратура Российской Федерации.....	415
Приложение 7	Управление полиции Финляндии.....	416

Приложение 8	Руководство полиции губернии Южной Финляндии.....	417
Приложение 9	Департамент полиции уезда Лаппеенранта.....	418
Приложение 10	Ведомство пограничной охраны Финляндии.....	419
Приложение 11	Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии.....	420
Приложение 12	Таможенное управление Финляндии.....	421
Приложение 13	Восточный таможенный округ.....	422
Приложение 14	Федеральная пограничная служба ФСБ.....	423
Приложение 15	Управление милиции МВД Выборгского района Ленинградской области.....	424
Приложение 16	Структура Приморского отделения милиции Выборгского района Ленинградской области.....	425
Приложение 17	Северо-Западное таможенное управление и подведомственная ему Выборгская таможня (Федеральная таможенная служба, 2007).....	426
<b>Лексика.....</b>		<b>429</b>
<b>Источники.....</b>		<b>473</b>

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Цель настоящей работы – перейти границу. Эта граница проходит как между Финляндией и Россией, так и между организациями, послужившими объектом настоящего исследования. Она проходит между языками и между культурами. Она проходит между действующими лицами, участвующими в сотрудничестве, и лицами, сомневающимися в этом. Но при этом граница также объединяет нас всех. Через границы мы можем сотрудничать и развивать свою деятельность. Поломав границы, мы можем стать сильнее.

В Финляндии ранее не проводилось такого рода исследования по сотрудничеству официальных органов пограничной безопасности. Наше исследование показывает, что выше упомянутую границу в сотрудничестве пограничной безопасности Финляндии и России переходили различными способами. Барьеры ломались путём заключения договоров, делающих возможным общение, и мосты сооружались по инициативе участников финско-российского сотрудничества. Сотрудничество в сфере безопасности между официальными органами Финляндии и России имеет уже свои традиции. Как отдельные организации, так и некоторые лица посвятили себя развитию контактов в сфере сотрудничества на различных поприщах. В полиции, милиции, таможнях, ведомстве пограничной охраны и в службе пограничного отряда созданы собственные схемы для сотрудничества. Осведомлённость в делах соседа ощущается по обе стороны границы. Потребность в сотрудничестве возрастает с каждым годом. Граница превратилась по-новому объединяющуюся географическую, административную и культурную зону, которая связывает между собой различные организации, законодательные базы и понятия о правилах действия.

Разработчики настоящего исследования попытались собрать на систематической основе информацию об организационной структуре, основных задачах и трансконтинентальных формах сотрудничества полиции, милиции, таможней, ведомств пограничной охраны и службы пограничного отряда. Помимо прочего мы попытались изучить, какой накоплен опыт по сотрудничеству организаций у себя на родине и за её пределами. В части, касающейся Финляндии, исследовалась практика сотрудничества полиции, таможни и ведомства пограничной охраны, особенно в сфере запросов по уголовным делам и аналитической деятельности. Настоящая форма сотрудничества полиции, таможни и ведомства пограничной охраны (ПТР) составляет в Финляндии

часть системы пограничной безопасности. Территориальным объектом исследования были выбраны Юго-Восточный регион Финляндии и административные территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области в России.

Исследование является первым совместным проектом в Финляндии, выполненным усилиями Высшей профессиональной школы полиции и Школой морской пограничной охраны. Проект выполнен в исследовательском подразделении Высшей профессиональной школы полиции. Школа морской пограничной охраны профинансировала работу соответствующего исследователя и оказала практическую поддержку. Проект способствовал развитию сотрудничества между учебными заведениями в сфере предмета исследования.

Проект был начат в августе 2004 года усилиями одного исследователя. На ответственности доктора государственных наук Анны-Лийсы Хеусала было составление плана исследования работы и сбор эмпирического материала в Финляндии и России. Ею составлена теоретическая основа работы и вопросы исследования (главы 2 и 3), написана заключительная часть (глава 12). Ею проанализированы и написана часть работы, характеризующая официальные структуры сотрудничества (глава 4), части, касающиеся полиции Финляндии и ведомства пограничной охраны, внутреннего сотрудничества полиции, таможни и ведомства пограничной охраны (ПТР) Финляндии, а также главы, посвящённые пограничной службе и таможне России (главы 5, 6, 9, 10, 11). Кроме прочего она приняла участие в составлении словаря понятий и составила схемы, представленные в виде приложений. В составлении раздела, касающегося полиции Финляндии, принял участие член управленческой группы исследования, комиссар по уголовным делам Кари Хююрюляйнен, который для получения степени магистра защитил весной 2005 года исследовательскую работу в университете Тампере, по теме "Состояние дел в сфере сотрудничества официальных органов и ожидания от развития борьбы с восточной преступностью в Юго-Восточной Финляндии".

Начиная с марта 2005 года, к исследовательскому проекту приткнулась магистр государственных наук Анья Лохинива, сначала как помощник по исследованию, а начиная с февраля 2006 года в качестве исследователя. На её ответственности раздел, касающийся анализа и написания работы о российской милиции (глава 7), перевод на финский язык русскоязычного материала интервью, а также предварительная обработка материала, полученного в результате интервьюирования полиции Финляндии и ведомства пограничной охраны. Кроме того, она приняла участие



в составлении словаря терминов. Эмпирический материал по таможене Финляндии собрал, проанализировал и написал об этом раздел таможенный инспектор Антти Малми (глава 8). Южный таможенный округ своей поддержкой его работы в 2006 году существенно способствовал продвижению проекта.

Исследовательская работа имела управленческую группу, председателем которой были специсследователи из Высшей профессиональной школы полиции Маркку Хейсканен и Юха Кяярйянен. Членами управленческой группы были Маркус Хейсканен и Веса Бломквист, представители школы морской пограничной охраны, Томми Кивилааксо из Восточного таможенного округа, Маркку Кивинен из Алексантери Института Университета Хельсинки, Кари Хююрюляйнен из следственного подразделения Юго-Восточной Финляндии, полиции Лаппеенранта, Микко Кириявайнен из штаба Ведомства пограничной охраны, Йорма Косунен и Урпо Леппяярви из Школы морской пограничной охраны, Санна Хейкинхеймо из Центральной криминальной полиции, Кауко Аромаа из института криминальной политики Европы (HEUNI), Яри Лиукка из департамента полиции Хельсинки и Ристо Хонконен из Высшей профессиональной школы полиции.

Тапио Саарни, Маркус Хейсканен, Юха Кяярйянен и Ари Лахти помогли своими профессиональными комментариями и предложениями, внеся некоторые поправки в текст рукописи исследования, за что авторы выражают им свою благодарность.

Получению разрешений на проведение исследования и на продвижение работы способствовали начальники расследования Школы морской пограничной охраны Веса Бломквист и Маркус Хейсканен, а также руководитель Восточного таможенного округа Томми Кивилааксо. Матти Сарасмаа и Яри Нумменпяя из штаба Ведомства пограничной охраны оказали помощь исследователю Хеусалаа. Исследователь выражает свою благодарность за вдохновение и оказанное её работе доверие руководству Школы морской пограничной охраны, и в особенности, начальнику отдела расследований Маркусу Хейсканен.

Существенная поддержка исследованию была оказана организацией контактов по взятию интервью и проведение бесед, связанных с темой исследования, за что особая благодарность принадлежит начальнику полиции Лаппеенранта Тапио Саарни и начальнику следственного подразделения Юго-Восточной Финляндии Кари Хююрюляйнен. В ходе исследования автор Хеусалаа приняла участие в проведённом в Лаппеенранта октябре 2005 года двухдневном семинаре приграничного сотрудничества в рамках программы Interreg, где встретились официальные

представители полиции Юго-Восточной Финляндии, а также представители милиции Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Органи-заторм встречи выступило подразделение полиции губернии Южной Финляндии.

В России развитию проекта содействовал Санкт-Петербургский Университет Министерства внутренних дел России. Самый существенный вклад был сделан отделом международных научных отношений университета, и в особенности Татьяной Александровной Петровой. Важной частью исследования было развитие финско-российских контактов по сотрудничеству, одним из которых была пролонгация договора о намерениях весной 2005 года между Высшей профессиональной школой полиции, школой полиции и Санкт-Петербургским Университетом МВД России. При составлении договора было согласовано о возможности участия Школы морской пограничной охраны в сотрудничестве. Погранотряд Юго-Восточной Финляндии поддержал собрание, предоставив для двухдневного мероприятия в качестве переводчика собрания своего сотрудника Раймо Хякямиес.

Исследование имело два больших вызова. Первый из них связан с налаживанием контактов с официальными органами. В рамках проекта мы пытались использовать и создать новые контакты с ранее неизвестными организациями, а также самим проводить исследование. Эта комбинация показалась частично нереалистичной в рамках имеющегося в наличии времени. Вторым вызовом для исследования было финансирование. Финансирование исследования складывалось из проектного финансирования двух организаций, а именно, полиции Финляндии и ведомства пограничной охраны (заявка в начале осени, решения на рубеже года), а также из внешних финансовых заявок, поданных в трёх экземплярах. Одна из них была адресована Союзу провинции Южной Карелии для получения финансирования ЕС в рамках программы Interreg, и две заявки были поданы министерству иностранных дел. Два года исследовательских работ включили в себя, таким образом, в общей сложности восемь финансовых заявок. Финансирование было получено от полиции Финляндии и от ведомства пограничной охраны, от обеих организаций по два раза, а также один раз от министерства иностранных дел Финляндии.

Авторы исследования выражают благодарность министерству иностранных дел Финляндии, которое оказало поддержку исследованию, предоставив в 2007 году из приграничного финансирования средства для перевода и публикации исследования на русский язык.

И наконец, но не в меньшей степени, мы хотим выразить благодарность тем официальным представителям администрации органов безопасности Финляндии и России, которые согласились дать интервью. Благодаря им, мы смогли выполнить работу, в рамках которой исследовалось транснациональное сотрудничество с позиции занятых в ней местных и региональных участников. Отдельные лица, принявшие участие в финско-российском сотрудничестве по безопасности воодушевляли авторов на разных этапах рабочего процесса.

Изложенные в исследовании идеи являются собственными идеями авторов, и они не выражают позицию полиции, таможни или ведомства пограничной охраны Финляндии. Наша работа представляет собой конкретный результат, цель которого заключается в стремлении создать и развивать контакты между двумя различными культурами и административными системами с помощью исследования. Работа является открытием в административно-безопасной трансконтинентальной исследовательской деятельности. Много ещё что можно сделать в будущем в рамках сотрудничества. Мы стремились сделать работу, от которой может быть практическая польза лицам, участвующим в финско-российском сотрудничестве по борьбе с преступностью по обе стороны границы. Мы можем быть довольны тем, что такого рода пилотный проект стал возможным и осуществился.

Эспоо, июнь 2007

Анна-Лийса Хеусала, Аня Лохинива и Антти Малми

# 1 ВВЕДЕНИЕ

Является ли безопасность границы последним рубежом борьбы глобализации? Когда рабочие места да и работники перемещаются с одного места на другое без границ, когда имущественная разница и конфликты создают равномерную миграцию, когда различные формы преступности и в дальнейшем не намерены отказываться от доходного бизнеса, то межгосударственное транснациональное сотрудничество становится неизбежным браком по необходимости. В планировании внутренней безопасности стран включено транснациональное сотрудничество, и эта работа направлена на получение практических результатов. Несколько парадоксально, что с понижением порога пересечения границ между традиционно национальными государствами, физические границы приобретают новое важное значение в обеспечении общественной безопасности. Пограничная безопасность (*border security*) исторически означала стену между чётко ограниченными территориями государств, стена, которая геополитически разделяла страны на различные конкурирующиеся между собой зоны. Преимущество одной страны, как правило, в данном случае означало поражение для другой. В таком мире граница имела прежде всего два значения: она отделила армии двух стран и создала пространство, на территории которой можно было вести налогообложение и таможенный контроль<sup>1</sup> в отношении лиц и товаров, находящихся в обращении.

В настоящее время понятие граница имеет более широкое значение. В исследовании, касающемся границ, можно выделить различные временные периоды, когда необходимо сконцентрироваться на различных определениях объекта исследования. Граница традиционно рассматривалась сквозь призму политического географического расположения при изучении исторического её формирования. Настоящее исследование границы предстаёт статически предсказуемым исследованием. После происшедших в Европе перемен в 1980-е и 1990-е годы акцент исследования делается на различного рода транснациональном сотрудничестве, в особенности по причине финансирования ЕС. В настоящем исследовании значение границы рассматривается как зона доверия, сотрудничества и совместного

---

<sup>1</sup> Walters (2006), стр. 193.

проживания. Граница рассмаривалась также как фактор формирования идентичности и культур народов. Замечено, что открытие границ напрямую не означает изменения этнической и национальной идентичности. С усилением процесса глобализации в ход пошло выражение "мир без границ", с помощью которого акцент делается на облегчении свободной торговли, передачи идей и способности перемещения.<sup>2</sup> Последнее упомянутое понятие вызвало у исследователей, занимающихся вопросами границы и пограничной безопасности, в меру нареканий, акцентирующих внимание на изменение понятия значения границы. Граница не исчезает. Наряду с тем, что в каком-то месте наблюдается понижение порога границы, то в других местах может одновременно возникать новая, тщательно контролируемая граница. Граница и впредь остаётся зоной, контролируемой различными иерархическими структурами, или зоной, находящейся под их влиянием.<sup>3</sup> В целях наиболее реалистичного приближения к границе территориально, необходимо учесть исторические, общественные, административные и культурные факторы.

В финском диалоге по вопросам безопасности от пограничной безопасности ждут эффективности во избежание существенного ослабления внутренней безопасности. Пограничная безопасность включает кроме прочего политику об иностранцах. Пограничная безопасность подразумевает, что сотрудничество между органами власти является каждодневным и надёжным. Происшедшее в Финляндии развитие в сфере деятельности органов власти служит хорошим примером того, как забота о пограничной безопасности всё более превращается в заботу о внутренней безопасности, и как это самым тесным образом связано с прочим контролем органов власти, проводимым в стране.<sup>4</sup> Вопрос можно рассматривать с нескольких позиций. В духе европейской интеграции Финляндия также считает, что пограничная безопасность предполагает наличие единых практических предпосылок для упрочения качества и легитимности работы органов власти.

Настоящая работа исследует, как происходит объединение внутреннего сотрудничества органов власти Финляндии и сотрудничества органов власти Финляндии и России в сфере безопасности, особенно с позиции рассмотрения местных и региональных властей. В качестве географического территориального

---

<sup>2</sup> Эти исторические этапы, касающиеся изучения границ, описал Newman (2006).

<sup>3</sup> Newman (2006), Berg & Ehin (2006).

<sup>4</sup> Andreas (2000), стр.3.

объекта исследования выбрана приграничная территория, где сотрудничество органов власти является наиболее естественным. Исследуемыми организациями послужили полиция, милиция, таможи, ведомство пограничной охраны и служба пограничного отряда. В рамках исследования мы рассматривали, как глобальные вызовы сотрудничества сказываются на практике регионального и местного уровня, а также между двумя весьма различными общественными системами. Основная цель сотрудничества определена как содействие развитию пограничной безопасности. В нашем исследовании под пограничной безопасностью подразумеваются все те средства, с помощью которых органы власти предотвращают, выявляют и устанавливают транснациональную преступность и поддерживают общий уровень безопасности и общественного порядка. В исследовании, наряду с описанием основных функций органов власти, внимание сосредоточено на борьбе с преступностью, где важным является профилактическая работа по предупреждению и предотвращению преступных действий, анализ преступности, а также проведение дознания и предварительного следствия. Между Финляндией и Россией подписано взаимное межправительственное соглашение, касающееся сотрудничества по предотвращению преступности. Соответствующая данному соглашению совместная деятельность является центральным предметом настоящего исследования. В своей работе мы попытались разобраться в том, что представляет собой современная практическая культура деятельности на региональном и местном уровне, как в Финляндии, так и в России.

Несмотря на то, что наша работа, казалось бы, связана прежде всего с той исследовательской традицией, где пограничное сотрудничество видится желаемой и необходимой деятельностью, понижающей порог пересечения границы, результаты нашей работы указывают на то, что одновременно речь идёт о весьма противоречивом процессе. Расширение сотрудничества по борьбе с преступностью создаёт границу нового типа: новые технологии, новые коммуникационные каналы и средства анализа для более эффективного контроля. Там, где порог границы понижается, возникают новые границы на месте прежней. Трансграничное сотрудничество органов власти означает для самих органов власти возникновение новой культуры сотрудничества, но это вовсе не означает уменьшения национальной идентичности или лояльности.

Наша работа в основной своей части представляет собой анализ деятельности органов власти. Здесь представлена структура каждой организации, её полномочия и функции, а также основа

трансграничной деятельности. По этой причине настоящая работа обслуживает таких читателей, которые нуждаются в своей работе в информации об организациях другой страны. Помимо прочего, в исследовании оценивается пространственное положение сотрудничества в Финляндии и за её пределами. По этой причине большое место в исследовании отводится анализу взятого интервью, где исследуется опыт органов власти обеих стран по содействию развитию пограничной безопасности на практическом уровне. Сбор эмпирического материала проводился в полиции, таможне и ведомстве пограничной охраны Финляндии, а также в милиции России. Исследование знакомит с культурой правоохранительных органов также и в более широком плане.

Законодательные акты и приказы, регулирующие деятельность органов власти России, доступны в Финляндии, но осведомлённость по части деятельности органов власти в целом, ожидает желать лучшего. И даже те организации, которые занимаются трансграничной деятельностью ежедневно и еженедельно, имеют порой не самое чёткое представление о том, какие органы власти в каких ситуациях отвечают за принятые решения. Такая же ситуация на российской стороне. Несмотря на возможность, которую предоставляет Интернет, ощущается потребность в сборе информации о том, кому какие функции принадлежат на местном уровне, и каковы полномочия у различных организаций. Информация имеется в различных подразделениях и у самих организаций, участвующих в финско-российском сотрудничестве, но публичной и систематически собранной информации нет нигде.

На международном уровне в криминологическом исследовании трансграничная преступность, с её различными особенностями, исследована весьма широко. И в данном исследовании мы коснулись того, что означает проявление преступности в развитии деятельности правоохранительных органов. Но основное внимание мы всё-таки сосредоточили на исследовании трансграничного сотрудничества в сфере безопасности, что связано с так называемым исследованием *security governance*<sup>5</sup>, проводимым на международном уровне. И в данном исследовании авторы часто рассматривают ситуацию с позиции, близкой международной исследовательской политике. Темой для обсуждения могут быть сценарии по безопасности ближайшего будущего и их влияние на управление безопасностью. Внимание

---

<sup>5</sup> Например, серия *Chaillot Papers*.

обращено на рост политической и практической власти управления безопасности, и на прочее взаимодействие общества, особенно после событий 11/9. Исследование по безопасности превратилось, частично, в общественно-научный ”золотой кладезь”, – к сожалению. Глобализация в пограничной безопасности вовсе не означает исчезновения границ, а наоборот, превращение их в *географическую зону контроля безопасности*, на территории которой действуют многие, зависящие друг от друга официальные органы власти, как на транснациональном уровне, так и внутри границ<sup>6</sup>. Одновременно, когда происходит процесс облегчения перемещения людей и товаров, переход через границу криминализируется новым способом<sup>7</sup>. Геополитика приобрела новую форму своего проявления в противоречиях между югом и севером. В этой ситуации даже бывшие недоверчивые соседи находят друг друга по одну сторону забора, – если не во всех вопросах, то по крайней мере во многих.

Из числа огромного множества ”новых” исследований по безопасности, ещё труднее найти чисто административные исследования, несмотря на возрастающее увеличение интереса к этому вопросу. Более редким, если не считать прямо-таки пилотскими исследованиями, являются исследования по безопасности в рамках транснационального сотрудничества между органами власти различных стран. Исследование пограничной безопасности на данном секторе является новой областью, что наверняка привлечёт огромное внимание в исследовании управления безопасностью. Исследовательский интерес, таким образом, может быть направлен на всё, начиная с развития систем, до исследования классического управления. И в настоящем исследовании темы, связанные с управлением и администрированием информации, составляют собственный отдельный раздел. Их расширение от исследования организации до вопросов публичной администрации (*governance*), ставит перед исследователями свои задачи.

В Финляндии наибольшее количество монографий, посвящённых транснациональному сотрудничеству с органами власти по безопасности, было выполнено в рамках ведомства пограничной

---

<sup>6</sup> Walters (2006).

<sup>7</sup> Andreas (2000), стр. 3. Под трансграничной криминализацией подразумеваются явления, при которых в процессе контроля органов власти акцентируется предотвращение преступной деятельности за пределами государственной границы и классификация трансграничных лиц в соответствии с угрозами.



охраны в виде учебных контрольных работ.<sup>8</sup> Содействие активному обмену информацией по отношению к органам власти России признана важной формой сотрудничества.<sup>9</sup> Исследование финской полиции по транснациональному сотрудничеству пока ещё не может похвастаться объёмом своих страниц, но взамен этому авторами выступают специалисты, знакомые с полевой работой на практическом уровне.<sup>10</sup> С позиции исследования, в интересах развития внутреннего управления безопасности Финляндии, мы считали необходимым рассматривать работу по транснациональной борьбе предотвращения преступности и прочие виды сотрудничества в виде одного целого, куда входят также таможня и ведомство пограничной службы. По этой причине в данном исследовании относительно большое внимание уделено развитию внутреннего сотрудничества полиции–таможни–ведомства пограничной охраны Финляндии. Правда, не все формы сотрудничества органов власти полиции–таможни–ведомства пограничной охраны изучены. Основной акцент делался на рассмотрении деятельности уголовной разведки и аналитической деятельности полиции–таможни–ведомства пограничной охраны. В географическом смысле исследование сосредоточено на приграничной территории Юго-Восточной Финляндии.

Литература, описывающая практическую деятельность милиции, таможни пограничной службы России, малодоступна в Финляндии<sup>11</sup>. Милиция рассматривается прежде всего в связи

---

<sup>8</sup> Например, Urpo Riissanen, *Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta tarkasteltuna*. Tutkielma. MPKK, Esiupseerikurssi 58, maasotalinja, huhtikuu 2006.

Jari Tolppanen (1999), *Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittämistarpeet ja mahdollisuus Venäjän viranomaisten kanssa turvallisuusuhkien torjumiseksi*. Tutkielma. MPKK, yleisesikuntaupseerikurssi. maasotalinja 46, elokuu 1999.

Mikko Halinen (2003), *Sevillasta Thessalonikiin – Euroopan unionin rajavalvontayhteistyön kehittyminen*. Tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, kadettikurssi 88, marraskuu 2003.

Juha Vuolle (2000), *Rajavartiolaitoksen kansainvälinen yhteistyö*. Tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, esiupseerikurssi 53, maaliskuu 2000.

Timo Routiainen (2004), автор исследует тему прежде всего с позиции развития обучения, но здесь представлена также работа пограничного уполномоченного и его помощника с российскими представителями органов власти.

<sup>9</sup> Jari Tolppanen (1999).

<sup>10</sup> Urmas Rinne (2002), Jyrki Wasastjerna (1999), Kari Hyyryläinen (2005) и Lassi Salakka (1997).

<sup>11</sup> По этой теме писал, в частности, Ilmari Larjavaara (1997), *Venäjän hallinto suomalaisten vientikuljetusten kannalta*. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos.

с рассмотрением преступности. Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России выпустила свою литературу в учебных целях. Настоящая литература является прежде всего юридической, историко-правовой и государственно-научной.<sup>12</sup> В Финляндии проводились исследования о международно-правовой системе уголовно-правовой помощи России, о гражданском праве и сравнительное исследование уголовного кодекса России<sup>13</sup>.

После 1991 года органы безопасности России пережили несколько реорганизаций. Например, функции и роль пограничной службы на противоположной Финляндии границе претерпевают изменения как раз в тот момент, когда ведётся работа над настоящим исследованием. Таможенная служба претерпела изменения весной 2004 года с реформированием управления. Что касается милиции России, то имеется материал о её историческом развитии, и исследования, касающиеся изменений среды деятельности в 1990-е годы, в которых внимание сконцентрировано, главным образом, на развитии серьёзной и организованной преступности<sup>14</sup>. Особенно описания изменений

---

<sup>12</sup> Примеры об упомянутых территориях:

И.В. Бородушко (2002), *Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и системы контрольных органов*. Монография. Ред. В.И. Сальников. Санкт-Петербургский университет МВД России.

А.М. Эвстратов (2001), *Правознание и правовая культура советского общества 1920-1930 -е годы*. Монография. Санкт-Петербургский университет МВД России.

Э.П. Григонис & А.М. Тхакушинов (2002), *Прокуратура в механизме Российского государства*. Монография. Санкт-Петербургский университет МВД России.

В.И.Сальников (2001), *Структурирование аппарата государственной власти в процессе эволюции Российской Федерации*. Монография. Санкт-Петербургский университет МВД России.

В качестве примера монографии, связанные с оперативно-розыскной деятельностью милиции, в частности

А.Э. Казак (2001), *Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел и права человека*. Монография. Санкт-Петербургский университет МВД России.

В качестве примера о сравнении обучения можно указать М.Т. Царлж (2000), *Профессиональная подготовка сотрудников полиции/милиции США и России*. Научное издание/ред. В.И. Сальников. Санкт-Петербургский университет МВД России. Издательство «Алетей».

<sup>13</sup> Merja Norros (2004), *Kansainvälisen rikosoikeusavun järjestelmä*, Leena Lehtinen (2003), *Suomalainen ja venäläinen siviiliprosessi kansainvälisen täytäntönnäpönan näkökulmasta*.

Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä ja Jarmo Koistinen (2006) *Rikos Venäjällä. Oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Venäjän rikosvastuuperiaatteiden eroista*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 17.

<sup>14</sup> Примером последнего является Bäckman (1999), стр. 231-235 и об истории милиции Shelley (1996).

вышеупомянутого типа, происшедшие в среде деятельности, имели влияние при рассмотрении сотрудничества с Россией. Правда, в Финляндии не проводилось исследования об управлении безопасностью России. Пока ещё отсутствуют исследования об изменениях, произошедших за последние годы в структурах пограничной службы и таможи России. Особенно интересной кажется ситуация, при которой законодательные и организационные изменения касаются одновременно как ведомства пограничной службы Финляндии, так и пограничной службы России. Что касается развития деятельности пограничной службы России, то в публикациях акцент делается на развитии управления и увеличение компетентности персонала<sup>15</sup>. На финской стороне идеи о влиянии изменений, а также идеи о будущих вызовах являются в настоящее время ожидающими<sup>16</sup>.

Настоящее исследование построено таким образом, что структуры органов власти и практическая деятельность, являющиеся объектами работы, представлены отдельно. После разделов теории и методологии в работе рассматриваются важнейшие финско-российские договора и протоколы, а также положение каждого органа власти в рамках сотрудничества в соответствии с этими документами. Далее даётся описание понятия оперативной деятельности и следствия в Финляндии и России. После этого представлено сотрудничество полиции, таможи и ведомства пограничной охраны Финляндии, их структуры и система уголовной разведки и аналитической деятельности. После этих разделов работа делится на описание каждой отдельной структуры и на анализ её сотрудничества. По организациям, выступающим объектом исследования, показана их основная организация, её задачи и предоставленные законом права, а также её отношения с другими органами власти. О полиции, таможне и ведомстве пограничной охраны Финляндии, а также о милиции России помимо прочего представлен обширный анализ, собранный на основании материалов интервью, где выбор и классификация тем происходят одинаковым образом. В данном исследовании не удалось получить материал интервью у представителей российской таможни и пограничной службы. На основании материала интервью в составленных разделах внимание концентрируется прежде всего на вопросах, важных с позиции *сотрудничества*. После раздела каждого материала-интервью следует заключение, в которое включены наиболее важные наблюдения.

---

<sup>15</sup> Российская Газета (2003).

<sup>16</sup> Riissanen (2006).

Работу завершает заключительная часть, где собраны воедино все предшествующие заключения и где авторы возвращаются к идеям теоретического раздела. Целью раздела – показать, какова ситуация по сотрудничеству органов власти в Финляндии и за её границей. В обзоре учтено влияние, проходящихся в настоящее время в управлениях Финляндии и России перемен, а также диктуемые окружающей средой вызовы сотрудничеству. В разделе представлены рекомендации для развития сотрудничества.

## 2 ТЕОРИЯ И ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Настоящее исследование рассматривает содействие пограничной безопасности через исследование культуры управления. Содействие пограничной безопасности в качестве сотрудничества органов власти означает предотвращение различных форм транснациональной преступности, раскрытие преступлений и их расследование, а также обеспечение общего правопорядка и безопасности. В зависимости от органов власти, это подразумевает различные функции и практические средства. Сюда входят также другие формы сотрудничества, такие как обмен информацией и обучение. В круг содействия пограничной безопасности относится деятельность внутри государственной границы (в частности национальное сотрудничество органов власти), контроль за государственной границей, международное сотрудничество и деятельность за пределами границы.<sup>1</sup>

Вопросами исследования данной работы являются:

- 1) Что представляют собой и как действуют в качестве органов власти пограничной безопасности полиция, милиция, таможня и ведомство пограничной охраны в Финляндии и России?
- 2) Каким является региональное и местное<sup>2</sup> сотрудничество пограничной безопасности между Финляндией и Россией?

---

<sup>1</sup> Niemenkari (2003), настоящее определение характеризует систему пограничной безопасности ЕС.

<sup>2</sup> Местный означает в Финляндии имеющиеся на территории Юго-Восточной Финляндии управленческие уровни органов власти, действующие между министерским и местным уровнем, такие как Восточный таможенный округ, пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии и полицейское подразделение губернии Этеля-Суоми. Сюда входят также региональные организации по сотрудничеству, как например, округа полиции, таможни и ведомства пограничной охраны. В Финляндии в управлении полиции находятся так называемые общегосударственные подразделения, такие, как Центральная криминальная полиция и Мобильная полиция, которые имеют свои региональные и местные отделения. В России региональный уровень означает управленческий уровень органов власти, действующих на административной территории и территории районов Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Местный уровень в Финляндии означает полицию, местные уровни, подведомственные охране ведомства пограничной охраны и таможенному округу. В России местный уровень означает отделения милиции, действующие на территории района, уровни, подведомственные региональному пограничному управлению и региональному управлению таможни России.

Работа по своей структуре делится на две части. С одной стороны описываются структуры, базирующиеся на официальных и публичных документах. С другой стороны исследуется, как настоящие структуры проявляют себя на практическом уровне. Когда речь идёт о такого рода исследовании, то к предмету исследования можно приблизиться с нескольких сторон. Можно исследовать, например, какими видятся различные системы в качестве идеальных форм управления, и на этой основе провести сравнение их основных качествах. Существует также возможность исследовать тему событийно, сосредоточив внимание на том, как формы организаций и практические действия отвечают на практике представлению действующих лиц при столкновении их с вызовами. Кроме прочего, в исследовании можно исходить из описания окружающей среды и представить гипотезу о том, чего она требует от деятельности и создаваемой для этих целей организации.

В настоящей работе на эти исследовательские вопросы ответ даётся путём объяснения сначала, каковы предписанные законом основные функции и полномочия полиции, милиции, таможней и ведомства пограничной охраны в зоне пограничной безопасности в Финляндии и России, и какого рода национальное и транснациональное сотрудничество они осуществляют. Помимо этого, с помощью нового эмпирического материала изучался вопрос, какой опыт имеется, и какого мнения придерживаются работники в вопросах сотрудничества органов власти в своей стране с позиции содействия пограничной безопасности, и каковы их мнения о транснациональном сотрудничестве с органами власти другой страны. Представленная точка зрения является точкой зрения представителей региональных и местных организаций.

Культура управления определяется как конечный результат взаимодействия структур (законодательство и ресурсы) и социального взаимодействия. В работе мы исходим из того, что структуры не существуют лишь "сами по себе", они существуют в тех фактических отношениях взаимодействия, которые имеются у действующего лица или официальных лиц. Люди и общество решительным образом влияют на то, как действуют структуры. Они же меняют структуры так, что конечный результат часто, в какой-то степени, отличается от предполагаемого результата, прочитанного в законодательстве<sup>3</sup>. В так называемых транзитных

---

<sup>3</sup> Сравни Giddens (1984).

обществах, каковым является и российское общество, это отличие может быть весьма существенным<sup>4</sup>. В одинаковой степени, однако, и в обществах с меньшими переменами, как например Финляндия, управление живёт. При этом могут втихомолку происходить и большие изменения в акцентах управленческой культуры.

В исследовании системно-теоретического управления акцентируется взаимодействие между системными частями, в которых фактически система формируется. Исходной позицией, стало быть, не является изображение организаций в качестве структуры каких-либо общих правил или иерархических отношений, а наоборот, сосредоточение внимание на обратной связи (*feedback*) и на самоуправляемости (*self-steering*).<sup>5</sup> В контингентно-теоретическом исследовании организации стремятся, или им следовало бы стремиться, к оптимальному взаимодействию с окружающей средой, вследствие изменений своей структуры<sup>6</sup>. В исследовании сотрудничества учтена данная исходная позиция, касающаяся развития деятельности. Например, в исследовании по уголовной разведке и аналитической работе полиции-таможни-ведомства пограничной охраны Финляндии механизмы и факторы приспособления системы составляют тему<sup>7</sup> взаимного исследования. При рассмотрении транснационального сотрудничества недостаточно также оставаться на уровне одного лишь описания структуры и размышлять, почему не возникает результатов при регулировке системы. Важно учесть то взаимодействие, где сотрудничество на практическом уровне возникает в многокультурных командах и в транснациональной системе сотрудничества.

---

<sup>4</sup> Heusala (2005).

<sup>5</sup> Nassehi (2005), стр. 180.

<sup>6</sup> Donaldson (2001).

<sup>7</sup> О прошлом, настоящем и будущем системы сотрудничества уголовной разведки органов власти полиции-таможни-ведомства пограничной охраны Финляндии в качестве стратегически управляемого процесса приспособления в настоящее время ведётся фундаментальное исследование в университете Тампере. (Ари Лахти: Деятельность полиции, таможни и ведомства пограничной охраны в организации уголовной разведки PTR в борьбе с организованной преступностью, и угрозы, диктуемые окружающей средой до 2012 года).

Акцент в данной работе, всё-таки, ограничен на стороне основного исследования управленческой культуры. В исследовании культуры управления приспособляемость системы к требованиям окружающей среды видится более противоречивым процессом, чем в организации частного сектора, так как на деятельность влияют помимо требований структурной эффективности и прочие требования. Управление является публичным, связанным с законодательством и другими нормами, и политически управляемой деятельностью. Знание этих основ является неизбежным в процессе исследования деятельности.

В исследовании весьма большое акцентное значение придаётся описанию структур и регулирующих их норм. По этой причине работа приближается к правовому, социологическому исследованию. Как в исследовании управления, так и в правовой социологии, часто объектом изучения является воздействие законов, а также правовые и институциональные аспекты в своей общественной совокупности<sup>8</sup>. Учитывая то, что в настоящей работе исследуется сотрудничество между двумя весьма различными обществами, здесь учтены те общественные условия, в рамках которых действуют на практическом уровне администрации обеих стран. Это означает принятие во внимание того, как более широкие экономические и политические обстоятельства и, происходящие в них реформы, влияют на дееспособность управления. По этой причине в исследовании применяется так называемое понятие *transitio* – транзисия.

В транзисиионном исследовании большие изменения в управлении и процесс его развития можно рассматривать из различных точек зрения, и сквозь призму различных научных дисциплин. Салминен и Теммес<sup>9</sup> создали теоретическую структуру транзисиионного исследования, которая расчленяет уровни и объекты исследования. На более общем уровне транзисиионное исследование направлено на изменение основного политического и экономического характера системы (например, изменения на пути к рыночной экономике или правового государства). Объектом исследования в этом случае часто выступают законодательство и институты. На следующем уровне исследование сопоставимо с исследованием политики и управления, когда объектом служит различие и сходство институтов. В соответствии с теорией Салминен и Теммес, уровнями, находящимися

---

<sup>8</sup> Alvesalo & Ervasti (2006).

<sup>9</sup> Salminen & Temmes (2000).



ближе к центру, являются учение о *менеджменте* и способ процессуального приближения. Предыдущее понятие концентрируется на исследовании управления инновациями. В исследовании процессов, со своей стороны, рассматривается факт осуществления управления политики развития. Ядром теоретической структуры является так называемый идеал нейтральной бюрократии, в противуположность чего рассматривается транзигция.<sup>10</sup>

В исследовании управления понятие транзигции является практическим тогда, когда взаимодействие администрации и её окружения рассматривается с помощью чётко определённой конечной цели. Конечную цель можно назвать идеологией реформ управления или направлением реформ. Управление и развитие управленческой деятельности, соответствующей идеологии реформ, происходит путём влияния на структуры (изменением законодательства и ресурсов) и действующих политиков. Конечной целью обычно является изменение каким-то образом культуры управления. Действующим политикам оказывается содействие в руководстве и обучении. Изменения управления происходят всегда внутри старой управленческой культуры, и даже тогда, когда структуры меняются радикально, так как практические аспекты и способ мышления меняются медленнее.<sup>11</sup> По этой причине неизбежно знать и понимать в достаточной мере ту культуру управления, в рамках которой осуществляются перемены и развивается сотрудничество.

В качестве современной культуры управления, как в Финляндии, так и в России, в исследовании определены собственные культуры деятельности институтов. Вопросами, нуждающимися в развитии (изменении) сотрудничества в Финляндии являются в основном вопросы развития уголовной разведки и аналитической деятельности полиции-таможни-ведомства пограничной охраны. В России – процесс модернизации управления в целом, и деятельность согласно подписанного между странами соглашения о борьбе с преступностью. Выше сказанное представляет собой основные элементы в ”идеологии перемены”, с помощью которой оказывается содействие сетированию<sup>12</sup> и транснациональному

---

<sup>10</sup> Salminen & Temmes (2000), стр. 68–69.

<sup>11</sup> Heusala (2005).

<sup>12</sup> Сетевой имеет ссылку на национальное сотрудничество в обеих странах. В соответствии с действующим договором о борьбе с преступностью официальное сотрудничество между странами происходит по договору через назначенные центральные органы власти.

сотрудничеству органов власти. Исходной точкой в работе было то, что в идеологии перемен центральным являются доверительные отношения между институтами, продвижение и качество информации, а также открытые практические аспекты в необходимом объёме. В принципе, вопрос заключается в том, что при активной борьбе с преступностью, организации обязаны действовать в национальных и международных интересах для решения общей проблемы, а не выступать отдельными управленческими структурами, которые выполняют работу в собственных интересах. Сетевая организация, осуществляющая транснациональное сотрудничество, формирует, таким образом, собственную "управленческую культуру", в рамках которой участвующих сторон должны объединять одинаковые принципы деятельности.

Как было сказано выше, невозможно рассматривать развитие сотрудничества с позиции официального управления путём исследования одного лишь структурного приспособления организации. Несмотря на то, что в сотрудничестве органов власти обычно внимание концентрируется на достижении результатов, в исследовании настоящей деятельности уместно рассмотреть его влияние в более широком плане. Развитие, происходящее внутри официального управления, можно исследовать, например, с позиции гражданства, официальной организации и рабочей организации. С гражданской позиции работа управления (исполнение законодательства) исследуется в отношении каждой политической идеологии. В демократическом обществе официальные органы управления несут ответственность перед гражданами, справедливое обращение законных интересов которых они обязаны обеспечить. С позиции официальной организации подчёркивается законность управленческой деятельности. В правовом государстве (*rule of law state*,) законность деятельности обеспечивается ясной нормативной иерархией, законы считаются полезными, и люди полагают, что и другие соблюдают их. Официальные организации действуют открыто, в горизонтальном сотрудничестве между собой. Вместо приказов и принуждений, путём открытых практических аспектов и путём продвижения информации обеспечивается рациональность и эффективность деятельности. Даже в худшем случае с помощью открытости воспрепятствуются незаконные действия и злоупотребление усмотрений.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Heusala (2005), стр. 31-33.

С гражданской позиций и с позиции официальной организации исполнение оценивается обращением внимания на законные правила и процедуры. Особенно важно контролировать использование усмотрений и управление исполнения отдельных чиновников. В последнем интересно то, как в иерархической системе более высшее звено управления влияет на деятельность более низкого уровня. Обращение с гражданами и развитие практических аспектов деятельности зависят со своей стороны от развития рабочей организации. С позиции рабочей организации важными являются понятия профессиональной этики, этика организации и представления работников<sup>14</sup>. Различные профессиональные группы имеют свою историю, в ходе развития которой профессиональная этика приобрела определённые черты. Когда перед организациями встают новые задачи, или существенным образом меняется их среда обитания, то предполагается, что изменения происходят и в развитии профессиональной этики и этических правил организации.<sup>15</sup>

В экспозиции исследования настоящей монографии, из упомянутых выше позиций управления, более всего акцент делается на позиции официальной организации. В исследовании подчёркивается дееспособность сотрудничества органов власти (законность, надёжность и предсказуемость). Эти понятия связаны с выше представленной идеологией реформ, как основные предположения. Использование позиции официальной организации обосновано помимо выше упомянутых обстоятельств, ещё и тем, что как в Финляндии, так и в России из конституции и законов, регулирующих деятельность управления, вытекают, так называемые принципы хорошего управления. Они подходят для открытия внутренней логики и рабочих процессов<sup>16</sup> работы официальных органов, когда в качестве исходной точки принимается идеал обслуживающего и демократического управления. Центральные принципы хорошего управления связаны с правовой безопасностью, которая возникает из законности, целенаправленности, надёжности, предсказуемости деятельности органов власти, а также на основании равноправия граждан и объективности принятия решений.<sup>17</sup> При рассмотрении деятельности органов власти

---

<sup>14</sup> Moilanen (1999), стр.12.

<sup>15</sup> Heusala (2005), стр. 33–34.

<sup>16</sup> О процессе оценки писал, в частности, Seppänen-Järvelä (1999).

<sup>17</sup> Heusala-Pushnov (2003), стр. 21–22.

России, учтены факторы воздействия происходящих в стране политических и экономических реформ на процесс развития управления. Здесь важным является стабилизация конституционализма. В нашем исследовании, в этой части, использована нормативная исходная точка, в соответствии с которой с помощью наднациональных особенностей правления можно оценивать деятельность органов власти различных обществ. В такого рода исследовательской экспозиции речь идёт, всё же, больше о создании практического "измерителя", чем о подчёркивании сверхравенства идеала какого-нибудь управления.

Несмотря на то, что в Финляндии изменения в управлении происходят в стабильной политической обстановке, при этом увеличение требований, направленных на рентабельность управления, и проводимые по этой причине структурные преобразования, несколько нагнетают обстановку<sup>18</sup>. При рассмотрении изменений интересно то, как так называемые черты управления рисками влияют на транснациональное сотрудничество и его укрепление. Управление рисками возникает в типично политической и экономической переходной стадии. Черты управления рисками выступают в виде различных комбинаций во всех органах управления. Наиболее чётко управление рисками проявляется тогда, когда речь идёт о строительстве новой политической системы управления, или о широкой реорганизации управления. Основными чертами управления рисками являются, в частности, формализм законодательства, неоднородные управленческие структуры, недостаточное управление, отсутствие консенсуса относительно главных целей, затруднительность принятия решений и планирования при обилии информации, переход политики в управление, использование органов безопасности для контроля управления, nepoтизм (кумовство) и коррупция, усложнение клиентских отношений вследствие исполнения законодательства и слабое положение персонала.<sup>19</sup>

Хотя исходной позицией нашей работы является идея об "изменении идеологии" управления, это, однако, не означает, что в нашей работе речь идёт об исполнительском исследовании, где систематически рассматривается внедрение изменений на различных уровнях управления. Речь также не идёт о чисто оценочном исследовании воздействия законов и соглашений.

---

<sup>18</sup> В качестве примера изменение управленческой структуры полиции и его влияние на персонал.

<sup>19</sup> Heusala 2005, стр. 45–48.

Когда в соответствии с вопросами исследования задача заключалась в том, чтобы показать современные структуры и проанализировать практические аспекты, то расстановку задачи исследования можно было рассматривать в рамках ссылок оценочного исследования и действенного исследования<sup>20</sup>. Для оценки устанавливаются различные критерии. Что, в частности, рассматривается как, предшествующая субординации установка, критика и балловость – иначе говоря, признание суждений ценности в качестве отправной точки исследования<sup>21</sup>. Эверт Ведунг, например, рассматривает оценку именно как определение достижений, ценности и значения<sup>22</sup>. В исследовании, направленном на развитие управления, настоящая отправная точка является весьма привлекательной. Помещение данной работы на практике, например, в классификацию оценок, определённых Ведунгом, выглядит вызывающим, когда речь идёт об одновременном рассмотрении воздействия двух различных по масштабу реформ. С позиции развития транснационального сотрудничества, из этих процессов наиболее значительным является процесс транзycji в России.

Общественная ситуация и политика не являются неким досадным второстепенным обстоятельством, а скорее сердцевиной вопроса. Рабочие условия, зарплата, законная стабильность, политическое направление и сложности рабочей среды (количество и качество преступности) чиновников влияют на возможности развития сотрудничества. Административные перемены не происходят вдруг. Здесь можно выделить различные стадии, во время которых могут возникать различные сложности. Эти стадии могут происходить частично одновременно, и не в отделах организации. Никогда не могут осуществиться все перемены. Типичным является то, что во время реформ первоначальные

<sup>20</sup> Во-первых, по той причине, что целью является получить имплицитно картину об удачах и провалах существующих практических аспектах. Во-вторых, по той причине, что заказчиками работы были сами исследуемые объекты, которые одновременно приняли также активное участие на различных стадиях исследования.

По определению действенного исследования, см., например, Kuula (1999), стр.10–12. В книге рассматривается процесс выполнения действенного исследования на основе опыта исследователей, и часто рассматриваемые темы играли существенную роль в процессе исследования этой работы. В качестве примера можно привести ”способ развития и давление на исследователя”, ”роль, выявляющаяся наружу”, ”терапевт и тайная полиция” и ”внутренняя и наружная сторона исследователя”.

<sup>21</sup> Mäntysaari (1999).

<sup>22</sup> Vedung (2004)..

проекты подвергаются проверке, или они осуществляются в другом виде, отличном от задуманного. Ниже показана транзигия в трёх различных стадиях. На каждой стадии имеются свои влияющие на развитие факторы и возможные проблемы (риски).

**Таблица 1** Транзигия в управлении

<b>Стадия транзигии</b>	Создание идеологии перемен и её презентация	Интеграция	Приспосабливание	Упрочение
<b>Фактор влияния</b>	Целевое назначение управления	Структурные изменения	Социальная система	Польза от новых практических аспектов
<b>Проблемы</b>	Неясность идеологии перемен, односторонность или невозможность	Проблемы планирования (деньги) и управления властью, законность и мотивация)	Различные функции старой и новой культуры  Управление рисками	Обращение дисфункций  Попытки контроля управления рисками и политическая борьба

Идеологии перемен управления, как правило, предшествуют структурные изменения, но администрация может подготовиться к имеющимся в сведении переменам заранее, например, путём проведения обучения. Примером того, как заранее, до внесения изменений закона, происходил процесс адаптации, может служить обучение персонала ведомства пограничной охраны Финляндии. Входящее в состав новой “идеологии перемен” развитие уголовной разведки и аналитической работы полиции-таможни-ведомства пограничной охраны означало то, что полиция приняла активное участие в обучении персонала ведомства пограничной охраны. Процесс развития управления может включать ожидания, являющиеся нереалистическими. Конечные цели могут быть неясными или односторонними. Из

управленческих перемен России последним, наиболее крутым поворотом, был переход в систему рыночной экономики в начале 1990-годов. Тогда вопросы взвешенности и развития положения управления были сознательно оставлены за пределами первого этапа<sup>23</sup>. Современные проблемы, связанные с планированием и управлением транзитий, являются пережитком тех решений, на основании которых общество реагировало во времена перестройки на проблемы распада административного планирования. Процесс интеграции управления (большие проекты развития законодательства) и адаптация организаций в новые условия работы, происходили по этой причине в одновременно. Продвижение перемен чередуется по территориям и между организациями. Примером проводимых в настоящее время реформ управления, основанных на современном представлении работы организации, является реформа федеральной пограничной службы России. Реформа стремится акцентировать внимание на развитии профилактической деятельности и уголовной разведки.

В Финляндии фоном идеологии перемен управления можно видеть обновление так называемого New Public Management -мышления, которое получило широкое развитие в период кризиса 1990-годов. В Финляндии с 2007 года проводится государственная реформа местного управления, которая внесёт изменения в делении по округам полиции, прокуратуры и судебных исполнителей, сократив их численность на одну треть по сравнению с 2006 годом. Обновлением структуры управления полиции преследуется цель достижения эффективной деятельности, сбережения управленческих ресурсов и более чётких отношений с руководством<sup>24</sup>. Уголовная разведка и аналитическая деятельность полиции-таможни-ведомства пограничной охраны связана с настоящим развитием таким образом, что с помощью последнего координируются определённые действия по борьбе с преступностью на территории всей страны. Международная деятельность является неизбежной частью целого, так как определённая часть преступности является транснациональной, и определённая часть – глобальной.

---

<sup>23</sup> Neusala (2005) и Boycko & Shleifer & Vishny (1995).

<sup>24</sup> Разработкой реформирования структуры местного управления полиции занималась рабочая группа развития министерства внутренних дел, промежуточный отчёт которой был опубликован 14.2.2007. Предполагается, что изменения вступят в силу 1.1.2009.

В период адаптации системы, трения между бывшим и новым методом работы могут обнаружиться в виде различных замедлителей, связанных с иерархией и продвижением информации. В Финляндии в борьбе с преступностью стремятся выборочно объединить ресурсы полиции, таможи и ведомства пограничной охраны. Это означает снижение порога различных граничащих барьеров. Создание новой прочной уголовной разведки и аналитической деятельности означает также потребность увеличения их контроля. Контроль должен быть как внутренним, так и внешним контролем законности. В России же быстрые изменения законодательства и происходящий в настоящее время процесс создания основных институциональных учреждений делает прогнозирование будущего затруднительным. С позиции зарождения новой культуры проблематичным является то, что чиновнику трудно предсказать те политические и экономические факторы, которые повлияют на ход развития управления. Когда коллективное планирование становится особенно сложным, граждане концентрируют своё внимание на индивидуальных планах спасения. Нуждающиеся в стабильности и предсказуемости, такие понятия, как законность, этические нормы и профессиональные стандарты могут посторониться с пути такой деятельности, которая добивается быстрой выгоды. В рабочих организациях в таких случаях люди стремятся к основной цели организации или собственной, невзирая на последствия.<sup>25</sup> Дизфункции, или постоянные негативные черты приобретают в такой ситуации часто новую форму, и их стремления контроля, со своей стороны, создают напряжённость обстановки на различных уровнях управления.<sup>26</sup> Как в России, так и в Финляндии эти явления наблюдаются в ситуации перемен. Но вызовы в России, тем не менее, значительно больше вследствие транзисии всего общества.

В работе одобрена исходная позиция, согласно которой укрепление сотрудничества между органами власти как в Финляндии, так и России, а также между этими странами приветствуется в интересах укрепления пограничный безопасности действиями официальных органов. Настоящая исходная позиция содержит и некоторые сомнения, так как нам не дано знать каковы те организации, которым следовало бы сотрудничать через пять или десять лет. В качестве основного предположения мы считаем, что более тесное сотрудничество в соответствии с подобными,

---

<sup>25</sup> Heusala (2005), стр.44.

<sup>26</sup> Heusala (2005).



ныне действующими соглашениями и законодательством способствует более эффективной борьбе с преступностью и укрепит практические аспекты хорошего управления. Исходная позиция, таким образом, в определенной мере нормативная. Но при этом уместно констатировать, что наряду с предположением возможности увеличения эффективности совместной работы органов власти (предотвращение преступности, решенные дела), это же порождает новые риски, связанные со сферой интересов гражданских вопросов, официальной и рабочей организаций. К таким вопросам относятся, в частности, качество информации, развитие правовой защиты, профессиональная этика и управление. Эти вопросы являются существенными факторами, влияющими на культуру управления, и каждый по отдельности.

### 3 МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовании использованы два основных источника материала. Во-первых, письменный материал, в основном юридического содержания – законы, указы, постановления, приказы и инструкции организаций. Этот материал имеется как в Финляндии, так и в России. В ходе работы изучен основной материал законодательства, который касается предписанных законом функций, полномочий и сотрудничества исследованных органов власти. Помимо этого рассмотрены основные международные соглашения, регулирующие сотрудничество между Финляндией и Россией в сфере деятельности исследованных органов власти. К тому же использована теоретическая и общественно-научная исследовательская литература, близкая к данной теме. Вторую основную группу источника материала составляют взятые по теме интервью как в Финляндии, так и в России. Интервьюируемых лиц было в Финляндии 37 и 10 в России. Интервьюируемыми лицами предстали представители центральной криминальной полиции, региональных местных департаментов полиции Юго-Восточной Финляндии, полиции безопасности, ведомства пограничной охраны, таможни, а также представители Выборгской милиции, прокуратуры, службы по контролю за оборотом наркотиков и соответствующего управления по борьбе с организованной преступностью.

Для взятия интервью исследования были получены различные исследовательские права в Финляндии – в главном командовании полиции, штабе ведомства пограничной охраны и в управлении таможни. На российской стороне получению исследовательского права посодействовала Служба пограничной охраны в ходе работы двух постоянно проводимых собраний финско-российских рабочих групп пограничной охраны (2005 и 2006 г.). Содействие было оказано таким образом, что исследователь Хеусала при поддержке штаба ведомства пограничной охраны лично связалась в 2006 году с региональным пограничным управлением севера-запада для подтверждения получения разрешения. Весной 2006 года соответствующая просьба по инициативе исследователя Хеусала была направлена в Северо-Западное таможенное управление России. Продвижению данной просьбы оказали содействие как Восточный таможенный округ в Финляндии, так и международный отдел Санкт-Петербургского университета министерства внутренних дел России в России. Со стороны пограничной службы и таможни контакты, связанные

с организацией интервью, были приостановлены осенью 2007 года.

Интервьюирование представителей полиции и ведомства пограничной охраны Финляндии проходило в центральной криминальной полиции, в уездных департаментах полиции Юго-Восточной Финляндии (Лаппеенранта, Коувола, Котка, Хамина и Иматра), в центральной криминальной полиции и полиции безопасности, а также в погранотряде Юго-Восточной Финляндии в 2005 и 2006 годах. Кроме этого у ведомства пограничной охраны были взяты интервью в 2006 году на пограничной станции Ваалимаа. Интервью у представителей таможни были взяты в управлении таможни Хельсинки, а также в Восточном таможенном округе и в таможне Ваалимаа 2006 году.

Исследователь Хеусала связалась с милицией Выборга в декабре 2005 года. Для взятия интервью в милицию Выборга были проделаны две поездки. В милиции Выборга, городской прокуратуре и в службе по контролю за оборотом наркотиков были взяты интервью во время этих поездок в общей сложности у 10 человек. Кроме этого исследователю был предоставлен материал для исследования, знакомящий со структурой организации местной милиции.

За исключением двух интервью<sup>1</sup>, все остальные полностью записаны. Перед тем, как взять интервью, в организацию интервьюируемых лиц направлялось письмо-просьба и резюме плана исследования. Интервью были проведены таким образом, что интервьюируемые лица встречались лично с исследователем в договорённое время, и беседы проходили на родном языке каждого интервьюируемого лица. Об основных темах и записи текста интервью интервьюируемые лица были проинформированы заранее. В среднем интервью продолжалось примерно час, групповое интервью по три человека, каковых в Финляндии было взято два, продолжалось 1,5–2 часа. На российской стороне продолжительность интервью чередовалась от 30 минут до 1,5 часа. Обоснованием к использованию более короткого интервью являлось то, что в работе роль каждого сотрудника видится как часть единого целого, и интервьюируемым лицам были заданы прежде всего вопросы, касающиеся практической работы. Интервью, таким образом, невозможно напрямую сравнивать

---

<sup>1</sup> Кари Хююрюляйнен (Kari Huurolainen), в качестве части исследования pro gradu были взяты два интервью, которые не были записаны на магнитофон, но была сделана запись по памяти.

между собой. Помимо прочего, необходимо заметить, что для представителей каждой организации были отдельно составлены вопросы по важнейшим, с позиции деятельности их организации, темам. По этой причине вопросы, задаваемые в Финляндии и России, частично отличались.

Работа сопровождалась усидчивой исследовательской хваткой.<sup>2</sup> Компетентность и осведомлённость исследователей переплелись в исследовательской работе, и профессиональные взгляды представителей исследуемых организаций рассматривались обоснованными в той части, в которой они касались структур и опыта сотрудничества. Обычная исходная критика использована для проверки структурных фактических данных. Подходы (точки зрения) представителей различных организаций принимались и рассматривались одинаково важными.

В работе использованы качественные методы, а в анализе материала – теоретически направленный анализ содержания. Это означает, что исходной позицией послужило определённое представление о поле деятельности исследуемых организаций, и ранее сделанное об исследовании представление, на основании которого была выбрана теоретическая структура (обойма) ссылок. В работе мы придерживались идеи, в соответствии с которой исследование культуры правления нуждается в соединении исследования структур организации с теорией, согласно чего можно понять положение работающих и влияние лиц в этих структурах.

Использование теории транзисии в исследовании порождает в принципе сравнительную расстановку, в которой рассматривается воздействие перемен управления на способность исследуемых организаций соответствовать вызовам борьбы с транснациональной преступностью. Как уже было констатировано в описании теории, настоящая работа больше концентрирует своё внимание на исследовании основных вопросов управления. Теорию транзисии можно считать за расплыватой структурой сносок, внутри которой рассматривается, например, адаптация одной организации к изменениям среды окружения (контингентные теоретические исследования). Для транзисиионного исследования, в отличие от наиболее общих организационных исследований, важно при этом, чтобы в исследовании было чётко указано то направление, развития которого ждут от управления. Обязательным является факт понятия истории управления. Перемены в культуре управления не происходят в вакууме.

---

<sup>2</sup> Tuomi & Sarajärvi (2004), стр.84–85.

Одновременно, исходным пунктом работы является то, что в рабочих коллективах неизбежно возникает различное представление от деятельности по сравнению с представлением, полученным от чтения законодательства. Поэтому хотелось выяснить, являются ли социальные процессы взаимодействия в описании интервьюируемых лиц удавшимися в позиции главных целей деятельности, или встречаются ли в них такого рода постоянные вопросы, которые многими работниками воспринимаются как проблемы. Первоначально в деятельности между Финляндией и Россией предполагалось провести сравнение на основании так называемого функционального сходства.<sup>3</sup> В таком случае рассматривался бы вопрос организации деятельности с одинаковой главной целью в двух различных странах. Эта главная цель не осуществилась в настоящей работе в запланированном виде, так как в материале интервью, полученном в России, не присутствует таможня и пограничная служба. Соответственно рассмотрение данного вопроса на российской стороне ограничивается исследованием работы региональной милиции. В части рассмотрения деятельности пограничной службы и таможни России представлены главные черты структур этих организаций. Функциональное сравнение всех организаций проводилось, главным образом, при описании законодательства, касающегося оперативной деятельности и проведения предварительного следствия.

В пограничной безопасности можно территориально и функционально выделить различные уровни<sup>4</sup>. В настоящей работе географически ограничено административной территорией Юго-Восточной Финляндии и Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Но при этом, в ходе рассмотрения настоящей географической территории учтены как внутренние, так и международные вопросы, связанные с работой органов власти, обеспечивающих пограничную безопасность.

---

<sup>3</sup> Наряду с научно-общественным исследованием такого рода сравнение применяется в юриспруденции, когда необходимо одновременно с нормативным сравнением проверить то, как правовые институты и правовые нормы различных стран стремятся решить одинаковую правовую проблему в своём окружении. (Койстинен 2006).

<sup>4</sup> Арто Ниemenкари (Arto Niemenkari) представил для ЕС полный отчёт по системе пограничной безопасности (2003), в соответствии с которым пограничная безопасность включает четыре обьемы: деятельность ЕС за пределами ЕС, международное сотрудничество, контроль за внешними границами и деятельность внутри ЕС. Каждый пункт включает различные действия официальных органов. В настоящем исследовании в анализе сотрудничества органов власти рассматриваются действия, входящие в состав всех вышеупомянутых обьём. Отчёт Ниemenкари представляет позицию ведомства пограничной охраны Финляндии в определении пограничной безопасности.

При анализе материала воспользовались двумя доминантами. Первая из них была упомянута заранее, это так называемые методы хорошего управления. Наилучшей характеристикой хорошего управления являются принципы правового государства<sup>5</sup>, из которых важнейшими в настоящей работе были требования надёжности и предсказуемости в сотрудничестве органов власти. Третье требование касалось законности деятельности, что означает, в частности, выполнение обязательств по соблюдению и исполнению международных договоров. Надёжность, предсказуемость а также законность связаны в принципе со всеми категориями материала (представлены в настоящем разделе), таким образом, что оказание оперативной помощи, например, может быть связано прежде всего с требованиями предсказуемости и надёжности, а официальные системы с позицией законности.

Второй доминантой было выяснение эффективности сотрудничества официальных органов власти. В ходе работы рассматривалось, как с использованием информации и персонала органы власти могут сократить объём одновременно дублирующих работ и повысить успешность исполнения своих обязанностей. Классическое исследование по данной теме провели Остром, Паркс и Вхитакер (1978), в работе которых были исследованы полицейские организации больших городов (метрополий) Соединённых Штатов и их сотрудничество. В исследовании рассматривалась деятельность полиции в качестве производителя услуг, и в связи с этим были найдены пять категорий, характеризующих деятельность. Из них четыре были использованы в настоящем исследовании: мультипликация (количество производителей определённого вида услуг на географическом пространстве) организаций властей, разнообразие (сменяемость ролей между органами власти в качестве производителей одного рода услуг), координация (плановость разделения труда между органами власти) и дублирование (одновременное функциональное дублирование работы органов власти).<sup>6</sup>

В настоящей работе выше упомянутые четыре категории являются прежде всего вспомогательными средствами классификации качественного анализа текста. Мультипликация и сменяемость проявляются в работе в основном при описании структур таким образом, что в работе мы стремились дать

---

<sup>5</sup> Mäenpää (1996), автор подробно описывает принципы европейского правового государства и их правовые аспекты.

<sup>6</sup> Ostrom, Parks & Vahlstrom (1978), стр. 116.

основную характеристику того, какое количество официальных лиц участвует в законодательном порядке в различных административных мероприятиях, и в каких ситуациях, возможно, происходит сменяемость разделения труда между ними. Вопросы координации и дубликации рассматриваются вместе. Прибегание к термину действенность (эффективность) в выше упомянутом смысле объясняется тем, что современное сотрудничество органов власти претендует на успешность, избегая дублирования работ. В транснациональном сотрудничестве эта же идея всплывает в той части, когда путём создания сетевого сотрудничества, стороны стремятся к более эффективной территориальной борьбе с преступностью. Обычным является то, что транснациональную преступность невозможно даже предотвратить, или распутать без сотрудничества с органами власти другого государства. В этой ситуации важно достичь такого положения дел, когда работа выполняется сообща, с распределением функций между структурами.

Вышеупомянутые акценты (хорошее управление и эффективное достижение главных целей) методологически рассматривались в данном исследовании через категорию следующих материалов:

- 1) структуры совместного сотрудничества
  - законом предписанные функции
  - постоянные группы сотрудничества
  - работа рабочих пар
  - влияние договоров на структуры исследованных организаций
  - договор о борьбе с преступностью
- 2) оказание помощи
  - оперативная помощь в своей стране и в другой стране
  - личные контакты и прямые связи в своей стране и с другими странами
  - получение содействия по службе в своей стране и из другой страны
  - роль контактных лиц в оказании помощи
- 3) право получения и перемещения информации
  - получение информации из реестра другого органа власти
  - общее пользование базой данных
  - общее информирование других органов власти и продвижение информации уголовной разведки
  - обучение

- 4) действенная эффективность
- координация сотрудничества органов власти
  - знание договоров
  - влияние договоров на деятельность
  - знание другой страны
  - эффективность сотрудничества с позиции собственной работы
  - иерархия
  - качество и анализ информации уголовной разведки<sup>7</sup>

В целях проникновения в суть дела вышеупомянутых вопросов с помощью интервью, тексты интервью полиции, ведомства пограничной охраны и таможи Финляндии, а также милиции России разложены слово в слово для более точного анализа содержания. Русскоязычные интервью в этой связи были переведены на финский язык. Как финскоязычные, так и транслитерированные русскоязычные интервью закодированы (обозначены ключевыми словами, паролями, соответствующими выше представленным категориям) в программе ATLAS.ti. Принципом кодирования было то, что авторы попытались классифицировать всю текстовую массу как минимум одним ключевым словом. Некоторые пункты текста обозначены с помощью нескольких ключевых слов. Кроме этого текстовая масса специфицирована на две части на основании того, касается ли она национального или международного сотрудничества органов власти. Интервью финской таможи не закодировано с помощью выше упомянутой программы, но исследователь классифицирует транслитерированный текст с помощью той же классификации ключевого слова подобно другим. Часть материала интервью полиции (8 интервью) собраны в

---

<sup>7</sup> Эти категории базируются частично на обстоятельствах, касающихся структур и/или сотрудничества, извлекаемых из следующих документов: SM (1999a) (МВД Финляндии 1999a), SM (1999b) (МВД Финляндии 1999b). Помимо прочего учтён laki tullilaitoksesta (1991) (Закон о таможенном ведомстве 1991), laki rajavartiolaitoksesta (2005) (Закон пограничной охраны 2005), poliisilaki (1995 muutoksin) (Закон о полиции 1995 с изменениями), esitutkintalaki (1987) (Закон о производстве предварительного следствия 1987) и rakkokeinolaki (1987 muutoksin) (Закон о применении принудительных мер 1987 с изменениями). В России был учтён Уголовно-процессуальный кодекс (№ 174-F3/2001), Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности (№ 144-F3/1995), Таможенный кодекс (2005), Федеральный закон о милиции, Указ Президента РФ (№ 732/1997) О пограничной службе Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (№ 112-F3/2002) и Федеральный закон о федеральной службе безопасности (№ 40-F3/1995).



исследовании Кари Хююрюляйнен для защиты степени pro gradu<sup>8</sup>, послужившей частью всего проекта. Интервью здесь классифицированы в ходе прослушивания записей. Разница заключалась в ограничении тематики данной части, по причине которой в материале отсутствует классификация других частей. Результаты, полученные из эмпирического материала работы pro gradu, касаются прежде всего опыта и ожиданий представителей региональной полиции Юго-Восточной Финляндии и работающих в регионе государственных подразделений от сотрудничества с Россией.

В некоторых пунктах текста национальные и международные измерения объединяются. В анализе мы старались придерживаться принципа, что, выдержки интервью необходимо рассматривать в конкретном контексте, так как выдержки интервью приобретают своё значение в рамках того повествования, в котором они изложены. Кроме того, мы стремились объять, то есть использовать интервью максимально многосторонне. Таким образом анализ как финских интервью, так и интервью, взятых в России, переплетается в виде диалога между материалом и теоретической обложкой. Это означает, что уже на стадии сбора материала исследователь держал в уме определённую теоретическую обложку<sup>9</sup>. С другой стороны, исследователи старались быть открытыми в отношении обстоятельств, всплывающих в ходе проведения анализа, иначе говоря, обстоятельствам, повторяющимся в тексте интервью.

При описании структур рассматриваются формы сотрудничества, прописанные в законодательстве и тексте договора, а также функции и роли различных групп работников в целом. Вместо этого, вопросы экономики и ресурсного обеспечения персоналом не рассматриваются в работе более широко. Оказание помощи означает внутреннее и взаимное оказание помощи различных органов власти. Здесь мы стремились

---

<sup>8</sup> Hyryläinen, Kari (2005), *Viranomaistyön tila ja kehittämisedotukset itärikollisuuden torjunnassa Kaakkois-Suomessa*. Pro gradu -tutkimus, johtamistieteiden laitos, turvallisuushallinnon linja, Tampereen yliopisto. В качестве тем интервью использованы следующие темы: 1. Восточная преступность в Юго-Восточной Финляндии и на территории своей деятельности, 2. предотвращение восточной преступности, 3. постановления по предотвращению восточной преступности, 4. сотрудничество с органами власти России. В 3 и 4 темах рассмотрены вопросы содействия по службе и правовая помощь, роль и положение контактных лиц, сотрудничество полиции-таможни –ведомства пограничной охраны и практическое сотрудничество с органами власти России.

<sup>9</sup> О теоретической обложке исследования см. раздел 2 настоящего труда.

пронаблюдать, каким образом структуры функционируют в рамках тех назначений, которые им предназначены. Действительная эффективность означает в данной работе воздействие структур, помощи и продвижения информации на конечный результат работы.

Как сотрудничество финских, так и российских органов власти, исследовалось с привлечением на эти основные категории ответов, характеризующих управленческую культуру. Это не означает, что в рамках российского управления авторы пытались найти структурный эквивалент финской практике и, таким образом, провели бы прямое сравнение между двумя системами. Исходной позицией послужили требования собственного законодательства Финляндии и России, поставленные перед полицией, милицией, таможней, ведомством пограничной охраны и пограничной службой, переживающей разгар организационных перемен. Здесь исходили из того, что в Финляндии и России в тексте законодательства, касающегося практики управления, можно найти одинаковые цели, свойственные культуре деятельности. При взятии интервью мы старались задавать такие вопросы, которые скорее указывали бы на возможное функциональное соответствие деятельности, несмотря на структурные различия.

Целью интервью была самооценка интервьюируемых, иначе говоря опыт, сравнение которого способствовал привлечению вопросов по культуре деятельности организаций. Учитывая, что вопросы не были одинаково идентичными для представителей различных организаций, то сравнение можно провести прежде всего в отношении того, как на одинаковые вопросы отвечают в партнерских организациях в Финляндии и России, и не столько на то, как отвечают внутри страны между различными управлениями. Но и здесь, правда, необходимо указать, что в ходе интервью были заданы вопросы, которые касались именно обязательств, вытекающих из законодательства соответствующей страны, и сотрудничества органов власти внутри страны. В части сотрудничества органов власти внутри страны была возможность исследовать, как опыт настоящего сотрудничества отличается, по возможности, между различными организациями. В работе всплывают как непринужденности действий, так и позиция персонала<sup>10</sup>. Общественное влияние выступает в работе в виде своеобразной "метапозиции", которое не акцентируется.

---

<sup>10</sup> ср. Lumijärvi & Virta & Kujanpää (2003), стр. 54.

С методическим вызовом работы связана передача (транслирование) правовой мысли в другую культуру. С этим мы столкнулись особенно в процессе перевода и сравнения законодательства, касающегося органов власти. Для лиц правovedческого исследования, освоившим манеру толкования юридического языка, не является новостью то, насколько богатым является объект исследования уже с позиции применения и исполнения законодательства своей страны. Когда речь идёт о передаче различных языковых и культурных традиций двух стран через юридический текст, то мы оказываемся на поприще нового исследования. Уже чисто технически (юридически правильно) исполненный перевод является вызовом. И если помимо этого приходится к тому же растолковывать значение каждого перевода в данной правовой системе, то мы оказываемся перед поистине трудной задачей. Использование юридического текста отдельно от его исторического контекста и правовой логики собственного законодательства, может привести к заблуждающимся выводам.

В исследовании, в части перевода, мы стремились к эквивалентному отождествлению, которое расскажет читателю о юридическом значении вопроса, или о его соответствии. Помимо этого в работе оценивалось в нужной мере более широкое значение (функция) вопросов в той системе, где они используются. При параллельном описании двух систем оценивалось то, как лучше передать смысл вопроса читателю (и правовой системе) другой страны<sup>11</sup>. При выполнении перевода мы стремились уважить манеру выражения переводимого языка, но всё же в той степени, чтобы перевод в языковом плане был понятен также и при чтении на другом языке. В некоторых случаях нам пришлось прибегнуть к так называемому интерпретирующему переводу, особенно в тех случаях, когда в финском языке трудно найти перевод точного соответствия русскоязычному выражению.

---

<sup>11</sup> Такого рода способ перевода-интерпретации представлен Лееной Лехто (Leena Lehto 1999), стр.119-129.

## 4 СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ФИНЛЯНДИИ И РОССИИ

### 4.1 ВЗАИМНЫЕ ДОГОВОРЫ

Сотрудничество органов власти между двумя странами может основываться как на взаимных, так и на международных договорах. Международная деятельность между Финляндией и Россией определяется многочисленными законами, положениями, инструкциями (см. источники). В настоящей работе внимание акцентируется на оперативном<sup>1</sup> сотрудничестве, и по этой причине ниже будут представлены основные документы, с помощью которых оказывается содействие такого рода сотрудничеству. Важнейшим документом можно назвать Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью (1993), Договор о режиме границы и порядке урегулирования пограничных инцидентов (1960) и соглашение между таможенными органами (1994). Межгосударственные соглашения и протоколы на протяжении лет дополнялись, в частности, договорами, заключёнными между регионами и организациями. Об эффективности настоящих договоров в момент проведения исследования отсутствовал материал.

**Соглашение о борьбе с преступностью** (1993) дополняет европейскую конвенцию (20.4.1959) о взаимной правовой помощи по уголовным делам (так называемое европейское соглашение о правовой помощи). С помощью соглашения о борьбе с преступностью обеспечивается возможность прямых контактов между региональными и местными правоохранительными органами власти. Основными органами власти в борьбе с преступностью в соответствии с соглашением о борьбе с преступностью являются в Финляндии Центральная криминальная полиция и в России – Генеральная прокуратура, Федеративная служба безопасности (ФСБ), пограничная служба и таможенники. В настоящее время в соглашении о борьбе с преступностью отсутствует Федеральная служба РФ по контролю над оборотом наркотиков. Центральные органы власти обязаны координировать деятельность в соответствии с соглашениями, и проходящие в рамках соглашений просьбы об оказании

---

<sup>1</sup> Определение понятия "оперативный" представлено в разделе 4.3.

служебной помощи (правовая помощь) органам власти другой страны. В соответствии с соглашением региональные подразделения центральных органов власти могут действовать прямо с органами власти другой страны.<sup>2</sup>

В соответствии с соглашением о борьбе с преступностью полномочными органами власти в Финляндии являются полиция, таможня и ведомство пограничной охраны, а в России федеральное министерство безопасности (служба безопасности), министерство внутренних дел, генеральная прокуратура и таможенная служба. Уполномоченные органы власти оказывают друг другу содействие по службе в опросе граждан, для проведения дознания и предварительного следствия, для получения справок, для отождествления личности, в розыске и опознавании лиц, в проведении конфискации, для приобретения документов, для выяснения несчастных случаев, причин смерти и ущерба, нанесённого имуществу, а также для обмена информацией по вопросам соглашения. В части обмена информацией особо акцентируется внимание на оказании помощи в вопросах организованной преступности и наркопреступности. Оказание содействия по службе может быть отказано в случаях, когда его оказание может нанести оскорбление полномочиям принимающей стороны договора, подвергнуть опасности её безопасность, или противоречит с её законодательством. В оказании помощи может быть отказано также на основании национального законодательства принимающей страны, или по той причине, что ответ на просьбу нарушил бы международные обязательства, касающиеся прав человека. Причину отказа необходимо всегда сообщить стороне, обратившейся за служебной помощью.<sup>3</sup>

Соглашение о борьбе с преступностью из числа различных, действующих между Финляндией и Россией договоров, регулирующих деятельность правоохранительных органов, самое оперативное соглашение. Соглашение обеспечивает основу практическому сотрудничеству. Сотрудничество в рамках соглашения о борьбе с преступностью осуществляется уже на протяжении многих лет, и в виде регулярного поддержания контактов, и в рамках отдельных дел. Соглашение о борьбе с

---

<sup>2</sup> Asetus Venäjän kanssa yhteistyössä rikosten torjunnassa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta 11.2.1994/12. SoP 12/1994 (Положение о вступлении в силу соглашения о борьбе с преступностью в сотрудничестве с Россией 11.2.1994/12. Дог 12/1994)

<sup>3</sup> Asetus Venäjän kanssa yhteistyössä rikosten torjunnassa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta 11.2.1994/12. SoP 12/1994 (Положение о вступлении в силу соглашения о борьбе с преступностью в сотрудничестве с Россией 11.2.1994/12 . Дог 12/1994)

преступностью дополняют собственные приказы и инструкции каждой организации по международному сотрудничеству. Министерство внутренних дел Финляндии издало инструкцию об оказании служебной и правовой помощи иностранным государствам, где даются указания о содержании просьбы, и когда уместно обратиться с просьбой. В России генеральная прокуратура выпустила указание о порядке исполнения запросов иностранных государств.<sup>4</sup>

Центральным органом власти в оказании правовой и служебной помощи в Финляндии выступают различные органы. Закон о международном оказании помощи в уголовных делах (1994), предусматривает уведомление относительно документов, опрос свидетелей и надлежащих лиц, получение заключений экспертов, получение доказательств, использование принудительных мер, начало обвинительных действий, передачу данных уголовного реестра для рассмотрения уголовного дела и прочую правовую помощь. Он необходимый для рассмотрения уголовного дела, предоставление информации из законодательства и сотрудничество. Центральным органом в этом законе является министерство юстиции. Запросить правовую помощь может министерство юстиции, суд, обвиняющий орган власти, или орган власти, проводящий предварительное следствие. Просьба может быть отправлена как через министерство юстиции, так и напрямую компетентному органу власти иностранного государства. При необходимости можно воспользоваться каналом министерства иностранных дел.<sup>5</sup>

В России по выше упомянутому европейскому соглашению, предоставляющему взаимную правовую помощь, центральными органами власти являются Верховный суд Российской Федерации (деятельность судебных заседаний), министерство внутренних дел (входящее в его компетенцию предварительное следствие), ФСБ (входящее в его компетенцию предварительное следствие), служба по контролю над оборотом наркотиков (входящее в его компетенцию предварительное следствие) и генеральная прокуратура (во всех прочих случаях разведки или предварительного следствия). Подобно соглашению по борьбе с преступностью, Россия имеет в данном соглашении несколько центральных органов власти. В соответствии с Коллективным договором Европейского Сообщества правовыми органами

---

<sup>4</sup> SM (2004a) (МВД Финляндии 2004a) и Генеральная прокуратура Российской Федерации (2003a)

<sup>5</sup> laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 5.1.1994/4. (Закон о международной правовой помощи по уголовным делам 5.1.1994/4)

власти считаются такие органы власти, которые уполномочены составлять и исполнять просьбы правовой помощи. При применении договора необходимо учесть, что в России к правовым органам власти относятся прокуратура и суды.<sup>6</sup>

В Финляндии соглашение о борьбе с преступностью дополняет, в частности, закон о совместных следственных группах (2002). На основании этого закона орган власти предварительного следствия может заключить с органом власти другого государства договор о создании совместной следственной группы для предварительного следствия. О количественном составе следственной группы необходимо договориться в рамках договора. В Финляндии следственная группа действует под руководством и контролем органов власти Финляндии и в соответствии с законодательством Финляндии. Должностное лицо иностранного государства получает в соответствии с поручением руководителя следствия провести предварительное следствие в его подчинении, если его собственная страна дала на это разрешение. В договоре определены практические цели использования полученных вследствие предварительного следствия сведений и ответственность за возможно причинённый ущерб.<sup>7</sup>

**Договор о режиме границ** (1960) является важнейшей основой в сотрудничестве ведомства пограничной охраны и пограничной службы.<sup>8</sup> Договор определяет как прохождение границы, пограничные знаки, их обслуживание, эксплуатацию железнодорожных полотнов, шоссейных и прочих дорог, пересекающихся с границей, так и экономическую деятельность на территориях, сопричастных к границе. Органом сотрудничества компетентных органов власти в соответствии с договором<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Norros (2004), стр. 128-129.

<sup>7</sup> Laki yhteisistä tutkintaryhmistä 30.12.2002/1313. (Закон о совместных следственных группах 30.12.2002/1313)

<sup>8</sup> Подробное описание документов, регулирующих работу уполномоченных пограничных служб и их помощников Финляндии и России представил Поуттиайнен (Poutiainen 2004). На сотрудничество оказывают влияние кроме договора о режиме границ, в частности, договор о борьбе с преступностью (1993), договор о лесах (1996), договор о пунктах пересечения границы (1994), соглашение о пограничных водах (1965) и договор пограничных железных дорог (1997).

<sup>9</sup> Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Союза Советских Социалистических Республик о режиме границы и порядке урегулирования пограничных инцидентов на государственной границе между Финляндией и Советским Союзом. / Соединение договора о режиме границ и протоколов внесения изменений и дополнений (ДогФ 32/1960 и изменения ДогФ 60/1969 и 60/1979 и 12.5.1997 подписанный протокол о внесении изменений)

является постоянно действующая **финско-российская пограничная рабочая группа**, которая была учреждена протоколом между погранслужбами обеих стран в 1997 году. Членами рабочей группы выступают со стороны Финляндии начальник (председатель) Ведомства пограничной охраны, начальник отдела береговой охраны, эксперт пограничной безопасности с отдела береговой охраны и переводчик. С российской стороны в собраниях участвовали начальник (председатель) Северо-Западного регионального пограничного управления, представитель пограничной службы из посольства России в Финляндии, 1–2 офицера из штаба Северо-Западного регионального пограничного управления и переводчик. В работе собраний рабочей группы могут принять участие специалисты, пред-варительно договорившись. В круг обязанностей рабочей группы входит подготовка встреч руководителей сторон, обмен опытом и информацией, организация обмена информации на уровне уполномоченных пограничных служб, предоставление инструкций уполномоченным пограничным службам об организации и координации сотрудничества между органами власти пограничных пунктов перехода границы, рассмотрение неясных пограничных инцидентов, а также организация сотрудничества между пограничными подразделениями Финского залива. Перед рабочей группой могут быть поставлены также и другие задачи, рабочий план утверждается ежегодно.<sup>10</sup>

В договоре о режиме границ соответствующие сторонам органы власти – пограничные уполномоченные лица Финляндии и России, их заместители и помощники. **Система пограничных уполномоченных лиц** является взаимным практическим инструментом, с помощью которого ведомство пограничной охраны Финляндии и пограничная служба России ведут совместно решаемые, или нуждающиеся в информировании региональные и местные вопросы договора о режиме границ. Путём регионального сотрудничества стороны стремятся решить местные практические вопросы таким образом, чтобы исключить их рассмотрение между государствами.

Официальные месторасположения пограничных уполномоченных лиц и их зоны деятельности определяются протоколом<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Протокол между ведомством пограничной охраны Финляндской Республики и пограничной службой Российской Федерации о создании постоянно действующей финско-российской пограничной рабочей группе (12.7.1997)

<sup>11</sup> На финской стороне уполномоченными погранслужбами выступают командиры пограничных отрядов.



являющимся приложением договора о режиме границ. Контакты поддерживаются путём проведения заседаний и встреч. По заседаниям составляются протоколы, из которых следуют принятые решения и сроки их исполнения. На решение менее значительных вопросов можно использовать переписку или прочие каналы. Пограничные уполномоченные лица вправе назначить себе необходимое количество помощников и пользоваться услугами экспертов, о чём необходимо сообщить другой стороне. Помощники могут встречаться друг с другом на встречах, о чём необходимо составить протоколы. Решения, взаимно принятые помощниками, вступают в законную силу после подтверждения их пограничными уполномоченными лицами. Пограничные уполномоченные лица и их помощники могут договориться о расследовании вопросов, нуждающихся в разбирательстве, на месте их происшествия. Такой ситуацией руководит та договорная сторона, на стороне которой происходит разбирательство. По факту разбирательства составляется протокол.<sup>12</sup> Возможное предварительное следствие проводится на основании соглашения между Финляндией и Россией о борьбе с преступностью.

В договоре о режиме границ определены задачи пограничных уполномоченных лиц и их помощников. На их ответственности лежит выяснение случаев стрельбы через государственную границу и их последствий, нанесение побоев, насилия, случаи нанесения ущерба здоровью, принудительные меры в выше упомянутых ситуациях, действия, ущемляющие интересы другой стороны, запрещённые переходы границы, перемещение через границу имущества или инвентаря, вызванное природными явлениями, переход границы лосями или домашними животными, перемещения пограничных и морских знаков, повреждения и поражения, пожары, а также прочие моменты, нарушающие покой на границе. Помощники пограничных уполномоченных лиц имеют право на основании договора отвечать за выдачу и принятие лиц, за переписку в передаче и принятии имущества и домашних животных, за обмен опытом и информацией касательно ситуации на границе, несения караула, организации транспортного движения, препятствия, выявления и организации незаконного въезда в страну.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Договор о режимр границы (1960).

<sup>13</sup> Poutiainen (2004), стр. 20-21.

Деятельность между таможенными регулируется помимо договора о борьбе с преступностью межправительственным **Договором о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах** (1994). Договор касается сотрудничества в вопросах, связанных с облегчением и ускорением перемещения товаров, подтверждения надлежащего соблюдения таможенных законов и предотвращения от встречных им преступных действий, а также расследования и принятия обвинительных мер. Помощь предоставляется в соответствии с законами и ресурсами обеих стран. Договор предусматривает облегчение процедуры таможенных формальностей, формы сотрудничества и взаимной помощи, контроль за гражданами, транспортными средствами и товарами, контролируемый пропуск, препятствие незаконной торговле товарами, обмен информацией, организацию посещений должностных лиц, эксперты, использование сведений и документации, а также исключения по обязательствам оказания помощи. Помимо прочего, стороны договорились об информировании, о формах и содержании оказания помощи, об издержках, об исполнении и местном использовании, в соответствии с которым договор действует в каждой из стран.<sup>14</sup>

Ядром межтаможенного договора является облегчение процедуры обмена и получения информации в результате деятельности таможен другой страны, а также оказание активной помощи должностным лицам другой страны. Это предполагает наличие общих оперативных действий, таких, как контролируемый таможенный пропуск, о чём стороны договариваются подробнее отдельно в каждом конкретном случае. При обмене информацией стороны стремятся к тому, чтобы таможенники по обе стороны границы активно сотрудничали в интересах укрепления законности таможенного досмотра и препятствия таможенным нарушениям. Речь не идёт только лишь о предоставлении сведений, касающихся правил, или изменений закона, а речь идёт об *общем* подтверждении безошибочного исполнения таможенных пошлин, налогов и прочих сборов, о правильном использовании собственных национальных постановлений таможенники, а также законности экспорта и импорта. Каждая из сторон обязуется поставлять другой стороне по собственной инициативе, или по просьбе все сведения, от которых может быть

---

<sup>14</sup> Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах, 8.12.1994.

очевидная польза в расследовании преступлений, направленных против действующих таможенных законов. Это включает информирование о преступности, а также участие в предварительном следствии, проводимом на территории другой страны.<sup>15</sup>

Каждый орган власти имеет свою историю переговоров и сотрудничества, благодаря результатам которых удалось достичь современного уровня отношений. Соглашения уже охватывают в большом объёме различные стороны сотрудничества. В будущем хочется обновить какие-то разделы договоров по причине происходящих в каждой стране административных реформ. В качестве примера исторического развития официального сотрудничества можно рассмотреть сложившиеся взаимоотношения между полицией Финляндии и министерством внутренних дел России. Соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью предшествовало в общей сложности 22 документа, повествующих об официальных переговорах. В их числе четыре договора, три протокола, с помощью которых были согласованы новые формы сотрудничества, пять программ деятельности или планов деятельности, два касаются развития сотрудничества между учебными заведениями, и остальные – это протоколы встреч или пролонгирования договоров.<sup>16</sup>

Выше приведённый пример показывает, что при налаживании контактов между полицией Финляндии и милицией России, стороны проявили активность. Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью дополнялось договорами и программами, заключёнными между подведомственными министерствам внутренних дел организациями, особенно на региональном уровне. Количество документов, подписанных после 1994 года, говорит о том, что потребность в сотрудничестве действительно существует. С другой стороны, это говорит о том, что попытки поиска и реализации путей сотрудничества осуществлялись по многим каналам. Многообразие различных договоров, протоколов и программ характеризует ситуацию сотрудничества первого десятилетия. Вызовом на пути сотрудничества, в особенности, стало подключение различных подразделений финской полиции к деятельности различных органов власти Российской Федерации. Это потребовало также и времени.

---

<sup>15</sup> Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах, 8.12.1994.

<sup>16</sup> Перечень полиции Министерства внутренних дел договоров, протоколов и программ, которые заключены с органами власти России. Перечень представлен в приложении 1.

## 4.2 ОРГАНЫ ВЛАСТИ ПО СОГЛАШЕНИЮ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ФИНЛЯНДИИ И РОССИИ, А ТАКЖЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕСТНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В соглашении о сотрудничестве в борьбе с преступностью названы как центральные органы власти, так и компетентные органы власти в каждой из договаривающихся стран. Под центральным органом власти подразумевается национальный центр в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью, осуществляющий координацию и контроль входящих в состав договора вопросов. Национальные органы власти выступают экспертами, в функции которых входит давать советы прочим органам власти по вопросам, связанным с договором. В функции центральных органов власти в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью входит содержание систем управления информацией, с помощью которых они могут проследивать сообщение и передачу правовой помощи, и оказание должностного содействия. Центральные органы власти отвечают за контроль законности просьб и координацию оперативного сотрудничества.<sup>17</sup>

В рамках соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью между Финляндией и Россией в роли центрального органа власти в Финляндии выступает **центральная криминальная полиция (KRP)**. Она специализируется на сложной и ответственной борьбе с преступностью, что включает, в частности, предотвращение преступных действий, их отслеживание, предварительное следствие и разработка следственных методов. Международное сотрудничество полиции и других органов власти по борьбе с преступностью представляет собой существенную часть деятельности центральной криминальной полиции. KRP действует в качестве национального центра Европола и Интерпола. В рамках центральной криминальной полиции работает в соответствии с Шенгенским договором также отдел SIRENE. Центральная криминальная полиция отвечает за деятельность контактных лиц полиции Финляндии, работающих на территории иностранных государств, в форме обучения и поддержания оперативной связи.

Служба криминальных данных (RTP) центральной криминальной полиции отвечает за обмен информацией, осуществляемый на международном уровне между органами власти, а также за

<sup>17</sup> ср. Wasastjerna (2000), стр. 131, где изложены положение и функции национального центра.

передачу просьб по оказанию правовой (должностной) помощи. Выполнение просьб по оказанию правовой помощи облегчает наличие качественного справочника, который используется службой криминальных данных. В Финляндии центральная криминальная полиция отвечает за содержание национальной информационной системы. Контроль за данными, вносимыми в систему, и передача дополнительных сведений по Шенгенским извещениям происходят через действующий в рамках центральной криминальной полиции отдел SIRENE.<sup>18</sup> Сотрудничество полиции-таможни-ведомства пограничной охраны Финляндии (PTR) тесно связано с транснациональной полицейской деятельностью. В сотрудничестве PTR используются услуги службы криминальных данных (RTP), через которую представляют иностранным государствам в уголовных делах должностные просьбы о помощи. При передаче информации между различными органами власти применяются услуги работающих за границей контактных лиц полиции.<sup>19</sup> Служба криминальных данных обучает направляющихся за границу контактных лиц и держит с ними связь за границей. Она отвечает за выдачу иностранных преступников, включая выдворение из страны.<sup>20</sup>

Основным принципом международного сотрудничества в борьбе с преступностью и проведения следствия является то, что даже оперативная деятельность осуществляется через национальный центральный орган власти полиции. Исключение в этом делается лишь тогда, когда международные соглашения допускают прямую связь. Центральным органом власти выступает и в этих ситуациях центральная криминальная полиция. Полиция безопасности со своей стороны может отклониться от порядка нормального поддержания контактов, когда поддержание контактов основано на международных договорах, стабильной практике или на такого рода частных случаях, характер которых требует этого.<sup>21</sup>

В России в рамках соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью в роли центрального органа власти выступает генеральная прокуратура, таможенная служба, министерство внутренних дел и ФСБ. Настоящие органы власти принимают должностные просьбы о помощи. **Генеральная Прокуратура Российской Федерации** является централизованной государст-

---

<sup>18</sup> Keskusrikospoliisi (Центральная криминальная полиция) (2006).

<sup>19</sup> SM (1999a) и SM (1999b) (МВД Финляндии 1999a и 1999b).

<sup>20</sup> Wasastjerna (2000), стр.132

<sup>21</sup> SM (2004) (МВД Финляндии 2004).

венной системой, в функции которой входит контроль за соблюдение конституции, а также исполнение законов и контроль за их деятельностью на территории федерации. Помимо этого в компетенцию прокуроров входят и другие задачи, которые регулируются с помощью федеративных законов. Прокуратуре предьявлено обязательство по контролю за единое исполнение законодательства со стороны исполнительных организаций, таких как министерства, государственные комитеты, государственные службы и прочие исполнительные организации федеративного значения как на территории федерации, субъектов, в рамках местного самоуправления, так и в военных гарнизонах. Она контролирует также деятельность предприятий и не коммерческих организаций (объединений). В функции Генеральной прокуратуры входит также координация деятельности органов власти, занимающихся с работой по борьбе с преступностью. К этим официальным органам относятся ФСБ, организации министерства внутренних дел, организации по контролю над оборотом наркотиков, таможня и другие правоохранительные структуры. В интересах координации работы выше упомянутых органов власти ведомство генеральной прокуратуры может, в частности, созывать собрания, создавать рабочие группы и запрашивать статистические и прочие необходимые сведения. Генеральная прокуратура имеет право в соответствии со своей компетенцией напрямую связываться с соответствующими органами власти и международными организациями других государств, сотрудничать с ними, заключать договора по оказанию правовой помощи и по борьбе с преступностью, и участвовать в переговорах по международным соглашениям.<sup>22</sup>

**Федеральная служба безопасности**, ФСБ – организация, действующая в подчинении у президента федерации. Основной функцией службы является обеспечение государственной безопасности, охрана границ, безопасность морских акваторий и особых экономических зон, обеспечение информационной безопасности и ответственность за прочие функции, принадлежащие ей по законодательству, и связанные с безопасностью. Кроме этого она координирует контрразведку таких государственных органов, которые имеют право заниматься этой деятельностью. Федеральное правительство координирует деятельность ФСБ в той части, в которой она связана с другими исполнительными органами в рамках выполняемой совместной работы. Помимо функций обеспечения национальной безопасности

---

<sup>22</sup> Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации, 17.11.1995 № 168-ФЗ

ФСБ принимает участие в предотвращении преступлений в сотрудничестве с другими государственными организациями, в борьбе против организованной преступности, коррупции, контрабандных перевозок, отмывания денег, незаконного въезда в страну, незаконной продажи оружием, наркотиков, кражи информации и против экстремальной деятельности. Кроме этого в сферу деятельности ФСБ входит, в частности, борьба с терроризмом, разведывательные действия в рамках своей деятельности, а также сбор и анализ разведывательной информации в сотрудничестве с другими государственными структурами. ФСБ координирует работу всех прочих государственных структур, связанную с пограничной безопасностью, и участвует в выработке норм, а также в управлении деятельности пограничных уполномоченных лиц со стороны федерального правительства.<sup>23</sup>

Федеральная служба безопасности по своей структуре делится на центральное управление, региональные организации, структуры безопасности воинских частей, пограничную службу, другие организации безопасности, а также учебные, исследовательские, военно-медицинские, правовые и на прочие другие, поддерживаемые ФСБ организации. Если пограничную службу рассматривать здесь в качестве отдельной организации, то ФСБ имеет с позиции международной деятельности два центральных управленческих уровня.<sup>24</sup>

**Федеральная таможенная служба, ФТС** является исполнительной организацией, подведомственной правительству России, основная функция которой отвечать за таможенную политику, развитие таможенного законодательства, таможенный контроль и таможенный досмотр, валютное урегулирование, противоречащие контрабанде действия, а также за предотвращение других преступлений и административных нарушений. В компетенцию таможенной службы входят вопросы широкого таможенного контроля и проверки, функции по отслеживанию и контролю внешней торговли, а также задачи, связанные с развитием обслуживания клиентов и персонала.

---

<sup>23</sup> Президент РФ (2004), Структура федеральных исполнительных органов, утверждена указом президента 20.5.2004, № 649, Президент РФ (2003а), Постановление о ФСБ, 11.8.2003, № 960 и Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 4730-1

<sup>24</sup> Президент РФ(2003b), Организация ФСБ, утверждена указом президента 11.8.2003, № 960

**Министерство внутренних дел** отвечает в России за вопросы, связанные с безопасностью, и прежде всего за вопросы, касающиеся работы милиции. В отличие от существующей в Финляндии практики до 2007 года<sup>25</sup>, в сферу его деятельности не входят вопросы регионального развития и коммунального сектора. В состав министерства входят 19 отделов, а также собственный исследовательский институт, в задачи которого входит научная исследовательская работа и инновационная деятельность, связанная с деятельностью милиции. Национальные пункты связи Европола и Интерпола расположены в рамках министерства.

В Финляндии компетентными органами власти по соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью являются полиция, таможня и ведомство пограничной охраны, в России со своей стороны прокуратура, таможня, пограничная служба и ФСБ. В соответствии с соглашением компетентные органы власти оказывают друг другу содействие по службе, в частности, в проведении опросов и выслушивании лиц, получении справок, в отождествлении личности, в вопросах розыска и конфискации, получения документации, необходимой для ведения следствия и судебного разбирательства, рассмотрения несчастных случаев, а также в вопросах обмена информацией для исполнения договора, особенно в борьбе с организованной преступностью и по контролю над оборотом наркотиков.<sup>26</sup>

На оказание содействия по службе оказывает влияние, как иерархия центральных органов власти, так и иерархия компетентных органов власти. Региональное сотрудничество между органами власти Финляндии и России в сфере пограничной безопасности включает многие различные управленческие уровни. Восточный отдел центральной криминальной полиции в сотрудничестве с Россией выступает одним из главных действующих лиц. Основное место деятельности находится в Йоенсуу, но и другие подразделения составляют собой рабочие звенья в региональном и местном транснациональном сотрудничестве. В пункте PTR (полиции-таможни-ведомства пограничной охраны) Ваалимаа работали два сотрудника из центральной криминальной полиции, в обязанности которых

---

<sup>25</sup> В Финляндии вопросы коммун и регионального развития согласно правительственной программе 2007 года было решено перевести в ведомство министерства финансов.

<sup>26</sup> Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью, 5.3.1993.



входило использование прямых контактов в местной и региональной уголовной разведке. Полиции приграничных уездов, региональное следственное подразделение, ведомство пограничной охраны, таможня и подразделение центральной криминальной полиции Коуволла по-прежнему используют пункт ПТР Ваалимаа в поисках приобретения оперативной информации.

Со стороны полиции Финляндии различного рода сотрудничество с Россией проводилось на территории губернии Этеля-Суоми (Южной Финляндии), являющейся объектом данного исследования, в пяти различных организациях: в верховном командовании полиции, в центральной криминальной полиции, в отделе развития и внешних связей подразделения полиции губернии Этеля-Суоми, в региональном следственном подразделении Юго-Восточной Финляндии полиции Лаппеенранта, в рабочих точках Восточного отдела центральной криминальной полиции и в уездных полициях региона. В таможенном сотрудничестве осуществлялось на уровне таможенного управления и Восточного таможенного округа. В ведомстве пограничной охраны на территории исследуемой Юго-Восточной Финляндии на сотрудничество повлиял штаб ведомства пограничной охраны и пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии. В общей сложности различных официальных организаций, находящихся в качестве объекта исследования на определенном географическом пространстве в Финляндии насчитывается десять. В ведомстве пограничной охраны кроме прочего можно выделить в работе пограничного отряда в качестве уровней сотрудничества уровень пограничного уполномоченного лица, помощника пограничного уполномоченного лица и уровень контрольно-пропускных пунктов. По части таможни на контрольно-пропускном пункте проводится также регулярное сотрудничество.

Территориально существенным является регулярное сотрудничество, как таможни, так и ведомства пограничной охраны с российскими партнёрскими организациями. Начальник Восточного таможенного округа имеет постоянные встречи в Северо-Западном таможенном управлении и с руководством Выборгской таможни. На этих встречах стороны стремятся решить как практические проблемы, так и планировать сотрудничество, рассматривая вопросы развития на более длительную перспективу. Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии имеет через систему пограничных уполномоченных лиц постоянные контакты с пограничной службой Российской Федерации и там с пограничным уполномоченным Выборгского региона. Командир пограничного отряда Юго-Восточной Финляндии является пограничным уполномоченным лицом Юго-Восточной

территории Финляндии и отвечает вместе с пограничным уполномоченным лицом Выборгского региона за состояние границы в этом регионе. В соответствии с изложенными в предыдущем разделе функциями организация пограничных уполномоченных отвечает по обязательствам, связанным с заботой о содержании государственной границы, с пограничным сотрудничеством и расследованием пограничных инцидентов.<sup>27</sup>

На стороне Российской Федерации, на административной территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области управленческими уровнями, влияющими на сотрудничество милиции являются министерство внутренних дел, Главное управление министерства внутренних дел России в Северо-Западном федеральном округе, Главное управление внутренних дел Санкт-Петербурга и Ленинградской области, управление милиции Выборгского района и его местные подразделения (секретариат и 6 отделений милиции, из которых одно отделение является исследованным Приморским отделением милиции), а также работающие на местном уровне подведомственные министерству внутренних дел различные подразделения, руководство которых находится на уровне высшего управления области<sup>28</sup>. Уровней милицейских организаций, таким образом, насчитывается шесть.

Пограничная служба организована в соответствии с семью федеративными округами.<sup>29</sup> Уровнями, влияющими на сотрудничество на противоположной границе Юго-Восточной Финляндии, являются Федеральная пограничная служба, Северо-Западное региональное пограничное управление (в Северо-Западном региональном округе), из шести пограничных управлений которого с территорией Юго-Восточной Финляндии граничат Карельская Республика и Ленинградская область (Пограничное управление ФСБ России), пограничные подразделения (окружные подразделения), комендатуры и погранзаставы на практическом уровне.<sup>30</sup> Уровней управления пограничной службы, таким образом, можно насчитать шесть.

Таможенная служба действует в соответствии с субъектами российской федерации или региональных управлений, разделённая на региональные таможенные управления. Из региональных таможенных управлений на противоположной Финляндии границе находится Северо-Западное региональное таможенное

---

<sup>27</sup> Договор о режиме границ (1960)

<sup>28</sup> См. приложения № 2, 15 и 16

<sup>29</sup> Даль (2006), стр. 35.

<sup>30</sup> Даль (2006), стр. 35-36

управление. Его главная таможня находится в Санкт-Петербурге. Географические границы региональных таможенных управлений совпадают с границами федеральных округов России. В подчинении у региональных таможенных управлений действуют местные таможни, которыми руководят начальники таможни. Местные таможни руководят деятельностью таможенных постов.<sup>31</sup> В организации российской таможни, таким образом, в сотрудничестве с Финляндией основных уровней – четыре.

Работа прокуратуры в России строится в соответствии с уровнями государственного управления.<sup>32</sup> Генеральный прокурор назначается на свою должность сроком на пять лет советом Федерального Собрания по предложению президента. Прокуроров субъектов назначает на должность генеральный прокурор с согласия государственного управления данного объекта. Прокуроров городов и округов, а также специальных субъектов назначает на свою должность также генеральный прокурор. Городской и окружной штат прокуратуры следующий: главный прокурор, первый заместитель прокурора, прочие заместители прокурора, начальники отделов, старшие помощники и помощники, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, старшие следователи и следователи, а также их помощники. В городских прокуратурах кроме прочего имеются также должности следователей, специализирующихся на особо серьезных расследованиях. На уровне субъектов, куда относятся также Москва и Санкт-Петербург, прокурор может иметь по-мимо прочего специального помощника, статус которых соответствует статусу помощников глав администраций.<sup>33</sup>

С позиции современного транснационального сотрудничества важнейшей организацией является генеральная прокуратура, но на практике на оперативное сотрудничество и его развитие оказывают влияние также другие четыре уровня прокуратур. Функцией генеральной прокуратуры является обеспечение исполнения должностной и правовой помощи иностранным государствам, организации оперативной деятельности и предъявление обвинения на территории Российской Федерации.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации, 20.5.2003 года № 61-ФЗ, глава 39, ст.402. .

<sup>32</sup> Структура прокуратуры представлена в приложении № 6.

<sup>33</sup> Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации, 17.11.1995 № 168-ФЗ.

<sup>34</sup> Генеральная прокуратура РФ (2003 а) Указание о порядке исполнения запросов компетентных органов иностранных государств об осуществлении уголовного преследования или о возбуждении уголовного дела на территории Российской федерации 22.4.2003, № 18/35.

Выше упомянутую деятельность органов власти в обеих странах поддерживают **контактные лица** органов власти пограничной безопасности. В Москве работают контактные лица из полиции и ведомства пограничной охраны Финляндии. Финская полиция имеет также свои контактные лица в Санкт-Петербурге, Петрозаводске и Мурманске. Контактное лицо министерства внутренних дел России и контактные лица пограничной и таможенной служб работают в Хельсинки в посольстве России. Через контактных лиц, имеющих дипломатический статус, поддерживается и обеспечивается ежедневное административное и более оперативное сотрудничество. Основной задачей контактных лиц является содействие в оказании правовой и должностной помощи.

#### **4.3 ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ В ФИНЛЯНДИИ И РОССИИ**

Помимо представленной выше деятельности в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью и взаимными двухсторонними договорами и протоколами каждого органа власти, на трансграничное сотрудничество влияют также внутренние законодательства и практика стран. С позиции оказания должностной помощи, осуществления обмена информацией, а также формирования возможных совместных следственных групп важнейшими вопросами являются определения оперативной работы, регулирование деятельности и следственного процесса в каждой из стран.

В Финляндии определение оперативной работы традиционно определено различным образом в различных органах власти. По оперативной деятельности не существует единого закона, который определил бы понятие. Понятия "оперативный" и "тактический" означают к тому же различные вещи в полиции, таможне и ведомстве пограничной охраны. В круг оперативной деятельности относятся как работа по борьбе с преступностью, так и функции общего порядка и безопасности. В широком смысле понятие оперативная деятельность используется в Финляндии в разговоре об исполнении планов и полученных рабочих заданий.

Более конкретными законами, регулирующими оперативную и следственную деятельность в Финляндии, являются закон о

полиции<sup>35</sup>, закон предварительного следствия, закон о принудительных мерах, а также законы, касающиеся задач и статуса каждого органа власти<sup>36</sup>. Закон предварительного следствия регулирует, в частности, общие принципы следствия, вопросы дознания и предварительного следствия. Закон о принудительных мерах определяет принудительные меры, к которым относятся, в частности, задержание и арест, конфискация, домашний обыск, а также так называемые скрытые принудительные меры, как прослушивание телефонов и снятие информации с технических каналов связи. Закон определяет также разведывательные функции, в помощь которым может применяться конспиративная деятельность и проверочные закупки.<sup>37</sup>

С позиции борьбы с преступностью под оперативной деятельностью в Финляндии подразумевается как уголовная разведка, так и меры предварительных следственных стадий<sup>38</sup>. Сюда входит наведение справок, анализ преступления, обмен информацией, принудительные меры, связанные с проведением предварительного следствия и опросы. Уголовная разведка по своей природе является воспрепятствующей деятельностью, с помощью которой ведётся сбор информации в интересах профилактической работы по предупреждению и предотвращению преступлений, а также для поддержания общего правопорядка и безопасности. Это часто предполагает вмешательство в отдельное преступление ещё до его совершения.<sup>39</sup> Предварительное следствие со своей стороны включает дознание, проводимое вследствие совершённого преступления, что направлено на сбор доказательств и предъявление обвинения. Целью использования принудительных мер является определённое законодательством Финляндии обеспечение уголовного процесса и

---

<sup>35</sup> В Финляндии новый закон о полиции вступил в силу 1.10.1995. До этого старое законодательство действовало почти 30 лет. В нём отсутствовали положения о праве полиции пользоваться техническими вспомогательными средствами для приобретения информации о персонале или преступлениях.

<sup>36</sup> Во время выполнения настоящей работы министерство внутренних дел и министерство юстиции Финляндии назначили комиссию, задача которой заключается в обновлении закона предварительного следствия, закона принудительных мер и закона о полиции. Комиссии необходимо особо выяснить способы применения скрытых принудительных мер и способы добывания информации полицией, учитывая правовую защиту. Комиссии необходимо также продумать сотрудничество между прокуратурой и полицией.

<sup>37</sup> Esitutkintalaki/1987 ja pakkokeinolaki/1987 (Закон о производстве предварительного следствия /1987 и закон о применении принудительных мер /1987).

<sup>38</sup> О юридических различиях этих понятий писал Pasi Pölonen (1997).

<sup>39</sup> Pölonen (1997), стр. 40-41.

сбор доказательств.<sup>40</sup> Принудительные меры можно разделить в Финляндии на две группы: на меры, касающиеся лишения свободы, и на прочие принудительные меры, не касающиеся лишения свободы. В первую группу входят поимка, доставка, задержание, арест и запрет на выезд. В последующую группу входят конфискация, изоляция места расследования, запрет на уничтожение и конфискация гарантии, домашний обыск, обыск, обращённый на конкретное лицо, прослушивание телефонов, телеконтроль, снятие информации с технических каналов связи, определение и занесение в реестр кода ДНК. К скрытым принудительным мерам относятся прослушивание телефонов, теленаблюдение и снятие информации с технических каналов связи, о чём подозреваемому лицу, как правило, сообщают только после завершения предварительного следствия, или в исключительных случаях вообще не сообщают.<sup>41</sup> В уголовной разведке можно законно использовать так называемые неконвенциональные методы для добывания информации. К таким относятся, в частности, использование осведомителей, наблюдение, инспектирование и снятие информации с технических каналов связи, и в ограниченных случаях – проникновение.<sup>42</sup>

По финскому законодательству на принудительные меры отводится определённое время. Например, запрет на выезд подлежит аннуляции, если обвинение не было предъявлено в течение 60 дней. По части запрета на уничтожение и конфискации гарантии определён срок в четыре месяца с даты принятия решения о принудительных мерах, или если суд до этого по просьбе не продлил срок. Заявление, касающееся принудительных мер, должно быть представлено суду в письменном виде, для чего в Финляндии выпущены специальные анкеты министерства внутренних дел. К заявлению можно приложить нужные документы, такие как заявление о совершении преступления, протоколы допроса, протоколы принудительных мер, выписки из уголовного регистра, рисунки, оценки экспертов, свидетельства и памятные записки.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Pölönen (1997), стр. 84.

<sup>41</sup> Helminen & Lehtola & Virolainen (2005), стр. 462.

<sup>42</sup> Pölönen (1997), стр. 42.

<sup>43</sup> Helminen & Lehtola & Virolainen (2005), стр. 495-496.

В законе о мерах принудительного характера указано, что решение о принудительных мерах имеет право принимать в соответствии с категориями принудительных мер наделённый правом производства задержания полицейский или прочий представитель полиции. Соответствующая процедура существует и в других органах власти предварительного следствия. Обвинитель является также должностным лицом, наделённым правом производства задержания. Суд, напротив, имеет эксклюзивное право принятия решения об аресте. В Финляндии суд принимает решение также и о некоторых других мерах принуждения уже на стадии ведения предварительного следствия.<sup>44</sup> Использование принудительных мер дифференцировано таким образом, что о наиболее значительных мерах принуждения решение принимает должностное лицо, наделённое правом производства задержания. Решение о техническом прослушивании, если для этого не требуется разрешение суда, принимает в соответствии с законом о принудительных мерах начальник полицейского подразделения или заместитель начальника.<sup>45</sup> В обязанности начальника полиции губернии входит контроль местной полиции в части применения принудительных мер. Контроль законности осуществляет канцлер юстиции и юридический поверенный парламента, о чём последнему министерство внутренних дел обязано ежегодно составлять отчёт об использовании телепрослушивания и контроля, а также технического прослушивания.<sup>46</sup>

Часть оперативной деятельности составляет обмен информацией между должностными лицами и общие контрольные операции, в которых участвуют также соответствующие подразделения, отвечающие за общий порядок и безопасность. Сформированная в Финляндии общими усилиями полиции, таможни и ведомства пограничной охраны уголовная разведка PTR и группы анализа составляют часть оперативной деятельности борьбы с преступностью. Их работа в настоящий момент концентрируется больше на профилактической деятельности по предупреждению и предотвращению преступлений и их раскрываемости.

<sup>44</sup> Helminen & Lehtola & Salminen (1999), стр. 489-491.

<sup>45</sup> Helminen & Lehtola & Virolainen (2005), стр. 500. Laki pakkokeinolaain 1 luvun 6 pykälän ja 5 a luvun 5 pykälän muuttamisesta 2005/578 (Закон об изменении 1 главы 6 пункта и 5а главы 5 пункта закона применении принудительных мер 2005/578)

<sup>46</sup> Helminen & Lehtola & Virolainen (2005), стр. 501.

В Финляндии уголовная разведка и уголовный анализ проводится собственными силами полиции, ведомства пограничной охраны и таможи, а также в рамках региональных и государственных групп ПТР. Уголовный анализ означает спланированное в финской системе и систематическое рассмотрение добытой информации, которая получена путём наведения справок или из других источников для борьбы с преступностью. Объектом являются сведения о преступности и явления, подвергающие опасности общество, а также их последствия. Оперативный криминальный анализ означает продвижение вперёд событий, положения и особенности лиц, сеть исполнителей и аналитическая работа, касающаяся серийности. Цель разведки и анализа – воспроизвести ситуационную картину преступления и оказать помощь в расследовании серийности преступлений. С помощью криминальной разведки и анализа можно выбрать также объекты борьбы с особо опасной преступностью.<sup>47</sup>

В Финляндии уголовное следствие означает предварительное следствие уголовного дела. В рассмотрении уголовного дела существует четыре различных стадии: предварительное следствие, принятие соответствующего решения (возбуждение уголовного дела или отказ в возбуждении), судебное разбирательство и исполнение (суда). Органы предварительного следствия отвечают в целом самостоятельно за следствие. Например, задачей полиции является оперативное управление уголовным предварительным расследованием и согласование с другими возбуждёнными уголовными делами, находящимися под следствием. Цель – способствовать успеху работы прокурора. Полиция поставляет материал предварительного следствия в прокуратуру для принятия решения о возбуждении уголовного дела или в его отказе. Прокурор участвует в контроле над проведением предварительного следствия, он может потребовать проведения дополнительного следствия и самостоятельно отвечает за принятие решения о возбуждении уголовного дела или в его отказе.<sup>48</sup> Судебное разбирательство является независимым в суде, и об исполнении решений суда отвечает подведомственное министерству юстиции Ведомство по отслеживанию уголовных дел в тех случаях, когда речь идёт о тюремном заключении. В Финляндии законами, регулирующими процедуру предварительного следствия, являются закон о производстве предварительного

---

<sup>47</sup> SM (2004b) (МВД Финляндии 2004b).

<sup>48</sup> Koljonen (2005), стр. 48.



следствия, уголовный кодекс, уголовно-процессуальный закон, постановление о предварительном следствии и принудительных мерах, а также закон о применении принудительных мер.

Помимо предварительного следствия, касающегося уголовных дел, в Финляндии существует и другая форма предварительного расследования, которая является полицейским предварительным расследованием. Это означает такое, основывающееся на законе не предварительное расследование дел, в которых отсутствует сомнение о составе преступления. Общие принципы предварительного расследования полиции те же, что и в предварительном следствии. В Финляндии наиболее общими законами предварительного расследования полиции являются расследование причины смерти, предварительное расследование, связанное с исчезновением человека, предварительное расследование несчастного случая на производстве, предварительное расследование потайных мест, убежищ, предварительное расследование запрета на сближение и предварительное расследование, связанное с запретом занятия бизнесом. Предварительное расследование полиции регулируется законом о полиции, но каждый отдельный случай регулируется помимо прочего, законами, их касающимися.<sup>49</sup>

Предварительное следствие делится на техническое и тактическое предварительное следствие, из которых последующее означает управление, планирование и допросы процедуры предварительного следствия<sup>50</sup>. Предварительное следствие означает выяснение характера преступления и поиск улик подозреваемого преступления для вынесения возможного решения по обвинению и подготовки уголовного судебного разбирательства. Цель предварительное следствие – приобретение и организация необходимого доказательного материала. Заявление о совершённом преступлении не связывает предварительное следствие, а наоборот его предмет и оценка могут измениться в процессе предварительного следствия.<sup>51</sup>

В соответствии с уголовным кодексом Финляндии существуют уголовные дела пострадавшей стороны и уголовные дела, находящиеся под официальным обвинением.<sup>52</sup> Предварительное следствие проводится тогда, когда есть основания подозрений в

---

<sup>49</sup> Poliisi (2007a) (Полиция 2007a).

<sup>50</sup> Poliisi (2007b) (Полиция 2007b)..

<sup>51</sup> Helminen & Lehtola & Virolainen (2002), стр. 14-15.

<sup>52</sup> Rikoslaki/1889 (Уголовный кодекс/1889).

совершённом преступлении.<sup>53</sup> Полиция обязана сообщить прокурору о проводимом предварительном расследовании, когда кто-то рассматривается в качестве подозреваемого в совершении преступления. Если речь идёт о простом деле, то нет необходимости делать заявление.<sup>54</sup> Прокурор имеет право потребовать провести дознание или дополнительное расследование. Полиция обязана соблюдать указания прокурора в интересах обеспечения целей, предусмотренных законом о дознании. По завершении предварительного следствия дело передаётся в прокуратуру для принятия соответствующего решения по возбуждению уголовного дела или в его отказе.<sup>55</sup>

В Финляндии дознанием руководит **руководитель следствия**. Руководитель следствия принимает решение о начале предварительного следствия, о его направленности и осуществлении. Он принимает также решение о мерах предварительного следствия и об их организации. Кроме этого руководитель следствия принимает решение о применении входящих в компетенцию полиции принудительных мер и о требованиях применения принудительных мер судом.<sup>56</sup> Роль полиции, таким образом, в финской системе весьма существенная и независимая. Полиция является основным органом власти предварительного следствия, хотя и ведомство пограничной охраны и таможня имеют права на дознание в ограниченном виде. Существенным является то, что роль руководителя следствия весьма независимая и в отношении к его начальнику, являющему руководителем подразделения. Руководитель следствия не обязан подчинять своё решение для принятия решения его начальником, а ему предоставлена независимая компетенция в организации предварительного следствия и в сборе материала предварительного следствия. Начальник, правда, может назначить на выполнение этого задания другого руководителя следствия.

**Прокурор** в Финляндии имеет также свою роль в предварительном следствии. Его полномочия определены в законе о производстве предварительного следствия. Прокурор обязан контролировать, отслеживать и управлять предварительным следствием.

---

<sup>53</sup> Esitutkintalaki/1987 (Закон о производстве предварительного следствия /1987).

<sup>54</sup> В исследовании Кольёнен (2005) констатируется, что практические аспекты сотрудничества прокуратуры и полиции ещё не полностью установились в Финляндии на государственном уровне. Реакция прокуроров на основании заявлений, сделанных полицией, чередуется в Финляндии в соответствии с уголовным кодексом, но также в различных уездах.

<sup>55</sup> Esitutkintalaki/1987 (Закон о производстве предварительного следствия /1987).

<sup>56</sup> Virolainen & Pölönen (2004), стр. 41.

Прокурор частично обеспечивает своими полномочиями такие функции, которые в уголовно-процессуальном праве многих других стран принадлежат судебному следователю (следователю). В Финляндии прокурор в сотрудничестве с полицией обязан позаботиться о функциях предварительного следствия. Он обязан отслеживать и руководить предварительным следствием в интересах обеспечения надлежащего вынесения обвинения и основного рассмотрения. В части материала предварительного следствия прокурор обязан обеспечить наличие достаточности, законности и объективности материала.<sup>57</sup>

В Финляндии в исследовании Ээро Кольёнен (2005) говорится, что руководитель следствия часто на практике имеет отдалённое отношение к содержанию расследуемого дела, и что с содержанием уголовного дела, являющегося объектом предварительного следствия прокурор знакомится более подробно только после следователя. Хотя руководитель следствия отвечает за работу своих подчинённых и за качество уголовного дела, за содержание протокола предварительного следствия и требуемых им мер на практике часто несёт ответственность следователь. Из исследования следует, что прокурор и следователь обычно напрямую поддерживают связь между собой. На ответственности руководителя следствия находится, однако, весь процесс управления. Прокурор обязан при этом учитывать положение руководителя следствия в качестве лица, принимающего решение, но с другой стороны он не прокручивает каждый вопрос следствия через руководителя следствия.<sup>58</sup> По причине настоящей особенности финской культуры следствия, частичное управление ходом следствия на практике отошло от руководителей следствия.

К законам, регулирующим оперативную деятельность и предварительные следствия, относятся также законы, управляющие и ограничивающие деятельность органов власти, а также внешний контроль. В Финляндии такими важнейшими законами являются конституция и административный закон. Административный закон влияет, в частности, на гласность, на право граждан получать касающуюся их информацию, а также на умеренность действий органов власти. Важное место по внешнему контролю над деятельностью органов власти принадлежит юридическому поверенному парламента и канцлеру юстиции. В Финляндии центральными законами, регулирующими гласность деятельности органов власти, являются административный закон, закон

---

<sup>57</sup> Virolainen & Pölonen (2004), стр. 45.

<sup>58</sup> Koljonen (2005), стр.25..

о гласности в деятельности органов власти и закон о реестре населения. Последний закон регулирует содержание и применение реестров государственных органов. Закон, касающийся гласности органов власти, регулирует секретность и конфиденциальность вопросов.

В Финляндии министерство внутренних дел издало приказ об исполнении контроля над законностью полиции, цель которого укрепление доверия граждан к законной деятельности полиции. Общим основным правилом является то, что должностное лицо при исполнении служебных обязанностей ни при каких ситуациях не может прибегать к противозаконным действиям.<sup>59</sup> Деятельности полиции касаются также правила рассмотрения административных жалоб в полиции, касающихся заявлений одного лица или коллектива, адресованных осуществляющему контроль начальнику или должностному лицу о том, что с автором жалобы обошлись незаконно, вопреки должностным обязанностям или не по существу.<sup>60</sup>

В Российской Федерации понятие оперативной деятельности определяется федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности. В соответствии с настоящим законом оперативная деятельность считается официальной и негласной деятельностью, которую осуществляют оперативные подразделения государственных организаций. Оперативная деятельность в Советском Союзе, начиная с революции, считалась секретной работой. Только в 1992 году вышел первый официальный закон об оперативно-розыскной деятельности.<sup>61</sup> В современном законе под оперативно-розыскной деятельностью подразумевается деятельность, направленная на профилактическую работу по предотвращению преступлений (планирование), выявление преступлений и принятие решений. Кроме прочего это означает розыск лиц, подозреваемых в совершении преступления, совершивших преступление или совершающих. К принудительным мерам в соответствии с законом об оперативно-розыскной деятельности относятся опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, проверочная закупка, исследование предметов и документов, наблюдение, отождествление личности, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств,

---

<sup>59</sup> SM (2006a) (МВД Финляндии 2006a).

<sup>60</sup> SM (2006b) (МВД Финляндии 2006b).

<sup>61</sup> Дуюгин & Дубягина & Михайличев (2006), стр. 8

контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение, контролируемая поставка, оперативный эксперимент<sup>62</sup>. В России, таким образом, в одном законе объединены уголовная разведка и меры, используемые должностными лицами в предварительном расследовании.

В России суд принимает решение о мерах принуждения. Для мер принуждения отводятся определенные временные сроки. Органы дознания, следователь дознания, следователь или прокурор имеют право задержать человека, если он подозревается в совершении преступления, или если, по крайней мере, один из ниже перечисленных оснований подтвердится: 1) упомянутое лицо застигнуто врасплох при совершении преступления или непосредственно после совершения преступления; 2) пострадавшие лица или очевидцы указывают на данное лицо в качестве совершившего преступление; 3) у лица, на его одежде или на месте его проживания выявлены очевидные признаки преступления; 4) и помимо этого на примере прочих сведений, которые дают основание сомневаться в виновности данного лица в совершении преступления. Кроме этого лицо может быть задержано, если он пытается скрыться, или он не имеет постоянного места проживания, его личность не установлена, или в случае, если прокурор, а также следователь или следователь дознания по соглашению с прокурором предъявят суду ходатайство в отношении лица об осуществляемых профилактических мерах наказания и ареста.<sup>63</sup>

Оперативно-розыскной деятельностью в России могут заниматься органы министерства внутренних дел, ФСБ, органы федеральной службы безопасности, таможенные органы, служба внешней разведки и учреждение задержания заключённых.<sup>64</sup> Из выше перечисленных центральным является министерство внутренних дел (организация милиции), так как многие другие действующие органы на практике в своей розыскной деятельности зависят от выполняемой координации.<sup>65</sup> В настоящее время оперативно-розыскная деятельность в России укрепляется за счёт реформирования организаций. В пограничной службе началась структурная реформа, стратегической целью которой является

---

<sup>62</sup> Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности 18.7.1997 № 101-ФЗ

<sup>63</sup> Уголовно-процессуальный кодекс 18.12.2001, №174ФЗ.

<sup>64</sup> Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности 18.7.1997 № 101-ФЗ.

<sup>65</sup> Дуюгин & Дубягина & Михайличев (2006), стр. 77.

укрепление профилактической и выявляющей деятельности пограничных органов<sup>66</sup>. Эта цель организационно поддерживается положением пограничной службы в подчинении у ФСБ.

По законодательству Российской Федерации рассмотрение уголовного дела делится на подготовку/дознание, предварительное следствие, контроль обвинительного заключения (период принятия решения о возбуждении уголовного дела или в его отказе), судебное разбирательство и исполнение судебного решения. В России не существует отдельного закона о предварительном расследовании, подобно Финляндии, а положения, касающиеся предварительного следствия, можно найти в уголовном кодексе и уголовно-процессуальном кодексе, а также в законах, касающихся функций и положения каждого официального органа. Предварительное расследование делится на две различные формы<sup>67</sup> (предварительное следствие и дознание), которые отличаются друг от друга тем, что ответственность за них несут различные органы власти, и что они касаются различных преступлений. По сравнению с финской системой можно говорить о собственном предварительном расследовании и дознании. Предварительное следствие является обязательным во всех уголовных делах, за исключением преступлений, отдельно указанных в уголовно-процессуальном кодексе, входящих в компетенцию дознания. Предварительное следствие проводят следователи прокуратуры, ФСБ, министерства внутренних дел и федеральной службы по контролю над оборотом наркотиков в отношении следствия преступлений, входящих в сферу их компетенции и указанных в уголовно-процессуальном кодексе. Дознание проводят должностные лица министерства внутренних дел, пограничной службы, ведомства судебных исполнителей (приставов), таможни, пожарной охраны, прокуратуры и службы по контролю над оборотом наркотиков, которые выступают в роли дознавателей.<sup>68</sup> Разница юридического статуса органов дознания и органов предварительного следствия России в какой-то степени отличаются от финской системы. Согласно действующего законодательства Финляндии полиция имеет полное право на предварительное следствие во всех уголовных ситуациях. У таможни и ведомства пограничной охраны пра-

---

<sup>66</sup> Федеральная пограничная служба (2006).

<sup>67</sup> В финском языке для различения дознания и предварительного следствия можно использовать формы, классифицированные в финской системе как формы дознания.

<sup>68</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 18.12.2001 №174-ФЗ.

во предварительного следствия ограничены законом.<sup>69</sup> Центральная криминальная полиция имеет важное положение в предварительном следствии уголовных случаев, касающихся транснациональной и организованной преступности. В Финляндии центральной криминальной полиции отводится координирующая роль в предварительном следствии уголовных дел, связанных с наркотиками и организованной преступностью.

В уголовно-процессуальном кодексе России определены, в частности, различные формы предварительного расследования, доказательств, предъявления обвинения и об отношениях различных органов власти во время этих процессуальных стадий. Предварительное следствие нацелено на выяснение того, было ли совершено преступление, лица причастные к свершению преступления, характер и объём ущерба, а также факторы, влияющие на дело.<sup>70</sup> В процессе дознания расследование преступления можно начать по поручению, как прокурора, так и следователя с согласия прокурора. **Прокурор** осуществляет контроль законности заявлений о совершении преступления, и может потребовать себе дело на рассмотрение или предоставить его другим органам дознания или органам предварительного расследования, или низшему звену обвинительного органа. Прокурор принимает участие в предварительном следствии, и ему принадлежит функция контроля обеих форм дознания. Прокурор имеет свою организацию по расследованию, в которой отсутствует оперативно-розыскная деятельность. В России следователь<sup>71</sup> имеет право взять расследуемый материал на рассмотрение, или направить его прокурору. Он принимает решение в рамках своей компетенции о ходе расследования в подчинении у руководителя следственного отдела, за исключением тех случаев, когда требуется приказ прокурора или решение суда (принудительные меры). Он работает в сотрудничестве с органами дознания и органами, занимающимися розыскной деятельностью. Следователи работают в подчинении у **начальника следственного отдела**, который принимает решение о предоставлении уголовного дела следователю. Начальник следственного отдела принимает также решение о формировании и об окончании

---

<sup>69</sup> Необходимо отметить, что независимое расследование ведомства пограничной охраны получило начало 1.9.2005 с вступлением в силу нового закона пограничной охраны.

<sup>70</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 18.12.2001 №174-ФЗ

<sup>71</sup> На стадии дознания можно говорить о следователе. На собственно действительном предварительном следствии можно использовать также термин судебный следователь. В Финляндии в обоих случаях эквивалентом на практике выступает криминальный следователь.

следственной группы. Он имеет право проверить следственный материал, дать указания следователям по направлению ведения следствия, по определению качества преступления и количества обвинений. Указания даются в письменном виде, и они обязательны для следователей. Следователи могут жаловаться на указания руководителя следственного отдела прокурору. Определённые в законе случаи предъявление жалобы приостанавливает ход предварительного следствия.<sup>72</sup>

По сравнению со стадией процесса предварительного следствия в Финляндии, существенная разница с процессом предварительного расследования в России заключается в составлении обвинительного акта, который составляется следователем. Обвинительный акт предусматривает право сторон и их представителей знакомиться со следственным материалом, являющимся основой обвинительного заключения. Прокурор подтверждает обвинительный акт в течение пяти дней с даты поступления документа на его рассмотрение. Прокурор может также потребовать дополнительного расследования, изменить содержание обвинительного акта или принять решение о не вынесении обвинения. Прокурор принимает решение о передаче дела в суд.<sup>73</sup>

В уголовно-процессуальном кодексе России представлены уголовные дела пострадавших сторон, и уголовные дела, находящиеся под действием публичного (официального) обвинения. В последнем действующими лицами могут быть либо прокурор или проводящие предварительное расследование (в его обеих формах) официальные органы. Прокурор и орган предварительного расследования с согласия прокурора, имеют право предъявить иск по уголовному делу пострадавшей стороны тогда, когда пострадавшая сторона сама не в состоянии воспользоваться предоставленным ему правом.

В России основными законами, регулирующими работу органов, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью и предварительным расследованием являются помимо упомянутого ранее закона об оперативно-розыскной деятельности, Конституция России, кодекс об административных правонарушениях, а также уголовно-процессуальный кодекс. Заслуживает внимания то, что в России отсутствует отдельный закон, регулирующий гласность деятельности официальных органов, а настоящие обязательства включены в состав различных законов, как например, в кодекс об административных нарушениях, в

---

<sup>72</sup> Уголовно-процессуальный кодекс 18.12.2001, №174-ФЗ, ст. 39.

<sup>73</sup> Уголовно-процессуальный кодекс 18.12.2001, №174-ФЗ.



уголовно-процессуальный кодекс и в состав закона об оперативно-розыскной деятельности. В России основными федеральными законами, влияющими на гласность деятельности, являются закон о государственной тайне, который регулирует важные с позиции государственной безопасности конфиденциальные и секретные вопросы в различных сферах управления.<sup>74</sup>

Основным кодексом в России, регулирующим характер взаимоотношений в деятельности органов власти, является кодекс об административных нарушениях, который даёт общую инструкцию по вопросам обращения с клиентом и рассмотрении вопросов на официальном уровне. Кодекс запрещает, в частности, не относящееся к делу, унижительное и жестокое обращение, а также предусматривает понятие быстрого, открытого рассмотрения и заслушивания сторон, а также даёт право пользоваться помощниками. Упомянутые в кодексе об административных нарушениях органы власти, это, в частности, суды, милиция, таможня, пограничная служба, налоговая полиция (на её месте в настоящее время служба по борьбе с наркотиками), а также органы власти, контролирующие сохранение государственной секретности, как ФСБ.<sup>75</sup> Каждая организация имеет помимо этого свои правила, определяющие отношения с учреждениями и гражданами. Об этом можно упомянуть, например, правила ФСБ и таможни, касающиеся рассмотрения предложений, объявлений и жалоб, поступивших от граждан.<sup>76</sup> Генеральная прокуратура выполняет свою роль в руководстве управленческой культурой прочих организаций.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa/2003 (Закон о использовании личностных данных в деятельности полиции /2003), Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta /1999) (Закон о гласности деятельности органов власти /1999), Федеральный закон о государственной тайне 21.7.1993, № 5485-1.

<sup>75</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 30.12.2001, № 196-ФЗ.

<sup>76</sup> Федеральная служба безопасности РФ (2000), Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности от 4 декабря 2000 г., № 613 Федеральная таможенная служба (2004), Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, 25.5.2004, № 605

<sup>77</sup> В качестве примера управления генеральной прокуратуры служит указ, касающийся исполнения таможенного законодательства и расследования таможенных преступлений (Генеральная Прокурора, Указ об усилении контроля прокуратуры в исполнении таможенного законодательства и расследовании таможенных преступлений, 30.11.2005, № 37) и указ, касающийся жалоб на деятельность органов власти, занимающихся уголовным расследованием (Генеральная прокуратура РФ 2003b, Указ о жалобах на действия органов дознания, дознавателей, следователей и прокуроров, связанных с расследованием уголовных дел, 5.8.2003, № 28/20).

**Таблица 2** Предварительное расследование в России и Финляндии по вопросам соглашения о сотрудничестве в борьбе спреступностью<sup>78</sup>

Статус, права и обязательства	Органы власти Российской Федерации	Органы власти Финляндии
Центральный орган власти	ФСБ, министерство внутренних дел, Таможенная служба, Генеральная прокуратура	Центральная криминальная полиция
Полномочный орган власти	Таможня, пограничная служба, милиция (министерство внутренних дел), прокуратура	Полиция, таможня и ведомство пограничной охраны
Внешний контроль законности правоохранительными органами	Прокурор	Юридический поверенный парламента и канцлер юстиции
Основные национальные законы, регулирующие предварительное расследование и транснациональное сотрудничество	Уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, таможенный кодекс, федеративные законы об оперативно-розыскной деятельности, милиции, пограничной службе, ФСБ, службе по контролю над оборотом наркотиков, о государственной тайне и кодекс об административных правонарушениях.	Уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, законы о полиции, таможне и ведомстве пограничной охраны, закон о дознании, закон о принудительных мерах, закон об использовании личностных данных в полиции, закон о гласности, административный закон, указ о дознании и принудительных мерах
Органы дознания	Министерство внутренних дел (милиция), таможня и пограничная служба, прокурор, пожарная охрана, служба по контролю над оборотом наркотиков, приставы	Полиция, таможня и ведомство пограничной охраны (В Финляндии понятие предварительное следствие означает дознание, касающееся всех типов преступлений)

<sup>78</sup> В Финляндии понятие предварительное следствие включает в себя как дознание, так и предварительное следствие. В Финляндии помимо предварительного следствия уголовных дел существует другая форма предварительного расследования, каковой является полицейское предварительное расследование.

Органы предварительного следствия	ФСБ, министерство внутренних дел (милиция), прокурор, служба по контролю над оборотом наркотиков	- (Полиция, в так называемом полицейском предварительном расследовании)
Права по принудительным мерам	Упомянутые в законе организации дознания, дознаватель, следователь предварительного следствия и прокурор	Полиция, таможня и ведомство пограничной охраны в случаях, указанных для них в законе
Руководство следствия	Начальник следственного отдела, который формирует следственные группы, а также даёт следователям инструкции и направляет предварительное следствие. Прокурор контролирует предварительное следствие юридически.	Руководитель следствия, являющийся независимым в предварительном следствии в отношении к прокурору и прочим органам власти.
Розыск	Криминальная и местная милиция, ФСБ, таможня, служба по контролю над оборотом наркотиков	- (Функции, соответствующие розыску в Финляндии относятся полиции, таможне и ведомству пограничной охраны)
Распределение оперативно-розыскной деятельности и дознания между различными органами власти	Должностное лицо, участвующее в розыске по уголовному делу не может выступать в качестве должностного лица, подготавливающего дознание	Отсутствие распределения оперативно-розыскной деятельности и дознания между различными органами власти
Начало дознания	По указанию прокурора или руководителя следственного отдела	Орган дознания самостоятельно

## 5 СОТРУДНИЧЕСТВО ПОЛИЦИИ-ТАМОЖНИ-ВЕДОМСТВА ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ (ПТР) ФИНЛЯНДИИ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ И КОНТАКТЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В Финляндии сотрудничество полиции-таможни-ведомства пограничной охраны, или деятельность ПТР осуществляется уже на протяжении долгого времени в различных формах. ПТР-деятельность включает в себя сотрудничество в интересах поддержания общего порядка и безопасности, функции контроля за иностранцами и борьбу с преступностью. Сотрудничество означает оказание содействия по службе, налаживание прямых контактов и практическую помощь, а также проведение общих операций. В деятельности полиции, таможни и ведомства пограничной охраны является обычным то, что сотрудничество проводится между двумя различными органами власти. На редконаселённых территориях сотрудничество является весьма необходимым. В местах пересечения границы такое сотрудничество просто неизбежно. Полиция помимо обеспечения общего закона и порядка, несёт основную ответственность по всей стране в качестве общего органа власти при исполнении функций, прописанных ей законом о полиции.

Основу деятельности ПТР составляет широкомасштабное, ежедневно осуществляемое сотрудничество в разных местах Финляндии. На этой основе построено также сотрудничество ПТР по борьбе с преступностью, которое в последние годы развивается очень быстро. Настоящее время сотрудничество ПТР регулируется в Финляндии законодательным актом<sup>1</sup>, назначением которого является содействие сотрудничеству таким образом, чтобы органы власти ПТР могли осуществлять свои функции, связанные с теми же назначениями целесообразно, оперативно и экономично. В соответствии с законодательным актом объектами сотрудничества являются профилактическое предотвращение преступлений, выявление и распутывание преступлений, контроль законности экспорта

---

<sup>1</sup> Valtioneuvosto (2001) (Государственный совет 2001). В министерстве внутренних дел в момент составления настоящего исследования готовится закон о деятельности ПТР.

и импорта, контроль за законностью пересечения границы гражданами, а также за законностью пребывания иностранцев в стране. Помимо этого объектом деятельности являются общие задачи органов власти ПТР, связанные с международным сотрудничеством.<sup>2</sup>

Международные функции определены несколькими различными законами, касающимися деятельности полиции, таможи и ведомства пограничной охраны. Через структуру ПТР эти правила, ранее касающиеся в основном одного органа власти, являются значительными с позиции всех органов. То же касается международных договоров, ранее касающихся только одного участника ПТР, обслуживают ныне в борьбе с преступностью всех участников путём регулирования закона, необходимого с позиции сотрудничества.<sup>3</sup>

Основой развития деятельности ПТР сначала послужило практическое сотрудничество. Эта ежедневная работа была подтверждена законодательным актом о сотрудничестве ПТР<sup>4</sup>, где перед сотрудничеством поставлены цели, и ответственность и обязательства также распределены между органами власти. Законодательный акт дополнен приказами, содержащими инструкции работ вплоть до практического уровня. Для этой деятельности ПТР создано управление по сотрудничеству, где работа планируется и управляется на трёх региональных уровнях.

На государственном уровне согласованность действий полиции, таможи и ведомства пограничной охраны планирует и руководит деятельностью руководящая группа ПТР, которая вырабатывает направленность действий по сотрудничеству в рамках всей страны. В подчинении у руководящей группы находятся рабочие группы по обучению и борьбе с преступностью. Задачей руководящей группы и находящихся в её подчинении рабочих групп является планирование деятельности ПТР на год и на перспективу средней продолжительности. Одной из общих планов, предназначенных для развития под управлением деятельности ПТР, была стратегия ПТР для предотвращения серьёзных преступных действий. Представленные здесь пред-

---

<sup>2</sup> Valtioneuvosto (2001) (Государственный совет 2001).

<sup>3</sup> Перечень основных международных договоров, касающихся сотрудничества полиции, таможи и ведомства пограничной охраны Финляндии с Россией указан в приложении № 1.

<sup>4</sup> Законодательный указ претерпевает в Финляндии изменения, и переходит в закон.

ложения по развитию<sup>5</sup> были реализованы, главным образом, при создании уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР. В стратегии акцентируется, что более детальное управление по задачам и распределению функций различных органов власти при предотвращении и выявлении преступных действий даётся на основании взаимных приказов по сотрудничеству, которые обновляются в соответствии с серьёзной стратегией по борьбе с преступностью. Обучение занимает значительное положение в содействии выработке единой стратегии деятельности.

По региональной деятельности ответственность несут пять округов ПТР, которые составляют план деятельности в своём регионе в соответствии с государственной стратегией. Округами ПТР являются округ Южной Финляндии, округ Восточной Финляндии, округ Западной Финляндии и округа ПТР Оулу и Лапландии. Округа ПТР не являются совместимыми с собственными организационными структурами таможни и ведомства пограничной охраны в том плане, что их территориальная административная граница совпадала бы с границей округов ПТР. Зато в части полиции деление на округа совпадает. Округ ПТР Южной Финляндии включает территорию Юго-Восточной Финляндии, являющуюся объектом настоящего исследования, полиция которой подчиняется губернскому управлению полиции Южной Финляндии. В состав округа ПТР Южной Финляндии со своей стороны входят полиция многих уездов. Сюда, в частности, относятся полиция Хельсинки, Эспоо, Вантаа, Коувола, Котка, Хамина, Иматра и Лаппеенранта. По части таможни в состав округа ПТР Южной Финляндии входят частично южный и восточный таможенные округа, из которых административное место деятельности последнего находится в Лаппеенранта. Что касается ведомства пограничной охраны, то на территории округа ПТР Южной Финляндии помимо пограничного отряда Юго-Восточной Финляндии находится ведомство морской пограничной охраны Финского залива. На территории Юго-Восточной Финляндии деятельностью ПТР-округа руководит руководящая группа, которая собирается несколько раз в год. В этой работе принимают участие руководство пограничной охраны Юго-Восточной Финляндии, начальник полиции губернии и начальник восточного таможенного округа.

---

<sup>5</sup> KRP (2004) PTR-strategia vakavan rikollisuuden torjumiseksi, versio 10.7.2003. PTR-rikostorjuntatyöryhmä. (Центральная криминальная полиция 2004, Стратегия ПТР для предотвращения серьёзной преступности, версия 10.7.2003. Рабочая группа ПТР по борьбе с преступностью.)

На местном уровне деятельность ПТР администрируют группы сотрудничества ПТР уголовной разведки, действующие в губерниях трёх органов власти, которые отвечает за осуществление планов на практическом уровне. Практическое планирование означает выбор, координацию общих операций и планирование прочей совместной работы. Распределение обязанностей в различных ситуациях перечислено в приказах ПТР. На практике настоящее планирование происходит периодически. В сотрудничестве могут нуждаться общие объекты по борьбе с преступностью, но планирование может касаться, например, обучения. Так называемая целевая деятельность, или выбор объектов по борьбе с преступностью является одним из способов практической деятельности в сотрудничестве по борьбе с преступностью.

В развитии ПТР-деятельности произошло явное опережение, когда в 2004 году была создана общая организация уголовной разведки и анализа трёх органов власти. В этой системе удалось заметно продвинуть сотрудничество по борьбе с преступностью в целях активизации выявления и предотвращения преступных действий. Руководство уголовной разведкой и аналитической деятельностью ПТР осуществляется из государственного центра уголовной разведки и уголовного анализа, который находится в помещениях центральной криминальной полиции. Центр представлен всеми тремя органами власти. Губернские руководители полиции создали вместе с центральной криминальной полицией помимо прочего местные группы уголовной разведки и уголовного анализа, задачей которых является оказание помощи в деятельности ПТР на региональном уровне, и отдельно каждому органу власти в его работе. Местным уровнем организации уголовной разведки и анализа ПТР являются пункты ПТР, которые размещены в двух местах: в аэропорту Хельсинки-Вантаа и на контрольно-пропускном пункте Ваалимаа. Эти пункты принимают участие в оперативной деятельности по наведению справок и обслуживают региональную группу, а также три региональных органа власти. Персонал полиции, работающий в пункте ПТР Ваалимаа, находился в подчинении главного отдела центральной криминальной полиции.

С позиции развития ПТР деятельности было важным вступление в силу нового закона о пограничной охране<sup>6</sup>, что

---

<sup>6</sup> Rajavartiolaitaki 578/2005 (Закон о пограничной охране 578/2005).

способствовал расширению прав ведомства пограничной охраны в борьбе с преступностью. Цель – способствовать охватывающему всю страну сотрудничеству трёх различных органов власти в предотвращении, выявлении и раскрытии преступлений, являющихся по своему характеру транснациональными. Путём избежания дублирования профилактической работы по предупреждению и предотвращения, стороны стремились также к более экономичному использованию персонала и координации информации.

Согласование обязанностей полиции и ведомства пограничной охраны Финляндии отрегулировано указом министерства внутренних дел<sup>7</sup>. Согласно указу полиция полномочна всегда даже в тех функциях, в которых ведомство пограничной охраны имеет параллельные полномочия с полицией. Обязанности ведомства пограничной охраны регулируются всегда законом. На основании нового закона о пограничной охране из закона исчезло понятие охраняемой территории ведомства пограничной охраны. Это означает, что мероприятие, предпринятое в рамках собственной деловой компетентности ведомства пограничной охраны, может быть реализовано на территории всей Финляндии. Задачей ведомства пограничной охраны являются определённые функции контроля и меры по предотвращению, выявлению преступлений, а также доведение до обвинения в сотрудничестве с другими органами власти.

В соответствии с новым законом ведомство пограничной охраны отвечает за поддержание общего порядка и обеспечение безопасности на месте пресечения границы, но таким образом, что полномочия полиции сохраняются по-прежнему. В части основного обязательства ведомства пограничной охраны, а именно предотвращении незаконного въезда в страну, полиция несёт основную ответственность на территории всей страны. Это означает, что полиция отвечает за контроль иностранных граждан, за наличие у иностранных граждан визовой поддержки, за незаконный въезд в страну, или за предварительное расследование, связанное с пребыванием в стране, а также за выдворение из страны иностранного гражданина. До вступления в силу нового закона о пограничной охране, задачей ведомства пограничной охраны была, главным образом, забота об охране границ Финляндии<sup>8</sup>. После вступления в силу нового закона,

---

<sup>7</sup> SM (1999a) (МВД Финляндии 1999a).

<sup>8</sup> SM (1999a) (МВД Финляндии 1999a).



независимая роль ведомства пограничной охраны в уголовных делах, касающихся незаконного въезда в страну иностранных граждан, возросла.

Сотрудничество ПТР связано также с Управлением по делам иностранцев (УВИ). Данное управление рассматривает иммиграционные вопросы, ходатайства на жительство и предоставление убежища в Финляндии, принимает решения по предоставлению финского гражданства. Управление по делам иностранцев содержит реестр иностранцев, который включает заявления и прошения, паспорта и проездные документы беженцев, контроль за въездом и выездом из страны, частичные реестры предварительных расследований и гражданства. Министерство иностранных дел несёт основную ответственность за частичный реестр по визовым вопросам и по предпосылкам въезда в страну. Реестр иностранцев содержат и им пользуются полиция, ведомство пограничной охраны, таможенное ведомство, министерство труда, центр рабочей силы и предпринимательства, бюро по трудоустройству, органы содержания заключённых и члены муниципального меньшинства.<sup>9</sup>

В пунктах пересечения границы на финской стороне сотрудничество таможи и ведомства пограничной охраны регулируется указом. В пунктах пересечения границы действует так называемый принцип одной остановки, а именно въезжающие в страну лица и транспортные средства останавливаются в пунктах пересечения границы только один раз для одновременного прохождения пограничного и таможенного контроля. Представители таможи и пограничного отряда останавливают при этом и одновременно проверяют пересекающий через границу транспорт. Задачей пограничного отряда являются меры по контролю, связанные с досмотром иностранцев. Задачи таможи, со своей стороны, располагаются в сфере налогообложения и контроля. О практических организациях деятельности достигнута письменная договорённость по поручению официальных органов окружного уровня. По распределению обязанностей и ответственности даны более подробные инструкции в пунктах пересечения границы. В соответствии с этой инструкцией в обязанности ведомства пограничной охраны входит управление отправляющим транспорт, контроль права и пригодности

---

<sup>9</sup> Laki ulkomaalaisrekisteristä 19.12.1997/1270 (Закон о реестре иностранцев 19.12.1997/1270).

езды водителя, как тяжёлого грузового транспорта, так и легкового, контроль состояния легкового транспорта, а также проверка внутренних салонов транспортных средств, когда таможенное ведомство этого не делает. Обязанностью таможни, со своей стороны, является управление прибывшим в страну транспортом, контроль состояния тяжёлых и коммерческих транспортных средств, контроль отпечатанных грузовых транспортных средств и в основном контроль внутренних салонов транспортных средств в работе рабочей пары. По части рабочих пар регулируется количество отбираемых для контроля транспортных средств, и рабочая пара отвечает за то, что все отправляющие и прибывающие пассажиры проходят пограничный и таможенный контроль. Задачей рабочей пары является также воспрепятствование проезду транспортных средств в пунктах пересечения границы.<sup>10</sup>

В пунктах пересечения границы таможня и ведомство пограничной охраны отвечают вместе за незаконное владение транспортным средством, прочей собственностью, а также за незаконное владение наркотиками, оружием и другими опасными предметами и материалами, а также за выявление поддельных проездных документов и платёжных средств и за их изъятие в целях конфискации и проведения предварительного следствия. О следующих процедурах, связанных с обнаружением в ходе проверки незаконного имущества, заботится тот орган власти, в круг обязанностей которых эти функции по закону принадлежат. Контрольные ангары транспортных средств и их принадлежности находятся во владении и в собственности таможни. Более основательная проверка транспортного средства происходит в контрольном ангаре в соответствии с таможенными правилами.<sup>11</sup>

Должностные лица ПТР деятельности до сих пор руководствовались идеей разумного использования ресурсов каждой организации и сотрудничества в практически неизбежных ситуациях. Для каждой организации эта деятельность послужила пользой и в помощь в основной деятельности. Основной мотивировкой являлось осуществление принципов хорошего управления; увеличение гибкости, оперативности и передачи информации. Развитие проходило в направлении активного деятельного объединения, таким образом, что, систематически предпринимались попытки выявления, пред-

---

<sup>10</sup> SM (1999b) (МВД Финляндии 1999b).

<sup>11</sup> SM (1999b) (МВД Финляндии (1999b)).

отвращения и раскрытия серьёзной транснациональной преступности в сотрудничестве с органами власти этих организаций. Значительным способом послужило развитие информационных систем в качестве орудия для выполнения настоящей работы и обучение персонала криминальных отделов всех органов власти в подходящей степени для использования этих средств. Стремлением было, чтобы методы работы и регистрация данных в общие реестры были бы одинакового качества и тождественными. По этой причине можно говорить о стремлении объединения органов власти по борьбе с преступностью в рамках одинаковой культуры деятельности, где понятия и цели общие. В практической работе это означает снижение порогов организационных границ и принятие обязательств персонала в отношении рабочих целей вместо выгод собственной организации. В особенности развитие уголовной разведки и аналитического сотрудничества ПТР смогут двигаться в направлении, в котором организации внутренней безопасности образуют более плотную сетевую профессиональную организацию.

В настоящее время сотрудничество уголовной разведки ПТР имеет несколько целей. Во-первых, через центры уголовной разведки – и аналитического сотрудничества стороны пытаются координировать ход и передачу информации, проводить систематическое отслеживание ситуации и отчитываться об этом государственному центру. Во-вторых, с помощью передачи и координации информации в работе уголовной разведки стороны пытаются найти объекты предотвращения серьёзных преступлений, а также бороться с преступной серийностью. Важным является также выработка общего снабжения, регистрации и методов управления информацией. Сотрудничество по уголовной разведке ПТР является важным средством развития деятельности органов, отвечающих за внутреннюю безопасность.<sup>12</sup>

Национальное сотрудничество ПТР властей тесно связано с транснациональным сотрудничеством, так как одной из акцентных сфер деятельности центров криминальной разведки и анализа являются объекты борьбы с серьёзной и международной преступностью. При этом им приходится прибегать к услугам, например, работающих за границей контактных лиц полиции,

---

<sup>12</sup> SM (2004d) (МВД Финляндии 2004d).

таможни и ведомства пограничной охраны, задачей которых является приобретение актуальной информации о положении преступности в стране пребывания и об общих объектах борьбы с преступностью.

Учитывая, что в деятельности участвуют таможня и ведомство пограничной охраны, уже в силу своей должности осуществляют международную деятельность, то их сотрудничество, например, с европейскими органами власти, реализуется также полицией через организованную деятельность ПТР. Например, организация незаконного въезда в страну и торговля людьми связывают работу всех трёх органов власти, так как к этому причастна часто другая преступность. Задачей центральной криминальной полиции в этих вопросах является предоставление оперативной и профессиональной помощи, так как через неё идёт подача заявок на правовую помощь (содействие по службе). Она является также центральным органом власти в Финляндии сотрудничества полиции Европола, Шенгенского сотрудничества (Сирене-бюро) и ЕС. Сотрудничество органов власти расширилось также в рамках европейской деятельности. На территории Балтийского моря работает, в частности, Baltic Sea Task Force, в деятельности которого участвуют центральная криминальная полиция, таможня и ведомство пограничной охраны Финляндии.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> KRP (2006) (Центральная криминальная полиция 2006).

## 6 ПОЛИЦИЯ ФИНЛЯНДИИ

### 6.1 СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАДАЧИ И ПОЛНОМОЧИЯ

**Полиция Финляндии** является государственной организацией, деятельностью которой руководит полицейское отделение министерства внутренних дел, или верховное командование полиции. В функции верховного командования полиции входят планирование и руководство деятельностью полиции на территории всей страны, а также развитие законодательства, обучения администрации и расследования.<sup>1</sup> Министерством внутренних дел наряду с министром руководит в качестве постоянного должностного лица – начальник канцелярии. По полицейским вопросам в министерстве отвечает в министерстве главный начальник полиции, который является высшим должностным лицом управления полиции и главой прочих начальников полицейского управления. В региональном управлении, или в управлении шести губерний Финляндии (Южной Финляндии, Восточной Финляндии, Западной Финляндии, Оулу, Лапландии и Аландских островов) имеется **отделение полиции губернского управления**, которым руководит **начальник полиции губернии**.<sup>2</sup> Полицейский округ провинции Аландских островов является независимым подразделением. Он отвечает за свою деятельность перед административными органами власти Аландских островов. Государственную полицейскую деятельность на Аландских островах осуществляет подразделение центральной криминальной полиции Аландских островов. Обязанностью губернских руководителей полиции является планирование и развитие полицейской деятельности на территории губернии. Они отвечают за равномерную доступность получения полицейских услуг и за их качество на территории каждой губернии, и принимают решения в сотрудничестве полиции на территории своих губерний. Помимо выше упомянутых уровней в управлении полиции имеются государственные подразделения, подведомственные министерству внутренних дел. К таковым относятся центральная криминальная полиция, охранная полиция, мобильная полиция, информационно-технический центр и учебные заведения полиции.

---

<sup>1</sup> Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110 (Закон об управлении полицией 14.2.1992/110).

<sup>2</sup> Poliisiasetus (Постановления о полиции 8.9.1995/1112).

Сотрудничество местных уровней и государственных структур основывается на договорах о сотрудничестве. Важным в деятельности местной полиции является региональная ответственность. Основное разделение обязанностей между местной полицией и государственными подразделениями определяется таким образом, что на местном уровне органы отвечают об основных задачах круглосуточного характера, а главный акцент работы государственных структур заключается в спецумении и в функциях, нуждающихся в специальном оборудовании. Согласованность результативных целей<sup>3</sup> полиции и деятельности государственных подразделений происходит в губерниях на договорных переговорах, касающихся вопросов деятельности. В договоре указываются все возможные, известные региональные случаи и темы, которые предусматривают сотрудничество между местным уровнем и государственными подразделениями. В договоре должно быть также указано содействие по службе, которое оказывает местная полиция государственному подразделению. Договоры должны быть заключены в течение двух месяцев с момента завершения переговоров по результатам между верховным командованием полиции, государственными подразделениями полиции и губернскими руководителями полиции.<sup>4</sup>

Решения, не вошедшие в состав договора о сотрудничестве, могут быть согласованы путём переговоров тогда, когда речь идёт о временном, неизбежном дополнительном вкладе в какое-то дело, которое невозможно было прогнозировать заранее. В таких ситуациях губернское руководство полиции может принять решение об использовании размещённого на её территории персонала и оборудования государственного подразделения. Преимущественное право среди одновременно решаемых задач отводится обязательным сигнальным по характеру функциям, направленным на защиту душевного состояния или здоровья граждан, а также выявлению серьёзных преступлений.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> В культуре управления полиции Финляндии главенствующим способом управления является так называемое управление по результатам. Это означает, что ежегодно, перед каждым текущим годом ставится цель, которая определяется либо количественными показателями, либо конкретными делами. За осуществлением результатов наблюдение со стороны персонала ведётся, в частности, в диалоге по развитию, который проводится ежегодно между руководством и его подчинёнными. Также подразделения отчитываются перед высшими должностными лицами о достижении поставленных перед ними результативных целей.

<sup>4</sup> SM (2004b) (МВД Финляндии 2004b).

<sup>5</sup> SM (2004b) (МВД Финляндии 2004b).

По издержкам, касающимся оказания содействия по службе, каждое подразделение отвечает самостоятельно, если в ходе результативных переговоров или переговорах по сотрудничеству стороны не договорились иначе. Верховное командование полиции может, тем не менее, распорядиться о распределении издержек и другим способом, если стороны сотрудничества не смогли договориться о расходах. Успех сотрудничества стороны отслеживают в результативном диалоге между верховным командованием полиции, губернскими и государственными управлениями. Каждое подразделение оставляет в ежегодной своей оценке деятельности по результатам своё видение по вопросу осуществления сотрудничества. Верховное командование полиции принимает решение о развитии сотрудничества, прослушав государственную группу управления полиции.<sup>6</sup>

В качестве государственных подразделений в обязанности **центральной криминальной полиции (КРП)** входит ответственность за расследование и предотвращение особо серьёзной, профессиональной организованной преступности с международными связями. КРП занимается в основном расследованием грубых экономических, наркотических и информационно-технических преступлений, отмывания денег и преступлений со смертельным исходом. В обязанности центральной криминальной полиции входит также расследование коррупции и служебных преступлений, а также преступлений против окружающей среды.<sup>7</sup> Министерство определяет те группы вопросов, которые подлежат расследованию центральной криминальной полицией. Министерство определяет также организацию расследования между центральной криминальной полицией и прочими подразделениями полиции. Губернское руководство полиции в единичных случаях имеет право определять организацию расследования в губернии между центральной криминальной полицией и местной полицией.<sup>8</sup>

КРП отвечает на государственном уровне об уголовной разведке, об опознавании новых типов преступности, о развитии методов криминального расследования и об обучении собственной сферы деятельности. Центральная криминальная полиция является национальным центром международного полицейского сотрудничества в Финляндии. Она отвечает, в

---

<sup>6</sup> SM (2004b) (МВД Финляндии 2004b).

<sup>7</sup> KRP (2006) (Центральная криминальная полиция 2006).

<sup>8</sup> Laki poliisin hallinnosta/1996 (Закон об управлении полиции /1996).

частности, за связи с международной организацией криминальной полиции Интерполом и полицейской организацией ЕС Европолом, за деятельность бюро структуры проверки информации SIRENE в соответствии с Шенгенским договором, за реализацию заключённых Финляндией взаимных договоров по борьбе с преступностью, а также за деятельность контактных лиц полиции. Единственная криминально-техническая лаборатория Финляндии находится в центральной криминальной полиции. Она обслуживает весь полицейский корпус, а также некоторые другие государственные структуры.<sup>9</sup> Ответственность за уголовную разведку означает также то, что центральной криминальной полиции отводится руководящая роль в отношении к общегосударственному единому центру уголовной разведки и аналитического центра полиции, таможни и ведомства пограничной охраны.

Организация центральной криминальной полиции состоит из девяти так называемых хозрасчётных единиц, которые образуют три результативные сферы деятельности: экспертные услуги, борьба с преступностью и обеспечение оснований деятельности. За борьбу с преступностью отвечают главный отдел, западный отдел, восточный отдел и северный отдел. Их задачей является выявление преступлений, расследование и прочая оперативная деятельность. За экспертные услуги отвечают криминально-техническая лаборатория и уголовная разведка. Центр по выявлению отмывания денег и техническая служба экспертов являются в основном подразделениями, производящими услуги экспертов, но при этом обладающие также функциями оперативного криминального расследования.<sup>10</sup> Центр по выявлению отмывания денег отвечает за раскрытие финансирования экономической и террористической преступности.<sup>11</sup>

Задачей криминально-технической лаборатории является исследование направленных на экспертизу образцов криминального расследования и предоставление заключения экспертов. В лаборатории сосредоточены также общегосударственные реестры отпечаток пальцев и ДНК. Информационно-криминальная служба является общегосударственным центром уголовной разведки, предоставляющим услуги экспертов по обработке и анализу данных, а также отвечающим за международные контакты. За обеспечение оснований деятельности в центральной

---

<sup>9</sup> KPR (2006) (Центральная криминальная полиция 2006).

<sup>10</sup> KRP (2006) (Центральная криминальная полиция 2006).

<sup>11</sup> Virolainen & Pölönen (2004), стр. 9.



криминальной полиции отвечают хозрасчётная единица по управлению, а также каждая хозрасчётная единица отдельно по своей части.<sup>12</sup>

Обязанностью государственного административного органа **полиции государственной безопасности (СУПО)**, специализирующейся в качестве подразделения полиции на борьбе с угрозами безопасности, является обеспечение финского общественного порядка и защита интересов общественной безопасности. Основные ведомственные задачи включают в себя контрразведку, антитеррористическую деятельность, борьбу с внутригосударственными угрозами безопасности, профилактическую работу по безопасности, а также защиту безопасности. Полиция государственной безопасности участвует также в борьбе с международной организованной преступностью.<sup>13</sup> Основная разница с Центральной криминальной полицией заключается в том, что деятельность полиции государственной безопасности акцентирована на профилактической разведывательной деятельности по выявлению преступности и борьбы с ней. В этом смысле полиция безопасности, в отличие от других организаций полиции, имеет чётко отличающую роль. Она не имеет превышающих полномочий по отношению к другим полицейским департаментам, её деятельность соприкасается с деятельностью других организаций полиции лишь предписанным законом в определенных особых случаях (например, контрразведка). Полиция государственной безопасности не является структурой, управляющей или координирующей государственным управлением безопасности.

Начиная с начала 2004 года действует современная организация полиции государственной безопасности. В 2005 году было основано подразделение штаба, подчинённое руководству. Его обязанностью является осуществление международной деятельности, внешнее оповещение, подготовка предписаний и контроль законности. Организация полиции государственной безопасности делится на оперативное, превентивное и стратегическое направления. Единицы, входящие в состав оперативного направления отвечают за полевой контроль, борьбу с терроризмом и контрразведку. Превентивное направление отвечает за предварительную работу, касающуюся безопасности, контроль за регионами. Единицы, входящие в состав стратегического

---

<sup>12</sup> KRP (2006) (Центральная криминальная полиция 2006).

<sup>13</sup> Suojelupoliisi (2006) (Полиция безопасности 2006).

направления – это управление, управление информацией, исследование и инновация.<sup>14</sup>

На региональном уровне полиция государственной безопасности участвует в работе по планированию общего порядка и безопасности, а также в планировании, необходимом для поддержания безопасности на общегосударственном уровне, и оказывает помощь местной полиции по отдельной договорённости в рамках своей компетенции. Если за расследование преступления отвечает полиция государственной безопасности, то местный департамент полиции оказывает ей помощь в порядке, согласованном сторонами. Полиция государственной безопасности осуществляет управление и координацию контроля над преступными действиями, подвергающими угрозе безопасность государства, информирует и действует в интересах предотвращения связанных с ними преступлений, а также участвует по мере необходимости в борьбе с организованной международной преступностью.

Обязанностью **дорожной полиции (ЛП)** в качестве государственной административной структуры является обеспечение безопасности дорожного движения путём контроля транспортного движения, в особенности, на главных магистралях, а также обеспечением исполнения выдвинутых ЕС обязательств по контролю над безопасностью движения. В обязанности дорожной полиции входит также подача оперативных сигналов и помощь местной полиции в поддержании общественного порядка и борьбы с преступностью. В обязанности входит также разработка средств и способов контроля безопасности дорожного движения, а также содействие улучшению качества контроля. Помимо прочих ведомственных задач, дорожная полиция отвечает за деятельность полиции в аэропорту Хельсинки-Вантаа, и отвечает частично за функции безопасности охраны Президента Республики, а также за государственное обучение вождению.

Руководство и штаб-квартира дорожной полиции находятся в Хельсинки. Штаб-квартира руководства заботится об информационной системе руководства дорожной полиции, а также о подготовительных поручениях принятия решений. Штаб-квартира формируется из трёх ответственных секторов, какими являются сектор по управлению персоналом и экономикой, сектор по управлению транспортными средствами и материалами, а также сектор обучения и службы информации.

---

<sup>14</sup> Suojelupoliisi (2006) (Полиция безопасности 2006).

Отдел дорожной полиции Этеля-Суоми (один из пяти региональных подразделений) действует в губернии Этеля-Суоми. Руководство отдела располагается в Хельсинки. Важной задачей подразделения дорожной полиции аэропорта является поддержание общего порядка и обеспечение безопасности на территории аэропорта. Подразделение контролирует дорожное движение в районах, близлежащих аэропорту, временами совместно с подразделением Хельсинки, а также вместе с полицейским департаментом уезда Кески-Ууденмаа.

На территории расположения отдела Этеля-Суоми дорожной полиции, в регионе подразделения Коуволла находятся оживлённые порта Котки и Хамина, а также пограничная станция Ваалимаа. Подразделение совместно с таможей Коуволла специализируется на контроле большегрузного транспорта из России. На территории деятельности подразделения Иматра находятся пограничные станции Нуйямаа и Пелкола, а также контрольно-пропускные пункты Колмиканта и Уукуниemi. На территории сферы-деятельности расположена также система водоёмов Этеля-Саймаа.

В сложных расследованиях дорожная полиция получает помощь от департамента полиции Вантаа и, по мере необходимости, от центральной криминальной полиции. Больше всего следователей дорожной полиции обеспечивают работой дела, связанные с иностранцами, а именно прибывающие в Финляндию или через Финляндию пытающиеся уехать, как правило, на запад иностранные граждане с поддельными документами, или с настоящими документами, но принадлежащими другому лицу. С предыдущим часто связана организация незаконного въезда в страну. По мере необходимости дорожная полиция оказывает помощь также другим департаментам полиции при выдворении ими из страны незаконно находящихся лиц, и центральной криминальной полиции при доставке находящихся за пределами Финляндии лиц, обвиняемых в совершении преступлений на территории Финляндии.<sup>15</sup>

Дорожная полиция участвует в подаче сигналов тревоги на территории всей страны в соответствии с принципом ближайшей патрульной организации. На редко населённых территориях, где ресурсы местной полиции незначительны, дорожная полиция может по мере необходимости взять на себя временную ответственность по подаче сигналов тревоги на основании отдельно согласованной договорённости. Помимо

---

<sup>15</sup> Liikkuva poliisi (2006) (Дорожная полиция 2006).

прочего дорожная полиция оказывает помощь местной полиции в обеспечении безопасности во время массовых общественных мероприятий, если для этого требуется большее привлечение ресурсов. Обеспечение местной безопасности дорожного движения входит также в обязанности дорожной полиции. Кроме вышеупомянутых функций дорожная полиция участвует в отслеживании профессиональной и уголовно-рецидивистской преступности, а также экстремистских проявлений и в необходимых операциях, связанных со случаями выявления незаконного въезда в страну иностранных граждан, перевозки наркотиков или прочей контрабандной продукции. Дорожная полиция участвует также в обеспечении безопасности во время государственных визитов и соответствующих мероприятий.<sup>16</sup>

Количество губернских департаментов полиции Финляндии зависит от размера и количества населения губернии. Например, в губерниях Этеля-Суоми находится 21 уездных департаментов полиции. Помимо этого на географической территории губернии Этеля-Суоми расположен уездный департамент полиции Хельсинки, являющийся государственным административным подразделением, напрямую подчиняющимся министерству внутренних дел.<sup>17</sup> На территории губернии Этеля-Суоми в 2005 году были основаны **региональные подразделения по борьбе с преступностью**, которые действуют в рамках уездных полиций. В Юго-Восточной Финляндии насчитывается три региональных подразделения по борьбе с преступностью. Из их числа сотрудники следственного подразделения Юго-Восточной Финляндии, являющейся частью департамента полиции Лаппеенранта, работают в полицейских департаментах Лаппеенранта, Коуволы и Котка. Работа региональных следственных подразделений концентрируется на борьбе с экономической преступностью, организованной преступностью, на преступлениях в информационно-технической сфере, на серьезных технических расследованиях преступлений, на уголовной разведке и анализе. В 2005 году в региональных следственных подразделениях губернии Этеля-Суоми работало 216 человек.<sup>18</sup>

**Местная полиция** отвечает под руководством **начальника полиции** за борьбу с преступностью на своей территории, за вопросы общего порядка и безопасности, а также за управление лицензиями и правами. Лицо, назначенное на пост полиции,

---

<sup>16</sup> Liikkuva poliisi (2006) (Дорожная полиция 2006).

<sup>17</sup> Etelä-Suomen läänin poliisiosasto (2005) (Отдел полиции губернии Этеля-Суоми 2005).

<sup>18</sup> Etelä-Suomen läänin poliisiosasto (2005) (Отдел полиции губернии Этеля-Суоми 2005).

должен быть либо кандидатом юридических наук, либо обладать помимо аттестата на командный состав полиции альтернативным аттестатом прочего высшего образования.<sup>19</sup>

Основное обучение все полицейские проходят в **Школе полиции**, куда набираются учащиеся на основании выборочного подбора и заявлений из числа заявителей разного возраста. Средний возраст учащихся 24 года. Заявители должны иметь либо сданный студенческий экзамен (выпускной экзамен лица), объём учебного курса гимназии, либо основной экзамен по профессии. Они должны быть гражданами Финляндии, соответствующими по своим качествам профессии полицейского. Повышение квалификации полицейских происходит в **Высшей профессиональной школе полиции**<sup>20</sup>, где ведётся подготовка низшего и высшего командного состава полиции<sup>21</sup>. Успешно закончившие курс обучения по командному составу студенты могут продолжить своё обучение в университетах Тампере и Турку. Лица, закончившие эти университеты и прошедшие курс обучения по командному составу могут претендовать на должность начальника полиции.

В компетенцию начальника полиции входят многие сферы. К ним относятся функции руководства, управление персоналом, экономика департамента полиции, служба связи, контроль за законностью деятельности полиции, сотрудничество на территории уезда, контроль и планирование работы, предварительное расследование и вопросы, касающиеся лицензий.<sup>22</sup> Финансирование департаментов полиции поступает полностью из государственного бюджета на местный уровень.

---

<sup>19</sup> Laki poliisin hallinnosta 12.2.1992/110 (Закон об управлении полиции 14.2.1992/110)

<sup>20</sup> Школа полиции и Высшая профессиональная школа полиции объединятся в начале 2008 года в единое учебное заведение (Полицейский институт), которое действует в городе Тампере.

<sup>21</sup> Названия должностей полицейских чинов в уездных департаментах полиции являются: младший констебль, старший констебль, комиссар, старший комиссар и начальник полиции. В криминальной полиции кроме прочего существует должность комиссар по уголовным делам и старший комиссар по уголовным делам. Кроме этого с административным уровнем связаны должности, куда относятся комиссар губернии, комиссар верховного командования полиции, инспектор полиции, заместители начальников общегосударственных подразделений, заместитель начальника департамента полиции Хельсинки, старший полицейский инспектор губернии, старший полицейский инспектор, начальник общегосударственного подразделения, начальник департамента полиции Хельсинки, начальник полиции губернии, начальник полиции (верховное командование) и главный начальник полиции (начальник всей полиции).

<sup>22</sup> Nakamo & Vanhala (2007), стр.75.

Функции поддержания порядка и задачи криминальной полиции сосредоточены в своих подразделениях.<sup>23</sup> Часть услуг, принадлежащих управлению лицензирования, являются платными, и размер их оплаты регулируется указом министерства.<sup>24</sup>

В законодательстве по части управления полиции в качестве обязанностей местной полиции определено поддержание общественного порядка и безопасности, профилактическая работа по предупреждению и предотвращению преступлений, расследование преступлений и прочих действий, подвергающих опасности общественный порядок и безопасность, контроль и управление дорожно-транспортным движением, и прочие определённые функции. Руководство полиции губернии может назначить полиции уездов работать в сотрудничестве, выслушав о деле сначала департаменты полиции, затем коммуны, на территории которых они работают. В случае если департаменты полиции, назначенные работать в сотрудничестве, расположены на территории различных губерний, то решение по данному вопросу принимает верховное командование полиции.<sup>25</sup>

За поддержание общественного порядка и безопасности отвечает на уровне местной полиции **отдел порядка**. Его важнейшими функциями являются контроль за порядком на улице (полицейский патруль) и обеспечение надзора полиции за тюрьмами. **Криминальный отдел** отвечает за дознание и за связанное с этим техническое предварительное расследование. **Управление лицензиями** отвечает за лицензионные услуги и за деятельность столов находок. В обязанности местной полиции входит также участие в надзоре за иностранными гражданами, выдача разрешений на временное пребывание и рассмотрение случаев предоставления убежища<sup>26</sup>. В этих обязательствах

---

<sup>23</sup> В качестве примера организационной структуры местной полиции в приложении 9 представлена организационная структура департамента полиции Лаппеенранта. В настоящее время планируется преобразование, вследствие чего полицейские подразделения теперешней организации объединятся, включая региональное криминальное следствие, и в поддержку начальника полиции будет учреждён штаб. Управление лицензирования предстанет отдельным подразделением.

<sup>24</sup> Asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta 21.12.2004 (Указ о платёжных операциях полиции 21.12.2004), в соответствии с которым к платёжным операциям местной полиции относятся, в частности, водительские удостоверения, паспорта, листки по учёту кадров, лицензии на приобретение и хранение огнестрельного оружия, разрешения на иностранцев, вопросы надзора порядка и разрешения на сбор денег.

<sup>25</sup> Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110 (Закон об управлении полиции 14.2.1992/110).

<sup>26</sup> Расследование права на получение убежища является одной из форм следствия полиции. При этом речь не идёт об уголовном расследовании, а о прочем расследовании, вменяемом в обязанность полиции.

важнейшим компаньоном по сотрудничеству у местной полиции является **управление по делам иностранцев (УВИ)**. Управлением по делам иностранцев является организацией, подведомственной министерству внутренних дел, которым руководит главнокомандующий. Ведомство состоит из восьми подразделений. Подразделение по делам беженцев имеет помимо Хельсинки свои бюро в Лаппеенранта и Кухмо. В обязанности этого подразделения входит выслушивание и принятие решений по делам беженцам, вопросы по квотам беженцев и рассмотрение заявлений беженцев, связанных с пребыванием в стране и семейными узами.<sup>27</sup> Полиция имеет право содержать и пользоваться реестром иностранцев в соответствии с законом о данном реестре.<sup>28</sup>

К современной модели управления полиции в Финляндии пришли в 1996 году, когда была проведена государственная реформа местного управления. Тогда из округов ленсмана перешли к современной уездной системе. Государственное местное управление<sup>29</sup> было организовано таким образом, что в основной части уездов были созданы единые, или уездные канцелярии, где собственными задачами уезда занимаются различные отделы, в некоторых уездах были, наоборот, созданы отдельные канцелярии.<sup>30</sup> В ходе реформирования произошло разделение функций полиции и прокуратуры, что явилось существенным структурным укреплением правовой защиты.<sup>31</sup> Уездная канцелярия функционально формируется из максимально независимых подразделений полиции, прокуратуры и приставов, а также магистрата. Раздельные канцелярии занимаются соответствующими сферами обязательств.<sup>32</sup> В 2007 году в Финляндии намечена реформа полицейского управления, произойдет реорганизация департаментов полиции. Готовящиеся в данный момент

---

<sup>27</sup> UVI (2007) (УВИ 2007)

<sup>28</sup> Laki ulkomaalaisrekisteristä 19.12.1997/1270 (Закон о реестре иностранцев 19.12.1997/1270).

<sup>29</sup> Laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista 126/1992 (Закон об основах развития государственного местного управления 126/1992) применяется в работе полиции, прокуратуры, при выемке и конфискации, а также при организации общеадминистративных задач

<sup>30</sup> В качестве примера об отдельной канцелярии может служить департамент полиции Лаппеенранта, организационная схема которой представлена в приложении 9.

<sup>31</sup> Immonen & Vuorinen(2005), стр. 28

<sup>32</sup> Laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista 126/1992, 4 § (Закон об основах развития государственного местного управления 126/1992, 4 §).

поправки законодательства приведёт к объединению, укрупнению нынешних департаментов полиции (например, к слиянию 2–3 полицейских департаментов), в руководство которых будут назначены новые начальники полиции.

С позиции выполнения основных обязательств полиции основными законами являются наряду с конституцией Финляндии закон о полиции, закон о дознании, закон о принудительных мерах и закон об управлении полиции<sup>33</sup>. Помимо прочего деятельность полиции регулируется также административным законом Финляндии. Важным с позиции полиции является также указ о ПТР, с помощью которого регулируется сотрудничество между полицией, таможней и ведомством пограничной охраны. В законе о полиции (7.4.1995/493) определены, в частности, обязательства полиции, общие принципы деятельности, указания о полномочиях, предписания, касающиеся получения информации, предписания, касающиеся предварительного расследования полиции, оказание и получение полицией содействия по службе.

В обязанность полиции вменяется обеспечение общественного правопорядка и безопасности, а также профилактическая работа по предупреждению и предотвращению преступлений, выявление и предварительное следствие. По части распоряжений, касающихся полномочий, в законе упоминается выяснение личности, пограничный контроль и таможенные формальности, задержание, розыск (в различных ситуациях), защита сфер, связанных с неприкосновенностью жилища и общественного порядка, предотвращение опасных действий и событий, выполнение мероприятий, изоляция места и территории, разгон толпы, защита от преступных действий и нарушений, остановка и перемещение транспортного средства, изъятие предметов и товаров, контроль безопасности и силовые меры.<sup>34</sup>

Полиция Финляндии имеет право на приобретение информации путём технического контроля, наблюдения, технического наблюдения, конспиративной деятельности, фиктивных покупок, теленаблюдения, телепрослушиваний и использования источников информации. Настоящие предпосылки способов приобретения информации отрегулированы законом о полиции. Закон рассматривает также общие предписания, касающиеся

---

<sup>33</sup> Закон об управлении полиции переживает реформы. С возможным будущим законом в управлении полиции произойдут значительные структурные изменения, в случае если нынешние уезды укрупнят до больших размеров.

<sup>34</sup> Poliisilaki 7.4.1995/493, 2:10-27 (Закон о полиции 7.4.1995/493, 2:10-27).



предварительного следствия полиции.<sup>35</sup> В обязанности полиции не входят рассмотрение гражданско-правовых споров, а также следственные вопросы, касающиеся потребностей информации прочих должностных лиц, о чём законом не определено отдельно.<sup>36</sup>

Предписанные законом обязательства полиции регулируются законом о полиции и административным законом, в которых определены так называемые хорошие процедуры управления. Это понятие означает, что должностное лицо обязано относиться к гражданам рассматриваемых дел справедливо и беспристрастно, и пользоваться своими полномочиями только на законом отведённые цели. Органы власти должны быть беспартийными и в правильном соотношении к достигаемой цели. Они обязаны защищать правовые ожидания клиентов. Должностное лицо обязано в рамках своих полномочий по мере необходимости дать своим клиентам советы, связанные с рассмотрением административного вопроса, а также ответить на вопросы и наведённые справки по рассматриваемому делу. Консультации предоставляются бесплатно. В случае если вопрос не входит в компетенцию должностного лица, он должен стремиться направить клиента к уполномоченному должностному лицу. Гласность деятельности регулируется также законом. В административном законе отдельно указано также об обязанностях органов власти к сотрудничеству.<sup>37</sup>

Административный закон, таким образом, содержит требования, способствующие к правовой защите и хорошему обслуживанию. По жалобам на деятельность полиции<sup>38</sup> можно придерживаться любой точки зрения деятельности полиции. Хорошая деятельность полиции включает помимо требовательности легализма, также хорошее и законное обслуживание в интересах клиентов. Это предписано как в административном законе, так и в собственных законах министерства внутренних дел.

---

<sup>35</sup> Poliisilaki 7.4.1995/493, 3-4 (Закон о полиции 7.4.1995/493, 3-4).

<sup>36</sup> Virolainen & Pölonen (2004), стр. 15.

<sup>37</sup> Hallintolaki/2003 (Административный закон /2003).

<sup>38</sup> В 2005 году на полицию поступило 76 жалоб на территории губернии Этеля-Суоми. Большая часть из них касалась дознания. Большинство заявителей придерживались мнения, что решение руководителя следствия не проводить дознание было ошибочным, то есть, предварительное следствие не проводилось, хотя предпосылки, по мнению заявителя, полностью соответствовали. О качестве и продолжительности дознания также поступали жалобы. (Годовой отчёт полиции Этеля-Суоми 2005).

## 6.2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОФИЦИАЛЬНЫХ ЛИЦ В ФИНЛЯНДИИ

### 6.2.1. Официальные структуры

В исследовании мы сконцентрировали внимание на рассмотрении форм сотрудничества в борьбе с преступностью, существенных с позиции основных обязанностей полиции<sup>39</sup> Финляндии. Акцент в исследовании делается, прежде всего, на развитии уголовной разведки и аналитической деятельности, а также сотрудничеству в сфере предварительного следствия. За пределами рассмотрения остались, таким образом, существенные сферы деятельности полиции, как, например, поддержание общественного правопорядка и безопасности, и работа мобильной полиции в той части, где она напрямую не стыкуется с темой объекта настоящего исследования. В ходе работы, в интервью также не затрагивался вопрос, касающийся воздействия реформ будущего местного управления государства на управление и работу полиции.

В работе полиции административное управление по сотрудничеству органов власти Финляндии, или структура ПТР (полиция-таможня-ведомство пограничной охраны), формирует частично параллельное, но с другой стороны также и внутри расположенное управление в организации полиции. Управление ПТР можно также рассматривать частично в качестве компенсирующей структуры для определённых областей деятельности. Со стороны полиции наблюдалось одновременное прояснение, как собственной структуры наведения справок, так и развитие совместной деятельности органов власти в сотрудничестве с ведомством пограничной охраны и таможни. Традиционно уголовная разведка и аналитическая деятельность были в полиции деятельностью, апеллирующей к центральной криминальной полиции (КРП) ещё и по той причине, что полиция играла

---

<sup>39</sup> Материал интервью полиции Финляндии был взят 2004-2006 г. в ПТР-системе центральной криминальной полиции в среде работающих полицейских, в департаменте полиции Лаппеенранта, в департаменте полиции Котка, Коуволы и Иматра. Общее количество интервьюируемых лиц составило 18 человек. 8 интервью были взяты Кари Хююрюляйненом весной 2005 г. и вошли в состав исследования его диссертации на соискание учёной степени *pro gradu*. Интервью сделаны как личные интервью, и они записаны. (В работе Кари Хююрюляйнена было одно интервью, которое по просьбе интервьюируемого лица не было записано). Одно интервью групповое, в котором участвовали три человека.

ведущую роль в качестве инициатора в национальном сотрудничестве официальных органов. Общегосударственный аналитический центр уголовной разведки в рамках деятельности ПТР разместился в КРП, и его задачей является сбор собираемой и анализируемой информации на территории деятельности региональных ПТР-групп. Губернские группы со своей стороны работают в сотрудничестве, как с уездными департаментами полиции, так и с административными единицами ведомства пограничной охраны и уголовной разведкой таможи. Губернских групп обслуживают со своей стороны ПТР-пункты, которых насчитывается два, один на территории аэропорта в Хельсинки, а другой на пограничной станции Ваалимаа.

Параллельно с этой структурой проходит собственная деятельность уголовной разведки полиции, которая организуется на уровне каждого департамента полиции. Целью этой деятельности является получение департаментами полиции максимально реального представления о ситуации в регионе, и таким образом, иметь возможность с помощью предварительного планирования подготовиться к предполагаемым угрозам. Помимо этого у местной полиции имеются региональные следственные подразделения, деятельность которых концентрируется на выявлении серьёзной и частично транснациональной преступности. В эти следственные подразделения распределены некоторые представители официальных органов, например, пограничник, работающий в следственном подразделении Юго-Восточной Финляндии.

Наряду с этими структурами действует собственная организация КРП и её внутреннее разделение труда, где обязанности распределены территориально между различными подразделениями. Так, например, сотрудники главного отдела центральной криминальной полиции ПТР-точки Ваалимаа обслуживают подразделение КРП Коуволы и центральную организацию Вантаа, из которых в каждом конкретном случае выбирается то подразделение, которому поручается вести возможное предварительное следствие.

В ходе интервью основная работа полиции рассматривалась сквозь призму сотрудничества официальных органов власти. Подготовка к реформированию законодательства, касающегося ведомства пограничной охраны, проходила в форме развития различного рода обучения и сотрудничества. Одновременно процесс продолжения институционализации в деятельности уголовной разведки и аналитических центров в рамках ПТР-деятельности явился новым влияющим фактором в управлении

и деятельности полиции. Более серьёзных сомнений по некоординированности работы различных управлений не было выявлено.

*”[...]будто опасаются того, что пограничники отнимут работу у полиции, то, по-моему мнению у этих следственных организаций, те что являются пограничными следственными организациями, такой опасности нет. Скорее, по моему мнению, на границе, ещё до вступления в силу этого закона, много делалось по наведению справок, такого рода деятельность, которая с моей точки зрения, по правде говоря, никуда не привела. Я знаю несколько отдельных случаев, когда пограничное наведение справок длилось вплоть до года, информации было собрано безумное количество, но в результате она никогда ни к чему не привела, не была востребована, например, в расследовании преступлений, Я, естественно, не имею в виду дальнюю перспективу, [...] но по-моему мнению такой чистый сбор информации без цели, с мыслью, что на каком-то этапе это приведёт к следствию, я затрудняюсь сказать, насколько вообще это полезно. Если речь идёт о каком-то подозрении в совершении преступления, то такого рода небольшие совместные следственные группы были, но в них именно та проблема, – была раньше – что если случались общие представления по видению дела или что-то подобное, то вопрос интересов их сферы деятельности здесь как раз вставал поперёк. К счастью, этой проблемы теперь уже нет. В целом по такому совместному расследованию у нас весьма хороший опыт.”*

*В полицейской среде весьма большие ожидания возлагались на развитие уголовной разведки и сотрудничества. Формирование следственных групп, состоящих из различных должностных лиц, предстало в направлении реформирования, что в случае успеха активизирует процесс работы и освоит ресурсы. На пути достижения эффективности сотрудничества видятся большие вызовы, в числе которых самыми значительными являются вопросы, связанные с методами использования информации, с культурой деятельности и законодательством.*

*”У нас имеются три такие организации, каждая из которых имеет весьма прочные собственные традиции, свою культуру и свои системы управления. Один вопрос, когда в своё время обдумывали и размышляли о критических*

точках для продвижения вперёд этого проекта уголовной разведки, то естественно, заключался в том, чтобы каждый мог воспользоваться теми лучшими образцами деятельности, независимо от того, от кого они поступают. На практическом уровне у нас насчитывается несколько случаев, где мы сумели объединить предварительные следствия, чтобы два подразделения не выполняли одну и ту же работу, а разделили бы информацию, или договорились бы насчёт организации следствия, при котором это автоматически привело бы к какому-нибудь результату, возможно к сбережению ресурсов.[...]Как только нам удалось бы согласовать для этого одинаковый способ сближения, централизованное следствие и достаточных размеров следственную команду, то тогда это освободило бы ресурсы местной полиции, или ресурсы тех подразделений, которые выполняют эту ежедневную работу. Тогда представилась бы возможность эффективно расследовать, а также наметить целостность размеров преступности, чтобы эффективность на судебных заседаниях была бы более значительной, когда один протокол включает 270 дел, вместо того, что один уезд расследует одно дело или лёгкие формы происшествия в качестве единичных случаев. Таким путём можно достичь более эффективного использования персонала. Третий момент, естественно, заключается в том, что когда мы ежедневно отслеживаем номенклатуру преступлений, сами преступления, то если мы, кстати, заметили какое-нибудь явление, то мы сможем сразу же, здесь мы, как правило, ежедневно связываемся с уездами, так что держите связь туда или сюда. Там имеется информация, поддерживающая следствие. Так что, в такого рода ежедневном сотрудничестве происходит соединение дел. Это может активизировать следственную деятельность.”

”Это более смахивает на вопрос, связанный с миром мышления, то, что уголовная разведка официальных органов всегда существовала, по крайней мере, в части полиции, а также таможи, это, вопрос весьма обоюдный. Здесь налицо весьма прочные традиции культур. В свою очередь, если бы удалось изменить мир мышления, сделать его таким, что та информация, сбор которой ведётся под началом официальных органов, предназначалась бы не для отдельных личностей, а для системы или для деятельности, которая в свою очередь была бы направлена на поддержание

безопасности общества и на борьбу с преступностью. Необходимо, чтобы произошёл этот умственный перелом, чтобы информация предназначалась для деятельности. Эту информацию собирают ведь для деятельности, а не для личных целей. [...] если нам дадут в качестве задания провести такого рода более стратегический анализ и эффективно использовать такого рода информацию, которую органы власти по закону могут собирать, то внедрение такого пункта действующего законодательства, который будет способствовать соединению информации... Чтобы они по сути дела были единственными вопросами. Первый вопрос касается сознания, а второй вопрос законодательный.”

”[...]ведь нельзя создавать систему таким образом, чтобы у нас по одному и тому же вопросу существовало несколько полномочных органов власти, которые каждый в своём секторе или, функционируя на своём рабочем месте, действовали бы независимо друг от друга, и что привело бы к разбиению информации на куски. На самом деле это может легко привести к тому, что мы будем иметь в Финляндии несколько полицейских органов власти, что совершенно определённно было бы неэффективным, и приведёт к неэффективности, приведёт к разрыву передачи информации, приведёт к проблемам, приведёт к противоречию полномочных органов. И вообще породит различного рода риски в разумном ведении дел. Или теперь, когда более чем очевидной стала признанная необходимой реформа в части полномочий ведомства пограничной охраны, и она вступает в законную силу, то необходимо, в некотором смысле, соблюсти аккуратность в том, что если кому-то в чём-то прибавили, то у другого не отняли больше. Можно сказать, что полиции следует сохранить своего рода гегемонию во всех обстоятельствах, касающихся опасной и организованной преступности, и вообще в борьбе с преступностью. То, что там имеются другие действующие лица, то им необходимо адаптироваться в этой существующей системе, чтобы избежать несчастных случаев.”

Уголовная разведка и аналитическая деятельность не только освобождают ресурсы и концентрирует деятельность, они также нуждаются в дополнительной рабочей силе в сфере основной деятельности полиции. Во многих интервью прозвучало, что

ситуация бросает вызовы в отношении рабочей силы. С другой стороны, внимание было обращено также на то, что с помощью уголовной разведки и аналитической деятельности можно направить работу таким образом, что можно будет избежать дублирования работы и внутри полиции, и направление в отношении выбора действий будет сделан правильный. Одновременно с развитием функциональной стороны, должны развиваться также и административные управленческие отношения. Здесь встают вопросы разделения труда в различных организациях полиции и ответственность в различных ситуациях.

*”Но, представляя в карикатурном виде, можно сказать, что если работу органов власти активизируют таким образом, то есть ли у нас ресурсы для этого – это ведь означает, что у нас увеличится объём расследуемых дел – есть ли у нас ресурсы для их расследования. [...] Извечно велись поиски такого рабочего инструмента, который способствовал бы повышению эффективности ситуации. За это время там, где непосредственно выполняется сама работа, не прибавилось ни на одного мужика. И вот она идея, что если на данном этапе уже говорят, что в ежедневной следственной работе ощущается цейтнот, то смогут ли там организовать работу правильно. Затрудняюсь ответить. Но вряд ли они обрадуются, если будет сказано, что вот вам ещё 200 новых квартирных взломов для расследования. С позиции общества это ведь эффективнее. Но если речь идёт о комплексных задачах – особенно когда встают вопросы транснациональных аспектов, иностранцы в качестве возможных исполнителей преступления – перемещение денег, имитация в целях извлечения преступной выгоды, здесь одним- двумя мужиками не обойдёшься. Или вопрос как раз заключается в том, рассчитаны ли у нас следственные ресурсы в соответствии с тем, что настоящее активизированное наведение справок создаст больше объектов.”*

*”[...] мне кажется, что здесь как раз жидётся та опасность, которая требует серьёзного обсуждения, а именно, если местная полиция развивает свои подразделения, свою компетентность и готовность, то чтобы не руководить этим, КРП отступает определённым образом. В этом случае местная полиция наделяется этими международными обязательствами, к ней поступают дела, которые, как бы должны быть в компетенции КРП. Но*

*если КРП не успеет их взять, то в КРП ведь не существует такой ответственности, какая имеется у местной полиции, независимо от того, идёт ли речь о региональном подразделении, или департаменте полиции, который в силу региональной ответственности не может быть свободным от данного дела. Это наверняка один из тех вопросов, который требует тщательного размышления и обдумывания. И естественно это весьма тесно связано с тем, как эти работы будут обеспечены ресурсами. И конечно, если здесь ожидается, или подразумевается, что у местной полиции прибавится [больше обязанностей] и роль КРП будет всё больше меняться, то естественно это необходимо учесть при наделении ресурсами. В этом смысле несколько затруднительно [...] чем больше развивается уголовная разведка и аналитическая деятельность, и наблюдение, то и преступности хватит. И когда всё это извлекается, то имеешь на руках большие дела [...] Чем больше извлекается дел, надо помнить, что их необходимо также расследовать. И нужно найти персонал для расследования дел.”*

## **6.2.2 Оказание помощи в оперативной деятельности**

В настоящем исследовании под оперативной помощью подразумевается всякого рода деятельность, способствующая продвижению уголовной разведки и расследования. Речь идёт в основном об обмене информацией, но речь может идти также об использовании персонала другой организации. Оперативная помощь может предоставляться как между организациями на запланированном уровне, так и на уровне отдельных чиновников в качестве различными путями сформировавшегося постоянного сотрудничества. В основном проинтервьюированные полицейские придерживались мнения, что оперативное сотрудничество находится на весьма удовлетворительном уровне. ПТР-деятельность внесёт всё же изменения в традиционную культуру подразделения таким образом, что ”собственная информация” будет в дальнейшем всё больше означать ”информацию системы”, с которой придётся щедро делиться в интересах наведения справок и проведения следствия.

*”Но у меня, по крайней мере, сложилось такое впечатление – не знаю, насколько правильное – что по тем делам, которые вместе расследованы, то предварительная информация*



поступает, именно основанная на опыте пограничных властей. Эти ситуации не подготовлены таким образом, что в какие-то дни необходимо что-то предпринять. В группах планирования такие ситуации просчитываются, [...] рассматриваются, когда наиболее очевидна возможность такого рода ситуаций.”

”Но, это ужасно чередуется. В делах, связанных с машинами, например, она [информация] поступает с места происшествия, кто угодно, будь то, паспортный контроль или таможенник, старший смены, который там занимается этим делом. Если речь идёт о более продолжительном деле, то, как правило, этим занимается кто-то из сотрудников ПТР-центра. Это ужасно чередуется, в зависимости от дела, и какого вопроса данное дело касается. Если потребность исходит с нашей стороны, когда нам необходима для отслеживания какого-нибудь вопроса, связанная с этим делом [информация], или прочая информация от них, то мы, как правило, связываемся с ними, с тем, кто отвечает по телефону. Этот человек начинает заниматься данным вопросом, или направит это дело такому сотруднику, который в курсе дела. Это довольно часто меняется.”

”Культуре полицейской деятельности всегда было свойственно, что когда опрашивали людей, то находились так называемые осведомители, особенно в случаях, связанных с опасными преступлениями, в борьбе с организованной преступностью, где информация – это власть. Когда у нас имеются мощные группы, свои следственные команды, владеющие старым культурным потенциалом, то этой информацией, имеющейся [в этих группах] обладал я, или группа. Максимум, эта информация имела ещё у той группы, с которой мы сотрудничали. И вовсе не всё равно, кому она поступает, мол, лишь бы кому-то передать. В борьбе с наркопреступлениями, как это весьма грамотно представила в своей стратегии руководящая группа ПТР, [...] были дублирующие моменты [...]. То есть, здесь придерживались мнения, лучше не давать её [информацию] кому-то. Таким образом, другие не смогли воспользоваться информацией, так как мы не сотрудничали с этой организацией. Идея этой конструкции [ПТР-] заключается именно в том, что пограничнику на самом севере Лапландии не надо быть знакомым с каким-нибудь доверенным лицом.

*Он знает, что ему достаточно связаться с Рованиеми, и оттуда информация последует в департамент полиции хоть Йоенсуу, хоть Хямеенлинна.”*

Личные контакты дополняют оперативную помощь и способствуют её продвижению, из контактов следуют так называемые прямые связи в своей стране. Под выражением «прямые связи» подразумеваются в данном случае менее официальные контакты, благодаря которым оказание помощи осуществляется, минуя ступени иерархической лестницы. В интервью подчёркивалось значение личностных контактов в успешности основной работы и реализации проектов. Один лишь должностной путь или надежда на организацию не достаточно. С другой стороны речь идёт также о низком пороге финского управления. В принципе целью является, чтобы все участники процесса воздействовали на конечный результат, чтобы информация не застревала и не изменялась на ступенях иерархической лестницы. Если персонал одинаково обучен, например, по отношению к деятельности системы ПТР, и он владеет теми же рабочими инструментами, то это возможно.

*”[...] В какой-то степени это также касается, наверное, ПТР-деятельности, то, что в верховном руководстве и губернском руководстве [...] есть ли даже такая потребность, что этих уровней так много, об этом тоже можно подумать, [...] существенное преимущество вероятно заключается в том, что люди должны контактировать друг с другом. Встречаться, общаться и узнавать друг друга. Иначе дела не продвинутся. Это надо держать прямо за первостепенную цель. Здесь важными являются естественно все соглашения и записи. Но они, конечно же, воплотятся в реальные дела значительно быстрее, если люди знакомы и знают друг друга.”*

*”Кажется не существует никакого указа, который, например, обязывал бы их делиться со своими деяниями с нами, или нас с нашими делами с ними. И это основано просто на том, что тот приятель, который этим делом занимается, сообщил нам, или мне и спросил, мол, есть ли у тебя какой-нибудь материал, возбуждено ли дело в отношении того-то и того-то. Они, мол, начинают вести наблюдение за ним. Если у тебя что-то возбуждено, то они не хотят путать твои карты. И в таком случае они не будут вмешиваться в это дело. Я ответил, ясное дело, вперёд.”*

*”[...]раньше в уездах существовали такие контактные лица по наведению справок. Но мы захотели удержать это по возможности..., если кто-то расследует дело, или у него имеется информация, которую он хочет передать дальше, то для нас важно, что эта информация поступит. Не важно, что она должна поступить через какое-нибудь контактное лицо. Так как здесь присутствует та [сторона], что если имеется только одно назначенное контактное лицо, то это лицо может находиться в отпуске, быть не очень активным или ещё что-нибудь такое. В таких случаях, из-за таких причин эта информация останется не полученной. Для нас важно, чтобы информация поступила от того лица, у которого имеется информация для передачи.”*

### **6.2.3. Получение и продвижение информации**

Использование реестров полиции регулируется законом о реестрах полиции и официальным законодательством. Доступ в эти реестры в управлении полиции имеется у полицейских и таких должностных лиц, которые в силу должностных обязательств нуждаются в их доступе. Например, сотрудники учебных заведений, занимающиеся исследовательской работой, могут на основании специального временного разрешения получить доступ в какой-нибудь определённый реестр полиции. Причину необходимо законно обосновать. Из числа органов власти, сотрудничающих с полицией, у должностных лиц таможи и ведомства пограничной охраны имеются ограниченные права на пользование реестрами полиции, в то время как часть сотрудников этих организаций (например, следователи-криминалисты и руководители следствия) имеют широкие права, соответствующие правам полиции, а у некоторых, опять же, более ограниченные. Сама полиция имеет право на основании обоснованной причины получать информацию из реестров таможи, ведомства пограничной охраны, налоговой инспекции и управления по делам иностранцев. Исходной позицией ПТР-деятельности при использовании реестров является увеличение совместного применения и унифицирование реестров со стороны полиции, таможи и ведомства пограничной охраны. Способствовать унифицированию призвано также обучение, которое направлено на официальные органы ПТР на всех уровнях организации. В интервью прозвучали вызовы, связанные с порождением информации.

*”В эти реестры необходимо сначала получить информацию. Но потом, чтобы в реестры получать информацию, и чтобы можно было гарантировать конфиденциальность этой информации, обеспечить секретность в необходимых объемах, то на использование наших реестров следует обратить большее внимание. Реестры надо развивать, в определённой части работа уже началась, но там много чего другого, что надо развивать. Это пока ещё всё немало недоделанные вещи. Эти вопросы связаны также с контролем использования реестров.”*

*”Но теперь, когда мы проходим обучение и активизируем деятельность, то наши знания мы используем именно в анализе. Вначале идём в оперативном направлении, и когда знаний становится больше, то сравнение между собой информационных масс, имеющихся у различных органов власти, способствовало бы целям борьбы с преступностью. В результате систематической обработки информационной массы, оттуда всплыл бы ни один преступный объект. Но это в соответствии с законодательством невозможно, согласно массовой информации сравнение или передача невозможны, и мы с этим согласились, так как мы исходим в данный момент от самого нуля. В будущем наша задача заключалась бы именно в том, чтобы через аналитическую деятельность активизировать борьбу с преступностью. В будущем это должно быть возможным.”*

*”Мы отслеживаем ежедневно порядка 70 разновидностей преступлений, которые свершаются в этом государстве. «Polstat» (система итоговых результатов полиции), является прекрасным изобретением, и выдаёт отменную картину, здесь месячная задержка. То есть, когда мы отслеживаем, или если на границе случается какая-нибудь ситуация, то контактные лица ведомства пограничной охраны получают здесь об этом информацию. Или если соответственно на таможне произошёл какой-нибудь особый случай, они наводят у нас справки, и мы получаем информацию.”*

*”Но, по моим сведениям, у таможни нет такой соответствующей системы, у них имеется только «Riki», и «Riki» они сообщают, что Выборгская таможня запросила о том, или другом деле. С весьма крупным заголовком. И там зарегистрировано теперь только одно s-заявление. Это было главной целью, но ничего другого там и не найдёшь.”*

*Неточно обслуживает эти дела. Если мы запросим у нашей собственной машины, то мы увидим, обслуживалась ли та или другая машина, или тот или иной господин здесь у нас.”*

В качестве оповещательных каналов в полиции пользуются как интернет-страницами, интранет-системой, электронной почтой, так и проводят внутрикорпоративные совещания подразделений. Методы технически эффективны, поскольку они позволяют незамедлительно передать любой документ в пользование любому сотруднику. Доступность информации, или её техническое продвижение не являются проблемой при этом, а скорее проблемой является объём информации, из которого может быть проблематичным сбор лишь непосредственно нужной для работы информации. Это проблематично тогда, когда пытаются развивать новые формы деятельности, или создавать новую структуру, требующую в интересах дела одновременного ”пробуждения” многих сотрудников. Во внутреннем оповещении конкурируют частенько различные акценты и представления. Роль руководства во взвешивании информации продолжает оставаться важной, несмотря на то, что сотрудники и сами получают в большом количестве материала, и могут создавать представления на этой основе.

*”[...]но здесь у нас много ещё что надо развивать, и таким образом, чтобы документация высшего руководства обязательно поступала сюда. Или если поступает, то работает ли наша система здесь. Когда спрашивают у кого-то, кто обязан знать [о деле], то в ответ может прозвучать, мол ”что эта за бумага?”. Продвижение информации [важно]. Одно лишь её электронное размещение на нашем щите объявлений, или сообщение о том, что такая-та информация поступила, [не достаточно]. Если необходимо довести её до сведения и повлиять на практическую деятельность, то в какой-то степени следовало бы рассмотреть это в ходе процесса обучения. Полицейская организация наверняка такая же организация, как и многие другие, здесь тоже на стол ложатся бумажки. Кто-то их просмотрит и прочтёт, а кто-то другой – совсем не обязательно. Конечно же, руководству следовало бы побеспокоиться, чтобы в обучение была включена какая-то информация. У нас каждый день проводятся утренние летучки, которые являются также весьма эффективным орудием. Во время летучек обсуждаются определённые вопросы.”*

С информированием связано также развитие структуры уголовной разведки полиции, которая в момент составления настоящего исследования переживала изменения. С одной стороны, под инструктажем министерства делается попытка прояснить деятельность полиции в сфере уголовной разведки, с другой стороны, создана новая система, цель которой выступать координатором полиции, таможни и ведомства пограничной охраны в сфере уголовной разведки и её службы связи. Для правильного понимания характера деятельности ПТР важно увидеть, что речь не идёт о дублирующей или параллельной структуре, а цель заключается в координировании баз данных и работы уголовной разведки трёх органов власти в одно целое, в рамках которого информация передаётся, в лучшем случае, быстро в нужное место также и на стадии исследования.

*”[...] теперь, когда в борьбе с преступностью мощно продвигается вперёд деятельность [ПТР] и создана эта общая уголовная разведка, то совершенно очевидно, что имеются определённые недостатки в полицейской сфере, на среднем уровне или в самой сфере касательно того, как узнать о направлениях и предписаниях руководящей группы ПТР, которые способствуют продвижению вперёд этой деятельности. Там есть потребность информирования. Если подумать о границе и таможне, то у них слегка одинаковое положение, а именно на уровне практической деятельности не совсем ясно, что это такое. Например, со стороны полиции часто путали [вещи], то есть считали, что мы создаём структуру уголовной разведки ПТР. Затем когда по указу министерства внутренних дел она [структура] была создана, то на протяжении долгого времени считали, что у нас существуют две различные структуры. В государственном управлении это, конечно же, было бы вполне возможно. Но это было бы вовсе не разумным. Или та осведомлённость о всех этих принципах и стратегических направлениях не обязательно настолько хороша, насколько она могла бы быть там на практическом уровне.”*

*”Но она создана, всё исходит оттуда, из нижнего уровня, где находятся подразделения по наведению справок каждой организации, и они находятся в контакте с губернией. Таким образом, в губернских группах идея заключается в том, что, учитывая, что в каждой губернии в состав этих групп входят пограничники, полицейские и таможенники*

– то они представлялись в подразделениях по наведению справок или наблюдения полиции, таможни и ведомства пограничной охраны того региона. Там созданы работающие контакты. И деятельность опирается на то, что, например, пограничные заставы знают представителя своей губернии, который связан и числится в группе уголовной разведки ПТР. Региональные следственные подразделения или подразделения по наблюдению данной губернии, или полицейские уездов, связанные с деятельностью групп уголовной разведки ПТР той губернии и соответствующие в таможне. Через эти каналы мы работаем. Существенным является то, что если связь с рабочей площадки на губернский уровень не работает, то это значит, что у губернской группы нет ничего, что можно было сообщить на государственном уровне. Существенным является то, чтобы связь работала.”

”В Центральной криминальной полиции LAMA, или группа незаконного въезда в страну, их информируют. Затем контактное лицо на границе, которое информирует по случаю караула. И далее, как правило, совместно с ними обсуждаем, какую информацию передать пограничной охране, непосредственно выполняющей свои обязанности на рабочем участке. Конечно, может случиться, что если у нас информация по наблюдению и наведению справок объединена, в которой имеются источники информации, то здесь при пользовании информацией надо всегда учитывать тактические моменты. Иначе говоря, сколько мы даём информации на рабочий участок, что если имеются какие-нибудь риски, то в какой-то ситуации при столкновении это промычало бы. Тогда [человек] может обнажить какой-нибудь более широкий объём расследования, или даже, если речь идёт об организованной преступности, то если бы существовал источник информации, то по этой причине здесь всегда необходимо обдумать полезные для наблюдения сведения, а затем сведения, полезные для предварительного следствия. И естественно, на практическом уровне, я на уровне полиции это сильно акцентирую, чтобы учитывались потребности следствия. Знаю это благодаря большому опыту в следственной работе и наведении справок, что от уголовной разведки не будет никакой пользы, если она не принесёт пользы дознанию. И дознание будет результативной и успешной только после того, как будет составлен протокол и удар дубинки судьи завершит

*дело. Конечно надо помнить, что таможня и ведомство пограничной охраны делают препятствующую работу, что мы можем остановить вопросы на границе, и тогда, естественно, информация передаётся напрямую туда, если отсутствуют следственные интересы.”*

В соответствии с новой структурой деятельности информация продвигается по сети, по вертикали, а также по горизонтали. Это означает, что информация из возможных групп ПТР или объекта государственного наведения справок может поступать с любого уровня организации. Тенденция заключается в том, что ПТР-центр учреждает так называемый проект уголовной разведки, когда в реестре полиции создаётся план об объекте. Контактные лица как таможни, так и ведомства пограничной охраны, запрашивают для своих организаций информацию по данному объекту. Часть информации можно также получить напрямую из реестров различных органов власти, имеющих в пользовании у центральной криминальной полиции, или путём наведения справок через рабочий участок. С помощью информации, собранной из различных источников, принимается решение службой ПТР-центра о том, какому следственному подразделению дело принадлежит. Целью является также то, что для продвижения следствия ПТР-центр может оказывать помощь в приобретении информации и направлять информацию туда, где по возможности в ней нуждаются. Выше упомянутое означает, что через ПТР-центр координируется деятельность по наведению справок, проводимая в разных регионах и городах. Действующие в регионах губернские группы уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР координируют со своей стороны деятельность на своей рабочей территории и передают информацию не только между государственными и местными уровнями, а также между различными службами местного уровня. Реализация ПТР-концепции пока что после периода основания находится на стадии согласования. Объединение работы департаментов полиции с деятельностью ПТР нуждается в дополнительном опыте и расширения обучения также на руководящем уровне.

*”Это довольно проблематичная ситуация, что в центральной криминальной полиции, в высшем руководстве, губернском управлении и в местной полиции, вероятно, отсутствует теперь единое мнение о том, какой должна быть организация уголовной разведки и аналитической деятельности. [...] Как она нас обслуживает, или какая*



*информация туда [поддается]. И здесь легко мы можем столкнуться с большой опасностью, что она останется такой единицей, которая делает что-то где-то. [Под меньшим вниманием остаётся] связь с ежедневной деятельностью и её подтверждение и построение таким образом, чтобы информация поступала в том, и другом направлении.”*

*”Естественно, это продвижение информации и [её] поддержка больше всего коснётся как ПТР, так и в целом вопросов по иностранцам. В какой-то степени кажется, что когда мы рассматриваем уровень выше государственного ПТР, [...] то несколько раз случалось так, что до нас даже не доходило, о чём там договорились и что подписали. Рассылка выполнялась как когда, [...] и, естественно, возникает этот вопрос, когда происходит согласование вопросов и даются инструкции и указания о том, что делать, в таком виде они поступают на этот уровень, то..и в высшем руководстве имеются такие скудные людские ресурсы, что и там, наверняка, при наличии этих ресурсов невозможно получить достаточную компетентность, поддержку и инструкции... так что это является объектом для развития [...]”*

Стабильными формами сотрудничества являются совместные совещания и проведение обучения. Примером выше сказанному являются проводимые с интервалом три недели общие собрания по планированию полиции, таможни и ведомства пограничной охраны, на которых выбирают объекты сотрудничества в регионе. Это могут быть либо объекты оперативной деятельности, либо, например, мероприятия по обучению. Интервьюируемые были в целом довольны основной формой собраний по сотрудничеству, но прозвучало также пожелание, чтобы помимо них проводились также менее официальные встречи, с помощью которых объём информации и осведомлённость между различными рабочими местами увеличился бы.

*”Такого рода свободная беседа о том, на какой стадии находимся, – это было бы лучше. У нас здесь когда-то проводились большие собрания региона Этеля-Суоми, но они были несколько слишком большими. Они, правда, не были связаны с ПТР, но они были довольно негибкими. [...] Но еженедельные, или быть может даже не столь частые, но [...], такого рода собрания были бы наверняка уместными.”*

*”Мне всё же кажется, что улучшение качества информации отзывов в обоих направлениях, как её организовать.. собранный в управлении, похоже, и так уже более, чем достаточно. Улучшать ли его путём собраний, или каким-нибудь другим способом, в любом случае, тут есть над чем поработать. Именно теперь, более чем когда-либо, информации следовало бы поменяться и в том и другом направлении. Но тогда, конечно, возникает такой вопрос, есть ли такие вопросы, о которых не следует знать всем.”*

Обучение в полиции в настоящее время проводится в большом количестве на рабочих местах, и часто на этих учебных мероприятиях рутинным образом бронируются места также и для органов власти по сотрудничеству. В процессе обучения прибегают к услугам как преподавателей трёх органов власти, так и к специалистам извне. Но в большом количестве обучение проводится таким образом, что в качестве преподавателей выступают практические работники на местах. Таким образом, руководители уличных служб полиции, в частности, проводили обучение по своей работе руководителям уличных служб ведомства пограничной охраны, а следователи полиции со своей стороны знакомили следователей ведомства пограничной охраны. Следовательно, планирование обучения включается в качестве составляющей при составлении рабочих графиков сотрудников, что требует от руководящих лиц подразделений координированных действий по отношению к прочей работе.

*”Обучения на рабочих местах довольно много. Сфера деятельности развивается настолько мощно и таким образом, что нам приходится постоянно обучать собственный персонал, и эти обязательства по обучению, которые у нас имеются для прочего управления, временами, слегка даже слишком массивные. Трудно найти лекторов на все учебные мероприятия или курсы, которые вообще у нас организовывают.”*

*”Когда начали создавать эту структуру, или ПТР-деятельность, то уже на раннем этапе остановились на том, что при рассмотрении информации уголовной разведки, при её сборе, записи, обработке, дополнительной обработке, передаче должны быть общие процедуры и правила, общие рабочие инструменты и плата по записи. То есть информацию необходимо обработать таким образом, чтобы она была одинаковой для всех. У нас проводится общее обучение,*

*у нас имеются общие средства передачи информации и плата записи, которые могут быть легко приспособлены для любого отдельного дела. И даже большие информационные массы могут быть востребованы. И персонал этих центров может пользоваться этими же самыми, весьма требовательными рабочими инструментами, независимо от того, где этот рабочий инструмент и в какой момент осваивается. То есть, когда персонал прошёл одинаковое, однотипное обучение и владеет одинаковыми знаниями, то можно сказать, что персонал в состоянии обработать информацию. И её надёжность весьма одинаковая, независимо от месторасположения в стране.”*

*”[...] общий план обучения имеется, и он осуществляется весьма рабским образом, хотя это порой и кажется трудным. Наши группы весьма много участвовали в этих общих обученных, и здесь проводилось обучение. Например, при расследовании на обучении находились пограничники, так как в связи с новым законом о границе они сталкиваются с возможностью расследования и ответственностью.”*

## **6.2.4 Действенная эффективность**

В координации полицейского сотрудничества прозвучало, с одной стороны, разделение труда между центральным ведомством и местными подразделениями, а с другой стороны, координация действий между различными органами ПТР. В развивающемся сотрудничестве полиции, таможни и ведомства пограничной охраны в принципе никто не сомневался, это рассматривалось, как совместно продуманное необходимое развитие. Преимуществом деятельности, централизованно скоординированной через государственную уголовную разведку и аналитический центр ПТР, в случае успеха, является её возможность свести вместе следственные группы, которые борются с одной и той же проблемой, и передавать отсутствующую в активном пользовании информацию туда, где в ней, возможно, нуждаются при производстве предварительного следствия. Различия обнаружались также в представленных описаниях интервьюируемых о том, что означает настоящая ситуация с позиции будущего развития управления полиции. Деятельность ПТР пока ещё не воспринимается как развитие единого направления управления безопасности, а рассматривается прежде всего как попытка активизации практической деятельности. Правила

игры прозвучали в ходе взятия интервью у полиции. Была выражена озабоченность на предмет того, что произойдёт, если недостаток в координации приведёт к дублированию деятельности нескольких действующих структур.

*”Чтобы опять вернуться в ту ситуацию, где каждый, не считаясь с другими, занимается [делами], и продвижение информации чисто случайное, то это предельно неразумное использование денег налогоплательщиков в этом государстве! Если полиция, таможня и ведомство пограничной охраны объявили себя официальными органами власти внутренней безопасности, – что является в настоящее время после терактов в Нью-Йорке горячим модным словом, – и являются правоохранительными органами, то это направление должно присутствовать, чтобы у нас активизировалась совместная работа и создавались совместные структуры в повышении борьбы с преступностью. Чтобы не случилось бы так, что создаются весьма мощные независимые конкурирующие органы власти, о чём имеются примеры по странам Европы. И в странах Балтии тоже, похоже, что полиция, таможня и граница, каждый суетится [сам по себе] весьма интенсивно. Настоящее сотрудничество по моему опыту является единственным путём. Конечно же, не забывая законом предусмотренные сферы основных обязательств и признание территории, а также прислушиваясь к мнению других сторон.”*

*”С вступлением в силу закона о границе, граница приобретёт следственные полномочия. Но их надо видеть в правильном соотношении, в том смысле, что здесь цель связать их с единичными происшествиями. Ведь нельзя создавать систему таким образом, чтобы в одном и том же деле у нас было несколько полномочных органов власти, которые затем каждый в своём секторе или, функционируя на своём рабочем месте, действовали бы независимо друг от друга, что привело бы к разбиванию информации на части. На самом деле это может легко привести к тому, что мы будем иметь в Финляндии несколько полицейских органов власти, что совершенно определённо было бы неэффективным, приведёт к неэффективности, приведёт к разрыву передачи информации, приведёт к проблемам, приведёт к противоречию полномочных органов. И вообще породит различного рода риски в разумном ведении дел. [...] Можно сказать, что полиции следует сохранить*

*своего рода гегемонию во всех обстоятельствах, связанных с опасной и организованной преступностью, и вообще в борьбе с преступностью. То, что там имеются другие действующие лица, то им необходимо адаптироваться в эту существующую систему, чтобы избежать несчастных случаев.”*

*”[...]общие собрания, на которых будут согласованы правила игры. Например, что касается предварительного следствия этих дел, связанных с машинами, то граница их там выявляет. Мы высказываем им свои пожелания о том, какие у нас пожелания на этот счёт, как им сообщить нам об этом деле и, какие, например, им необходимо сделать фотографии, чтобы нам не делать двойную работу. Затем, с другой стороны уже в другом направлении мы также вместе размышляем о том, как нам это дело самым интенсивным образом из стадии выявления довести до заседания уездного суда. Такие случаи у нас уже были, и по-моему они складывались особенно удачно. Именно тогда, когда это касается такого рода конкретного дела. Надеюсь, я не сильно забегаю в суть следующего вопроса, но я придерживаюсь такого мнения, что чем больше сотрудничество приближено к практике, тем лучше оно развивается. Чем больше мы имеем дело с различными договорами и бумагами, то я по крайней мере на своём уровне... то весьма трудно увидеть в них будущую пользу.”*

Интервьюируемые говорили о влиянии различий рабочих культур на развитие единой деятельности. Согласование военной организации с полицией, включающей различные по культуре деятельности, весьма отличающиеся друг от друга подразделения, а также с таможней, владеющей мощной спецкультурой по борьбе с преступностью, не осуществится без постоянного процесса общего обучения. Речь идёт также частично о том, каким образовательным уровнем и практическим опытом владеет персонал каждой организации для сотрудничества. С одной стороны в сотрудничестве хотели больше видеть гибкости и оперативности, в том числе через законодательство, но одновременно подчёркивалось, что вместе выработать и записать совместно правила игры, касающиеся действий в практических условиях.

*”[...] [исходя] из различий наших культур деятельности и прочего, когда вопрос является предметом договора, тогда сотрудничество работает. Но так как речь всё же идёт о военных органах власти, то здесь вопрос больше иерархический. Там вопросы должны быть согласованы, чтобы это явно было видно, чтобы можно было действовать более раскрепощено.”*

*”У нас имеется своего рода негласный тихий договор. Но если он [тихий договор] из указа перейдёт в закон, то в таком случае он даст нам больше усилий здесь [...] действовать. Тогда это даст нам больше оснований для какого-нибудь дела, [...] это являлось таким совместным договором, что мы тут находимся и решим эти вопросы. Если мы заметим, что здесь имеется товар, принадлежащий по должности соседней организации, то я смогу изъять его. И мне не надо всегда обосновывать, что на основании закона о полиции, на основании того-то и того-то я прошу оказать мне содействие по службе.. вместо этого я говорю, что на основании четырнадцатого параграфа закона о таможене я забираю этот товар, и вопрос ясен. Это соответствует тогда закону, и у нас [наши действия] имеются на это основания. И если необходимо идти в суд и сказать, на основании чего я использую четырнадцатый параграф закона о таможене, то я смогу ответить, что у нас существует такой закон ПТР.”*

С деятельностью ПТР последуют вызовы как в развитии сотрудничества органов власти, так и в развитии координации и организации внутренней деятельности полиции. Деятельность ПТР воспринималась как разрушение прочных, традиционных, устоявшихся сфер компетенции, которая нуждается в новом видении понимания информации, как строительного материала, необходимого для своей профессиональной роли и положения. В исследовании Кари Хююрюляйнен всплыло то, как специализирующиеся на определённых видах преступности, а в его исследовании конкретно специализирующиеся на транснациональной преступности, или потратившие на это много времени лица, ожидали в будущем больших результатов от сотрудничества ПТР по части наведения справок и аналитической деятельности<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Hyryläinen (2005), стр. 72.

”Конкретный пример заключается именно в том, что не было такого восприятия, будто эти структуры единые, что у нас имеется одна структура по уголовной разведке. Во-вторых, естественно, наличие традиционной боязни, мол кого, такая структура обслуживает, и даже были сомнения, не является ли это очередным хрустальным шаром этого времени, который решит якобы все проблемы, и всё это кончится через год, может через два, и затем опять вернёмся к нормальному положению. Следовало бы больше думать о том, что это единственный способ продвигаться вперёд. Мы всё ещё весьма прочно продолжаем оставаться в старых понятиях. Естественно, этот чувствительный вопрос, особенно в Южной Финляндии и в борьбе с наркотической преступностью является ведомственным мышлением, что свойственно различным органам власти, а также присутствует в рядах полицейского управления...”

”[...]затруднительная ситуация, естественно, если подумать, и это конечно обычные рядовые будни, когда заводятся дела, и кажется, что этому подразделению необходимо заняться этим делом, но так не произошло. Естественно, с позиции настоящего сотрудничества и деятельности здесь [тогда] скорее возникнет разлад. Такого рода специальное подразделение всегда затруднительно в том смысле, что определённая часть легко думает, что занимаются ли они вообще чем-то, или у них какие-то спецзадания, от которых нам нет никакой пользы. Такое положение в полиции существует уже довольно долго [относительно] Центральной криминальной полиции. [Спрашивается], чем они занимаются, и занимаются ли вообще чем-то. Если взять подразделение по экономическим преступлениям, или такого рода подразделение, то здесь всегда существует большая опасность, что каким-то образом прервётся связь между основными полицейскими службами и такого рода специальным подразделением, и возникнет трещина.”

”Идея заключается в том, что информация, полученная в результате наведения справок, ”перерабатывается” в дока-зательство на предварительном следствии, выражаясь карикатурно. Или тогда [ситуация] именно та, что нашей задачей на самом деле является сведение вместе следственных руководителей. В конце концов у нас нет никакого мандата, дающего нам право приказывать, мол это вы расследуете, или не расследуете, а они должны

*согласовать этот вопрос, и мы лишь надеемся, что здоровый крестьянский разум возьмёт верх. Либо возникнет единое предварительное следствие, или будут распределены сектора, или вторая сторона откажется от своего дела. Но именно в делах, связанных с наркотиками, статистика конфискации крайне важна, и это привело к тому, что добровольно от хорошего дела никто не отказывается. В таких случаях группы общего расследования являются хорошим решением дела.”*

Координация потребует внутри полиции, на практике ещё в какой-то мере взвешенных действий. Количество единиц и их взаимные отношения находятся пока в стадии формирования. Многоступенчатая структура не производит такого впечатления, что через уголовную разведку и аналитическую деятельность можно было бы по крайней мере незамедлительно освободить персонал, сократив рабочую силу. Скорее становится ясно, что персонала не хватает, когда количество расследуемых дел увеличивается, и затрачиваемое на них время растёт. Разделение обязанностей специальных подразделений и местной полиции, также как и роль Центральной криминальной полиции в ситуации серьёзной и транснациональной преступности потребует наверняка в ближайшем будущем взвешенного обдумывания. Также и Хююрюляйнен в своём исследовании пришёл к выводу, что от Центральной криминальной полиции ждут более чёткой и более заметной роли именно в борьбе с транс-национальной преступностью<sup>41</sup>. Национальная роль ПТР-центра в этом уравнении заключается в согласованности всех сторон.

*”[...]когда существует такая руководящая группа ПТР Этеля-Суоми, затем существует общегосударственная руководящая группа, то и с той стороны необходимо выразить позицию по вопросам процедур и обновлений, которые представляют ПТР, местные точки ПТР. И сверху давать чёткие указания, туда и туда, действовать и поступать так и так. Так как здесь в рабочей зоне совершенно невозможно принять решение по этим вопросам. Очевидно, что решения и направления необходимо принимать там, на верхнем уровне... Это весьма центральный вопрос.”*

---

<sup>41</sup> Huurynäinen (2005), стр. 73.



На развитие качества информации уголовной разведки и аналитической деятельности сделан существенный упор в процессе обучения всех органов власти. На практике понятие анализа пока ещё на стадии развития и в полицейской среде, таким образом, что его значение меняется в зависимости от ситуации. Через ПТР-деятельность как раз и возлагаются ожидания, что аналитическая деятельность будет развиваться качественно на более глубоком уровне. Под этим подразумевается оценка явлений, скрывающихся за статистическими данными, в более широком контексте борьбы с преступностью. Во время взятия интервью было ещё рано констатировать, как с помощью нынешних ресурсов будет обеспечена на это возможность, или на какие вопросы в будущем в практической борьбе с преступностью будут рассматриваться доминирующими сферами развития. Неясным остаётся и то, что в конечном итоге ждут от аналитической деятельности. Есть ли необходимость на практическом уровне в борьбе с преступностью довести анализ до уровня академического исследования и попытаться связать его с оценкой и прогнозом общественных изменений и угроз? На основании интервью исследования по части информации уголовной разведки тенденция заключается в получении конкретных доказательств, которые могли бы быть использованы в качестве свидетельского материала в дознании, и с помощью которых уголовный процесс может быть доведён до логического завершения.

*”Этот анализ в качестве слова меня, естественно, пугает, когда говорят о деятельности органов власти. Мы являемся, в кавычках, теми представителями передовой линии, и таким образом анализ для нас является той же логикой, с помощью которой дверь открывают и закрывают, и ничего более удивительного здесь нет. Когда речь идёт об оперативной борьбе с преступностью, то заключения необходимо принимать в своей голове, и эти «Ibase» и аналитические нотебуки здесь всего лишь рабочие инструменты. Ведь деятельность полиции здесь совсем сосредоточена на средствах. Теперь приобретены рабочие инструменты, и уже говорят, что у нас проводится аналитическая деятельность. [...] Но надо, чтобы произошёл перелом в мышлении, чтобы эта была той деятельностью, для которой собирается информация, а не собирать информацию для себя. В законодательном порядке [важно] то, что следует прояснить и уточнить именно то законодательство, которое касается обмена инфор-*

мации, чтобы они были совместимыми у органов власти ПТР. И чтобы тогда можно было подумать, что коль нам поручают в качестве задания справиться с таким более стратегическим анализом и воспользоваться активизированной информацией, сбор которой органам власти разрешён по закону, то [важно] добиться реализации пункта такого действующего законодательства, что способствует объединению информации. И чтобы они были по сути дела единственными [делами]. Первый вопрос касается мышления, а второй – законодательства.”

”[...]хорошо, что роль ведомства пограничной охраны в качестве роли органа власти в процессе предварительного следствия проясняется. Они расследуют свои дела, и совершенно ясно, что теперь они создают свою культуру расследования и руководства, которая у полиции да и у таможни весьма прочная. И можно представить, что то, [...] что теперь через эту структуру, через структуру уголовной разведки ПТР мы можем предложить ведомству пограничной охраны, является тем опытом, как информацию, приобретённую путём наведения справок, необходимо направить и использовать именно в процессе предварительного следствия. Или одного лишь того, что пограничник считает, что этот бандит, проститутка, преступник, недостаточно и это нельзя [использовать], а надо расследовать и предоставить доказательства. По моему мнению, некоторые события являются хорошим примером того, что информация, полученная путём наведения справок, и серьёзная информация по наблюдениям, если мы расследуем, – а нам приходится сначала расследовать их, перед тем как мы можем делать весьма громкие заключения – в конечном итоге, когда речь идёт о следствии, так это суд, который оценивает [это].”

Субординация, это тот фактор, который существенным образом влияет на развитие координации. С одной стороны, в каждодневной работе в борьбе с преступностью наблюдается тенденция к понижению различных порогов и заслонов, но с другой стороны полиция и впредь действует в качестве линейной организации, где решения принимает руководство. Практические аспекты ПТР-деятельности пока ещё не изменили полицию, превратив её в сетевую организацию, в которой традиционное единоначальное руководство находится на стадии исчезновения. Эту картину смогут потихоньку изменить как

возможное возрастание значения ПТР-структуры, так и её суть, заключающаяся в профилактической работе, выявлении и раскрытии преступности. Транснациональная преступность к тому же потребует в будущем особого умения и сетевого контактирования, где уездные границы уже не имеют большого значения.

*”Административно, естественно, что каждодневные руководители, которых в этих губернских группах пять, и затем ещё здесь в центре, то определение заданий относится руководству полиции. Но административно каждый по-клоняется своему материнскому ведомству, и у всех практическое руководство, которое у каждого вытекает немного из своего ведомства. И помимо прочего существует ещё эта руководящая структура ПТР, которую можно было бы каким-то образом прояснить в будущем.”*

*”[...] это немного затруднено, если сравнивать с экономическими преступлениями. Там можно довольно чётко классифицировать, что является экономическим преступлением. И если имеется подразделение по экономическим преступлениям, то ответственность переходит туда. Но когда дело касается пограничной преступности, то [принятие решений], насчёт того, когда дело переходит, например, от местной полиции, от департамента полиции региональному подразделению, то здесь, естественно, мы вынуждены пользоваться пограничной апелляцией. Этому пытались дать определение, и есть намерение уточнить это определение, когда эта деятельность стабилизируется. Чтобы как можно меньше футболили, или скажем, дело местной полиции, если оно является больше делом похожим на массовые преступления, но соответствует определённым предпосылкам, то это дело находится в ведении этого регионального подразделения, [...] Или если между департаментом полиции и региональным подразделением формируются общие группы, это второй вопрос. Но это весьма центральный вопрос, [...] и здесь в особенности, по-моему, теперь имеется опасность, о чём необходимо серьёзно подумать, и если местная полиция будет развивать свои подразделения, и компетентность, и готовность, то чтобы [это не привело к тому, что] Центральная криминальная полиция отстранится определённым образом, и тогда на местную полицию будут возложены международные обязательства и дела, которые*

*как бы должны входить в компетенцию Центральной криминальной полиции. Тогда [произойдёт так, что] если Центральная криминальная полиция не успеет взять дело, то в Центральной криминальной полиции нет региональной ответственности подобно местной полиции [...]. Тогда региональному подразделению или департаменту полиции уже не избавиться от этого дела. Наверняка это тот вопрос, который требует более глубокого размышления. И естественно это весьма тесно связано с тем, как деятельность будет обеспечена ресурсами [...].”*

Влияние субординации отмечено также в самом руководстве ПТР, которое руководствуется моделью принятия решений, свойственной линейной организации. Частично речь идёт также о том, что действующие на уровне уличных рабочих участков ПТР-активисты продвинулись в своём мышлении и культуре деятельности дальше, чем это обычно обязывают проекты и инструкции прочих уровней, правда в рамках своей компетенции. Частично речь идёт и о хорошем деле, так как на практике на уличном рабочем участке работают зачинатели ПТР-деятельности, выступающие пионерами в своей работе. В таком случае речь может идти также о том, что связь участвующих в управлении и планировании деятельности, а также выполняющих работу не функционирует лучшим возможным образом. Хюрюляйнен в своём исследовании приходит к выводу, что отсутствием знаний и умения не страдал ни один орган власти, но в их совместном сочетании наблюдались ещё проблемы. В частности, управление ПТР-деятельности виделось пока ещё на слишком высоком иерархическом уровне.<sup>42</sup>

*”Нет, они не сталкиваются с улицей. Они не сталкиваются с улицей. Они остаются там на определённом уровне, возвращаются там, и не обязательно оттуда поступает в достаточном количестве информация тем, кто эту основную работу выполняют. И самым большим недостатком является недостаток направленности, как выполнять работу и какие ресурсы для этого будут представлены.”*

---

<sup>42</sup> Huuryläinen (2005), стр. 72.

## 6.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ

### 6.3.1 Официальные структуры

Основным документом финско-российского сотрудничества по борьбе с преступностью является соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Во многих интервью к соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью относились как к необходимому средству в региональном сотрудничестве. Были пожелания повысить его известность в России, хотя одновременно напоминали, что ситуация в этом плане улучшилась. Преимуществом соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью считали относительную оперативность и возможность сотрудничества на оперативном уровне весьма быстро в случае необходимости. На основании интервью показалось очевидным, что между Финляндией и Россией необходим такого рода отдельный договор о сотрудничестве, как соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, в то время когда соответствующий договор отсутствует между ЕС и Россией.

*“...[раньше] не было никакого соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, не могли [проводить] никакой официальной деятельности, нельзя было ничего делать, ничего менять, всё это было таким неофициальным. В то время прежде всего упражнялись, когда у нас были только одни лишь дружеские отношения на протяжении семидесяти лет, да и эти дружеские отношения проявлялись в том, что местного начальника полиции приглашали пить водку, когда приезжала делегация из России. Так, что не было ничего.”*

*“... соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, которое является очень хорошим соглашением в этих [делах]. Знаю, что в настоящее время многие другие страны завидуют такому соглашению, [тому] как это удалось так хорошо сделать, и завязать прямые контакты, и не надо, как это вообще типично для России, обращаться через Москву, потому что в этом соглашении действуют прямые контакты на местном уровне.”*

”Они, как правило, связаны со следствием по уголовному делу, проходящему в одной из двух стран, и с прилагаемыми к ним просьбами. Тогда это очевидная уголовно-правовая помощь. Но это включает в себе также и другие процедуры. Например, различного рода вопросы, касающиеся хотя бы выявления смертельных случаев. Финны оказываются жертвами дорожных автокатастроф где-нибудь в России, или жертвами какого-нибудь несчастного случая, или подозреваются как насильственные жертвы, после такого у нас, как правило, всегда была возможность направить следователей на место происшествия, иногда даже судебно-медицинского эксперта, чтобы можно было подтвердить определённые процедуры и быстрее получить подлинные сведения по различным вопросам. Можно также поддержать проводимую там разъяснительную работу.”

”Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью 93-года является двухсторонним соглашением, которое по области применения распространяется существенно глубже по сравнению с договором 59-года, и область его применения в целом шире. Иначе говоря, это соглашение охватывает вопросы, которые не вошли в договор 59-года. И в этом отношении для нас это важнее, действеннее и лучше. Маршруты стали более быстрыми, с компаньонами по сотрудничеству лучше знакомы, процедуры стали более гибкими, по сравнению с той негибкостью, присущей процедурам соглашения 59-года. И второй, весьма существенный вопрос заключается в том, что центральный орган власти по соглашению 59-года является правовым органом власти, и он также определяет тот путь следования, а именно, от полномочного органа власти центральному органу власти, затем от центрального органа власти центральному органу власти соответствующего государства, и опять полномочному органу власти. И по такому же маршруту следует ответ, что означает, что порой на это легко уходит полгода лишнего времени. В то время как в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью центральная криминальная полиция является центральным органом власти и одновременно полномочным органом власти, то это позволяет избежать нескольких бессмысленных стадий. На российской стороне таких полномочных органов власти на порядок больше, и в настоящее время соглашение нуждается в небольшом

*обновлении, но это детали. Для нас соглашение является подходящим инструментом.”*

Что касается содержания соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, то в интервью не прозвучало никаких новых пожеланий. В качестве сторон соглашения хотелось иметь все центральные органы власти по борьбе с преступностью. В соглашении не упоминается в настоящее время Служба по контролю за оборотом наркотиков. Прочие потребности внесения изменений соглашения не коснулись. Количество центральных органов власти в России с одной стороны усложняет картину сотрудничества, но с другой стороны делает возможным поддерживать связь с несколькими органами власти. Интервью финских полицейских показало, что соответствующие соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью взаимные организации по сотрудничеству органов власти России не были им знакомы.

### **6.3.2 Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации**

В принципе оперативное оказание помощи возможно в виде такого же практического сотрудничества, как и в своей стране, но этому всё же предшествует всегда официальная просьба, прошедшая через официальный орган власти. Контактное лицо полиции часто оказывает помощь в тех ситуациях, когда обсуждается вопрос с кем в России в данной ситуации следует связаться. Организаций по сотрудничеству несколько. Возможности оперативного сотрудничества ограничивает языковой барьер. Знаний общего языка, будь то язык другой страны, или какой-нибудь третий язык, нет в большей степени ни в России, ни в Финляндии. Согласно с исследованием Хьюрюляйнен (2005), царило неверие о том, по каким вопросам можно напрямую связываться с органами власти России, и когда нет. Принятие решения по данному вопросу на основании договоров и инструкций виделось трудным<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Нyyryläinen (2005), стр. 76.

*”Проблема заключается в языке. И порой, конечно, вопросы законодательства, размышляешь, что можно сделать и на какой стадии. Нам всегда необходимо учитывать, что в своей стране действует своё законодательство. [...] это не то, что финны взяли и поехали действовать в Россию. И ничего тут такого нет. Так как у нас нет на это полномочий, а у них нет полномочий в Финляндии. Об этом надо помнить. Но обмен информацией и совместные операции, так почему бы и нет.”*

*”Но это естественно зависит от содействия по службе, с кем сотрудничаем. Здесь, естественно, контактные лица иногда имеют очень важное значение, так как с ними мы можем переговариваться о том, кто тот официальный орган власти в России, кто компетентен и наилучшим образом решит данного рода вопрос, чтобы скорее получить ответ. Мы естественно здесь, исходя во многом из своего опыта знаем, куда [просьбу] следует адресовать, но иногда уместно [спросить], так как там весьма частая сменяемость начальства, и не всегда известно, как кто по началу отнесётся к делам. [Не известно] как они смотрят на это межгосударственное сотрудничество и соглашение по борьбе с преступностью. Здесь много таких меняющихся факторов, которые необходимо иногда учитывать. Но у нас там конечно, обычно [в качестве компаньонов по сотрудничеству] криминальная милиция, спецподразделения криминальной милиции, ФСБ, подразделение по борьбе с контрабандой, с которым мы довольно много сотрудничаем, Главное следственное управление Севера-Запада России, по мере необходимости в каких-то вопросах таможня России. Это зависит всегда от вопроса. Но как я тут в начале уже сказал, то эти экономические преступления и контрабандные перевозки в настоящее время составляют большую часть в нашей [работе]. Их имущественные ценности действительно большие, и ФСБ – это та структура, с которой, пожалуй, мы в настоящее время больше всего сотрудничаем.”*

В интервью совершенно чётко прозвучали два момента. В-первых, значение накопления положительного опыта активно подчёркивалось теми лицами, которым удалось участвовать в такого рода успешном сотрудничестве, или знали об этом. Во-вторых, значение личных контактов в формировании деятельности было важным. Казалось, что при описании опыта



своей работы нахождение одинаковых по духу, надёжных, испытанных лиц было тем, к чему в первую очередь стремились. После этого можно было поразмыслить о сотрудничестве. В исследовании Кари Хююрюляйнен прямое, более активное, по сравнению с настоящим, сотрудничество виделось важным, но одновременно это сотрудничество пожелали организовать сконцентрировано таким образом, чтобы за него отвечали бы КРП и, например, региональное подразделение. Налаживание личных контактов следовало бы поручить избранным сотрудникам, ответственным за это.<sup>44</sup> В сотрудничестве господствует своего рода дихотомия: с одной стороны довольно широкие возможности взаимодействия и сотрудничества, основывающиеся на существующих соглашениях, с другой стороны, весьма персональное отношение в формировании сотрудничества вокруг личностей, после чего соглашения в качестве межинституциональных структур теряются за горизонтом. Типичные для полиции отношения с Россией и впредь вызывают, главным образом, удивление. Думаем о том, с кем вообще иметь дело, и откуда и когда имеет смысл запрашивать информацию.

*”У нас было такое дело, [...] когда основали, в начале девяностых годов, [...] занимался, много бывал там в России и были [...] личные контакты. И всё это действовало до тех пор, пока [...] не ушёл на пенсию. Таким путём мы получали весьма много информации. У него были личные контакты прямо в Выборг и в приграничном регионе. Благодаря этому мы довольно долго действовали, через этот канал.”*

*”Единственный способ действовать там, это если имеются личные контакты... это ускоряет и облегчает рассмотрение вопросов, это по сути дела единственный способ.”<sup>45</sup>*

*”Я не знаю, как, например, в настоящее время поступает информация с российской стороны, если там существует какая-то организация, о которой известно, что она занимается контрабандой наркотиков в Финляндию. Так вот я не знаю ничего о том, поступает ли эта информация сюда в Финляндию. Существенным, естественно, является то, чтобы эта информация оттуда передавалась бы. Даже имеется пример об этом, что такого рода организация*

---

<sup>44</sup> Hyyryläinen (2005), стр. 78.

<sup>45</sup> Hyyryläinen (2005), стр. 76.

была выявлена в сотрудничестве с органами власти России, когда здесь были правильные действующие лица в обоих концах, и одновременно можно было проводить работу по наведению справок. Но я не знаю, я только опасаясь, что это всё-таки, в большей степени строится на личных знакомствах и ощущениях. Как на финской стороне, так и на той стороне существовали такие лица, в отношении которых возникало взаимное доверие, и это способствовало сотрудничеству, совместному расследованию дел.”

”Конечно, и дела совершенно другого рода. То, что мне приходилось наблюдать, так парням удавалось справиться с большими делами. Но и те дела по наркотикам, во многом строятся на личных [контактах] Это всегда персонифицируется там, это дело. По моему мнению, там невозможно вести дело на уровне организации, а дело ведётся на личностном уровне. Так, что Кайтсу знаком с Андреем, и ведёт с ним это дело.”

”Но это происходит таким образом, что оттуда, например, поступает нам по факсу просьба в отношении какого-нибудь дела. [...] Совместно проводим уголовную разведку для выяснения этого дела, есть ли здесь преступление. Или мы получаем электронную почту и отвечаем, естественно, таким же образом, и по всем контактам у нас имеется документация, что запрашивали, когда запрашивали, кто запрашивал, и какой ответ туда был отправлен. Это могут быть по протяжённости месячные [случаи]. Есть и хорошие случаи. Я могу рассказать про какой-нибудь случай. В прошлом году шестьсот фур, которые направлялись туда с электронным грузом, так вот [...] по бухгалтерскому учёту они вообще не прибыли. [...] Вместе с ФСБ мы уладили это дело. Дело находится там под уголовным следствием и продвигается вперёд.”

”У нас имеются такие большие, можно сказать, действительно большие экономические совокупные преступления, по которым мы направляем оперативную информацию нашим компаньонам по сотрудничеству и получаем информацию оттуда. Как правило, оказывается так, что та выгода, которую мы получаем от сотрудничества, в большей части остаётся там, на российской стороне. Связана она с большими контрабандными перевозками и такого рода делами.”

В изложении интервьюируемых полицейских личные контакты возрастали в ходе длительного оперативного сотрудничества, и в какой-то степени переходили на институционный уровень. Кто-то из интервьюируемых лиц получил представление о том, что представляли собою на другой стороне так называемые надёжные организации, или такие организации, деятельность с которыми оказалась результативной. Одновременно испытали так же, как на противоположной стороне восприняли опыт сотрудничества с финской стороной. Чувство осторожности наложило свой отпечаток в описании на деятельность с обеих сторон.

*”Когда речь идёт о больших контрабандных делах, то [...] Они не хотят никакой утечки информации, когда расследуется действительно большое дела такого рода. Они хотят, чтобы был один компаньон по сотрудничеству на финской стороне, который будет вести эти дела. В настоящее время таковым является центральная криминальная полиция. В этих делах неоднократно обнаруживались случаи коррупции и всякое прочее.[...]”*

*”У нас были такие общие мероприятия в рамках ЕС тоже, с семью странами ЕС организованная операция, целью которой было выявление экономической преступности и тех преступных организаций, которые действуют на российской стороне, и способствование тому, чтобы они предстали перед уголовно-правовой ответственностью. Ни одно из этих дел не было доведено до следствия и до суда. [...] Единственная организация, которая доводит дело до конца, это ФСБ.”*

*”Следовательно, всё это наверняка зависит от случая.. И требуется время, перед тем, как они будут говорить об этом... Ведь не обязательно и в Финляндии одна полицейская организация рассказывает другой организации. Это всегда смахивает на то, что тут необходимо обладать определённого рода доверием и определённые контакты с этой командой. [...] Но намёки естественно оттуда поступают. В этом смысле ничего [...]*

Сличными отношениями органов власти Российской Федерации у полиции Финляндии связаны помимо осторожности, также характер работы и общая подозрительность. Контакты с органами

власти России по-прежнему являются специфическими. Речь всегда идёт помимо конфиденциальности расследуемого дела, также о том политическом и безопасном, политическом напряжении, которое существует между организациями, плохо друг друга знающими. О доверии, в полном смысле этого слова, не может быть и речи. Одновременно каждый пример, где активность в налаживании контактов способствовала обходу официальных путей, или доверию к чужим лицам, истолкованному как неосторожному, быстро уничтожает и прочую основу деятельности. Можно предположить, что в вопросе доверия господствуют различные ощущения в зависимости от того, как много сотрудники сами находятся в прямых контактах с органами власти России. Чем менее важными для собственной работы являются такие контакты, тем отрицательнее к ним относятся. Когда в своей работе нужны контакты, то принимаются во внимание и положительные моменты.

*”[...] когда существовали такие, так называемые обходы в операциях, или когда полицейский не может удержаться в своей прекрасной руте. Ему недостаточно того, что у нас есть соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью и официальные каналы, а ему упрямо по бычьему необходимо бодаться с самыми искренними намерениями в продвижении уголовного дела вперёд. У него контакты с Сергеем там в России. Он бодается в контакте вместе с тем Сергеем, минуя систему. И потом оказывается, что этот Сергей.., никто не знает, кто он на самом деле. [...] С такими случаями в какой-то степени мы тоже сталкивались. [...] Полицейский воспринимает это так, будто тормозится расследование преступления. И воспринимает это, как личное [дело]. [Он думает], что и это дело можно было быстро расследовать через Сергея.”*

*”Но очевидно важным было бы то, если мы научились понимать [друг друга], так как там, в России, у органов власти совершенно другая культура, как и в какой угодно другой стране. Там надо подниматься довольно высоко, или по крайней мере быть знакомым. Личные знакомства весьма важны, но и здесь существует своя опасность.”*

*”Я знаю, что на границе проводятся регулярные встречи пограничников. Много раз думал, что и для полиции наверняка одним хорошим способом было бы наладить сотрудничество [таким образом], чтобы проводились такого рода*

*регулярные встречи, которые способствовали бы понижению пограничных барьеров. Но с другой стороны у меня сложилось такое впечатление, что в Финляндии по-прежнему господствует небольшая неосведомлённость о том, в каких объёмах такого рода общения может быть и сколько должно быть. Какую информацию можно передавать, и какую нельзя. Здесь нет чёткого определения.”*

*”Но, что я заметил, что для русских эти личные контакты значат значительно больше. Они учатся здесь заодно у нас технике ответа, и что означает у нас допрос, и [...] у нас было довольно много обменов должностными лицами с той и с другой стороны.”*

*”Мы находимся в затруднительном положении в том смысле, что в Финляндии мы просто-напросто можем проследить, как продвигается дело, каков его конечный результат. [С Россией] нас разделяет граница. И мы не можем быть настолько же активными. Хотя когда мы туда передаём что-нибудь, мы всегда просим возмещения. Если мы расследуем общее длительное дело, то мы просим отзыва о том, до каких пор и как оно продвинулось. Это является проблемой и на финской стороне – предоставление отзыва – а обсуждать об этом с российской стороной это ещё труднее. По каким-то делам мы получаем [отзывы], по каким-то – не обязательно, и затем забываем спросить.”*

При оказании содействия по службе можно выделить оперативное содействие по службе и запрос информации из другой страны. В любом случае, установление контактов, по обычному, должно бы происходить через информационно-криминальную службу центральной криминальной полиции. Интервьюируемые, однако же, проявляли сдержанность в отношении пользования служебной помощью, так как находили его неудобным средством. За этой осведомлённостью скрывалось либо отсутствие опыта в международном содействии по службе, либо плохое знание органов власти России. Также весь процесс представлялся сложным и бесполезным<sup>46</sup>. Из-за ситуации может случиться, что транснациональных уголовных дел вообще не будут пытаться передавать в другую страну.

---

<sup>46</sup> Hyyryläinen (2005), стр. 77.

*”[...] по-моему мнению всё-таки, законодательная сторона да и договорная сторона [...] так я во всяком случае не вижу, что в них есть какие-то [...] проблемы. С проблемами, как правило, сталкиваешься на практическом уровне. Действует ли всё так, как в соглашениях сказано? С другой стороны знаю, что в Финляндии, например, уже исходно относились несколько раз [таким образом, что] когда у нас расследуется какое-нибудь дело, то оно завершается там на границе. И даже когда известно, что надо бы отправить в Россию запрос на оказание правовой помощи, то никаких попыток не предпринимается. Уверен, что многие запросы остаются не отправленными, и поэтому многие дела остаются не совершёнными.”*

*”Конечно, в какой-то мере мы отправляем туда запросы на оказание правовой помощи. Если понимать, что под правовой помощью подразумевается просьба о выполнении там какой-нибудь операции, допроса или прочего действия, а содействие по службе [означает], что оттуда запрашивается какая-нибудь единичная информация. Временами их бывает довольно много. Теперь, например, когда подозревается русский, то, как правила всегда оттуда что-нибудь запрашиваем. Что касается наших содействий по службе, то подобно правовой помощи, надо отметить, что конечный результат переменчивый. Были дела, когда просили провести допрос и, случается, что оттуда никогда не бывает ответа по той, или другой причине. Это может длиться порой год, чтобы [получить] оттуда ответ. А иногда ответ поступает довольно быстро. Это весьма трудно прогнозировать, каким будет конечный результат. Заранее не предугадать, будет ли ответ, и в какой форме он будет.”*

С просьбами о содействии по службе связаны различные практические моменты, о которых в интервью прозвучали также и версии, приведшие к оплошности. По части качества просьб внимание было обращено на то, что были высказаны пожелания о том, чтобы соблюдалось законодательство и правила формы, а также проявлялась взвешенность при составлении просьб. Практические крайности были представлены, с одной стороны, в виде запросов о незначительных вопросах, запрошенных российскими органами власти, а с другой стороны, запрос из Финляндии большого объёма информации, касающегося

большого количества людей. Между российскими органами власти была отмечена также разница в том, как они реагировали на просьбы о содействии по службе и как на них отвечали.

*”В этом соглашении о борьбе с преступностью определено, какие вопросы должны быть отражены в просьбе. [Но] надо сказать, что эти просьбы, которые оттуда поступают, такие пёстрые. Очень часто это замедляет процесс, когда мы вынуждены... запрашивают на основании неполных сведений. Мы не в состоянии здесь индивидуализировать дело, и нам приходится запрашивать дополнительную информацию, которая у них наверняка была уже при составлении первого ходатайства, но они не включили эту информацию сюда [в запрос]. Это причиняет излишнюю задержку и лишнюю [работу] взад-вперёд.”*

*”Конечно, всегда стоит обращаться за помощью, так как составить прошение в целом не трудно, когда известно, что запрашиваем. И тот орган власти, принимающий орган решает, как эту просьбу исполнить, и исполнить ли вообще. Существуют также и основания для отказа, соответствующие договору. Часть из них обязательные, такие же как у нас в национальном законодательстве, международном законе об оказании уголовно-правовой помощи, там имеются обязательные основания отказа и, находящиеся в стадии обсуждения. Разные органы принимают по ним решения, по части некоторых – это министерство юстиции, по некоторым вопросам, касательно того, будут ли они исполнены, или нет, решение принимает исполнительный орган. Если заранее поднимаем руки, [и думаем], что лень мне, да и неохота запрашивать, всё равно ничего оттуда не получишь, то это больше смахивает на положение выжидания, работа ведь вы-полняется там, на другом конце. Я исходил бы из того, что всегда стоит делать запрос, но не стоит запрашивать ерунду. Если мы начнём увеличивать количество запросов, то есть запрашивать всё больше и больше оттуда по мелочам, то там кто-нибудь на какой-то стадии разозлится и эту ерунду отправят обратно в Финляндию в таком же виде и ответят что попало. Вот это хочу сказать, и несмотря на то, что я привёл несколько примеров, и можно сказать об отрицательных ответах, или о недоброкачественных ответах, всё же большая часть, почти все запросы, были выполнены там вполне надлежащим образом. Они*

делают хорошую работу, а промахи и ошибки, а также плохо сделанная работа и здесь возможны. Мы тоже ведь отка-зываем. Русские запрашивают поразительно часто такое, что у нас числилось бы, главным образом, в массовой передаче информации, и в этом мы категорически отка-зываем. Должно быть одиночное уголовное дело, для рассле-дования которого запрашивается существенная с позиции следствия информация.”

”В одном другом случае исполнение запроса правовой помощи поступило таким образом, что нам сообщили, что мы мол [в качестве исполнительного органа] позвонили в данную деревню, откуда ответил такой-то по имени человек, который рассказал, что несмотря на то, что у него такое же имя, как и у подозреваемого лица, он клянётся, что не имеет ничего общего с этим делом. И затем мы получаем это в качестве ответа. Когда после этого мы делаем новый правовой запрос и снова просим выяснить личностные данные и причастность данного лица к подозреваемому в уголовном деле, [получаем ответ, что] мы снова связались с данным гражданином, который по-прежнему утверж-дает, что он не имеет ничего общего с данным делом. Кому пожаловаться на то, что другая сторона, второй орган власти не соблюдает условия договора? У нас ведь за плечами нет полевой армии, с помощью которой мы двинулись бы туда на поиски правосудия [смеётся]. Или случаи похищения детей, где Россия является особенно проблематичным компаньоном по сотрудничеству с нами. Когда раз и навсегда не хотят дать информацию, то её и не дают. Затем становимся за плешью и недостатками системы переписи населения, [и говорим] что к сожалению, и на этом основании ничем помочь не можем. ”

О важности роли контактного лица в стране назначения не сомневался никто из интервьюируемых. По практическим вопросам от них была получена помощь, признанная хорошей, и прежде всего важной за правильность указанных органов власти по ведению дел. В описании деятельности контактного лица и полученного от этой деятельности практического опыта, интервьюируемые подчёркивали оперативный характер деятельности контактных лиц. Развитие административного метода деятельности пока что виделось менее значительным, что отразилось в частности в том, что по части передачи инфор-мации и при так называемых региональных отчётах и отчётах по



странам было выражено желание о более согласованной практике действий, чтобы отчёты, выполненные контактными лицами, были пригодными для сравнения. Были высказаны также мнения о том, чтобы отчёты содержали более аналитическую оценку о стране. С другой стороны считали, что в них было излишне много материала, подобного обзору газетных страниц.

*”Отчёты этих контактных лиц на самом деле варьируются весьма сильно [в соответствии с тем] откуда они поступают. [...] Можно естественно исходить из того, чтобы отчёты контактных лиц по структуре были бы одинаковыми. Они чередуются. Они включают обзоры газет и прочее.”*

*”Они могли бы быть более однородными. Оттуда поступают хорошие отчёты. Но по своей структуре они между собой разные, и там выделяются обзоры газетных статей. Когда-то в 1970-годы и 80-годы поговаривали, что разведка SUPO (полиции безопасности) занималась тем, что вырезали статьи из газет. Тот, кто занимался этим в течение 10 лет, получил золотые ножницы, и был потом главным аналитиком. Идея, конечно, заключается в том, чтобы структура была однородной, и при этом, естественно, региональные особенности необходимо учитывать, но определённые моменты, как и у нас [принято писать], что если в деле не произошло изменений, значит их нет. Но структура всегда одна и та же.”*

*”Конечно же, то о чём тоскует наш брат, так это большие касается общественной стороны, но это опять таки не входит в обязанности контактного лица полиции. Я не намерен критиковать чиновников министерства иностранных дел, но я знаком с их деятельностью. Рапорты министерства иностранных дел, не обязательно являются правдивыми. Так как с тем [...], чиновник министерства иностранных дел встречается на обедах с высокими чинами противоположной стороны, и там беседа о делах строится на красивых фразах, никого не обижая, способом, удовлетворяющим обе стороны. Но такого рода оперативный уличный работник, который общается с каким-нибудь полковником или майором, то он в состоянии говорить о более смертных вещах. И они могут говорить неофициально, за кулисами.”*

По мнению интервьюируемых самым важным в работе контактных лиц полиции считается налаживание максимально обширных и хороших контактов с партнёрскими органами. Эти отношения являются теми отношениями, через которые органы власти Финляндии ведут уголовные дела и осуществляют прочее сотрудничество в России. По этой причине при замене контактного лица, всегда проблематичным с позиции взаимоотношений сотрудничества является сохранение преемственности контактов. В исследовании выявилось то, насколько прочно работа контактного лица означает проявление в работе персональных качеств. Работа контактных лиц является расширением профессии полиции в направлении налаживания дипломатических отношений, где каждое откомандированное лицо оставляет свой персональный след. Ожидания от данной спецобласти для лиц, выполняющих эту основную работу в Финляндии, были в основном всё-таки весьма приближенными к практическим действиям. В этом смысле можно предположить, что в развитии управленческой культуры деятельности акцентировалась оперативная сторона деятельности, и меньшее внимание уделялось прочей стороне, которая осталась на собственной ответственности каждого контактного лица и на основании усмотрения его интересов.

*”... затем начинают поступать звонки, что теперь мы можем помочь вам [органам власти России] каким-то образом. Когда вы направляете уголовные дела в Финляндию, то вам не обязательно отправлять их через Москву, а вы в курсе, что у нас действует договор. Вы можете связаться с нами также через консульство. Когда вы запрашиваете данные какого-нибудь лица, то вы можете подъехать сюда, договориться о встрече и встретиться, чтобы познакомиться друг с другом и научиться понимать культуру друг друга, а также работу полиции-милиции. После чего приступаем к практическому сотрудничеству, [касательно того] какую информацию мы можем предоставить друг другу, на каких условиях, как работает полиция в Финляндии, и так далее.”*

*”Мы не обязательно знакомы с тем лицом, с которым нам надо вести дела. Прямые контакты отсюда наладить трудно.”<sup>47</sup>*

---

<sup>47</sup> Нуурюляйнен (2005), стр.77.

”Скажем так, что естественно люди меняются на той и на другой стороне. В полиции постоянно происходит замена сотрудников. И, конечно, такое может быть в России [...] это та культура, что там весьма важно то, что если с кем-то знаком с давних пор, то легче работать. Но когда приходит новый начальник, то русские не обязательно посвящают нового начальника в их дела. Они не рассказывают, что у них были, например, такие-то контакты с финскими полицейскими, это надо сделать самому. И это требует от контактных лиц довольно многого. Это совсем не лёгкое дело. И это не начинается с того, что взяли и позвонили по телефону [и рассказали], я, мол, тот и тот. Если предположить, что и Россия только что [...] граница открылась в этом направлении в 90-годы. Я сам лично обратил внимание на то, что они прошли большое развитие в этом сотрудничестве, как и мы прошли большое развитие за десятилетнюю деятельность контактных лиц. Если предположить, что деятельности контактных лиц исполнилось в 94 году десять лет. И мы сильно продвинулись вперёд. Хотя иногда и думаем, чем мы тут занимаемся, тем же самым занимаемся, но тем не менее мы очень сильно продвинулись.”

”Можно сказать, что при предоставлении правовой помощи основной задачей является попасть на приём вместе с документацией к должностному лицу, принимающему решения по процедурам, или к исполняющему органу власти. Здесь поблизости границы это удаётся сделать без особых усилий, путём телефонного звонка, и вопрос решается. Где-то чуть подальше, например, в Москве, это несколько более замороченное дело.”

”И временами здесь, на этом конце я думал о том, не пора ли теперь [...] здесь начальству призадуматься о том, что если у нас много работы, то какие дела являются приоритетными. Призадуматься о том, насколько эти объекты являются такими, чтобы держать там контактных лиц, являются ли они хорошими, что мы оттуда получаем. Может следует теперь больше обращать внимание хотя бы на незаконный въезд в страну, или на что-нибудь другое. Всё невозможно проследить. Кажется, безусловно, что там работы много, много встреч, как здесь установить приоритетность.[...] Но бесспорно то, что ответственность у наших контактных лиц, находящихся

в России, довольно большая. Ответственность большая и работы много. Как они сами ощущают временами эту... Это тоже [зависит] несколько от своей активности, слишком ли мало, или слишком много работы, или слишком много ответственности, или слишком мало. Здесь невозможно принимать решение по этим вопросам. По-моему мнению, финские профессиональные полицейские, по крайней мере, до сих пор действовали в России прекрасно. Они были в состоянии принимать решения, и держали свои обещания. Скажем так, если что-то обещано русским, то мы держим слово. Если чего-то не знаем, то так и говорим, что попытаемся выяснить в Финляндии, и посмотрим что здесь можно предпринять. И что, мол, не можем сейчас тут принять решение по этому делу.”

”Но во общем-то работа контактного лица весьма интересная. В определённых вопросах Россия может быть более сложной средой для деятельности в том плане, что в Москве всё другое, чем в Санкт-Петербурге, или в Санкт-Петербурге, например, всё отличается от Петрозаводска или Мурманска. В Петрозаводске и Мурманске отношения ясные, встречи организуются без исключений всегда при просьбе, и обмен документацией происходит в договорённые сроки. В Москве это может продлиться неделями, порой даже месяцами, пока будет получен ответ [о том], согласен ли орган власти другой стороны хотя бы встретиться. В этом плане среда деятельности несколько сложнее. Можно сказать, что позиции супердержавы отражаются в Москве особенно чётко. Санкт-Петербург, опять-таки, по сравнению с Москвой для нас существенно более оперативное место. Можно сказать, что значительная с позиции Финляндии преступность, не столько видна именно в Москве, но она видна и ощущается в Санкт-Петербурге.”

”Система контактных лиц полиции в России существует уже слегка более длительное время, и действия и процедуры по её части уже несколько стабилизировались. Настоящая система контактов обвинителей была параллельно создана несколько позднее, но эти отношения и правила игры между контактными обвинителями и контактными лицами полиции более конкретно не определены. Наиболее важным здесь, пожалуй, является то, чтобы не дублировать работу друг друга, и чтобы каждый орган власти оставался бы в своей сфере деятельности. Чтобы не путать действующие

*формы сотрудничества, и чтобы польза при этом была максимальной.”*

### **6.3.3 Действенная эффективность**

Интервьюируемые оценили знание финской стороной содержания договоров среди тех, кому приходится часто прибегать к международным контактам, относительно хорошим. В то время, как по мнению большинства, осведомлённость в полицейских договорах и практических аспектах желает быть лучшим. Лица, у которых интервью брал Кари Хююрюляйнен, придерживались мнения, что знания весьма фиктивные и незначительные и ограничиваются, главным образом, поверхностными сведениями соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью<sup>48</sup>.

*”Я считаю, что на уездном уровне знание весьма плохое, по крайней мере, среди рядового звена. Наверное, нет никакой информации об этом. У меня такое личное представление [усмехается], что весьма слабое. Договоров этих хватает, наверно их накопилась большая пачка, всякого рода договоров.”*

В беседе с российскими официальными органами сложилось впечатление, что их знания во многом чередовались в зависимости от ситуации. В каких-то интервью прозвучало, что продвижение информации между российскими органами власти отражало в целом их взаимные отношения. В отношении потребности знания финской стороной были весьма различные мнения. Приходилось слышать, например, что по причине центрального положения у КРП, у уездных департаментов полиции отсутствует потребность в знании международных договоров и с ними связанной практики. С другой стороны высказывались мнения, что в зависимости от географического расположения, по-разному акцентировалась потребность в знании договоров.

*”Генеральная прокуратура, возможно, подымается поверх всех других инстанций, если уже не поднялась. Причиной тому является то, что когда Россия присоединилась в марте*

---

<sup>48</sup> Hyyryläinen (2005), стр.75

2000 года к правовому соглашению Европейского Совета 59-года, то там после этого широко воцарилось представление, что это соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью является будто бы второстепенным, так как парламент его не ратифицировал, и это является межправительственным договором. От соглашения, тем не менее, ни на какой стадии не отказывались, и прочие органы власти придерживаются его. Только эта генеральная прокуратура в этих вопросах следования, время от времени, я сказал бы даже, в разные дни придерживается различного мнения.”

”На уровне начальников отделов, – соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью было ратифицировано в 1998 году, кажется тогда, – так вот на этом уровне они [должностные лица России] не обязательно и слышали о таком. И они не понимали. Для них это было чем-то совершенно новым, такого рода соглашение.”

”Какая-то часть знает очень хорошо, а какая-то не хочет знать ни с какой стороны. У нас был один весьма плачевный случай отказа, который был связан с делом, получившим в Финляндии в какой-то мере огласку. Представитель генеральной прокуратуры отказался принять заявку о правовой помощи, когда услышал о каком деле идёт речь. Он сообщил, что никакой документ не может быть оставлен в помещениях их ведомства, что он никогда не будет рассмотрен. И в качестве обоснования приводятся отговорки [тому] почему так поступают.”

”Но в полиции Финляндии знакомы в какой-то степени с принципами дела, но на самом деле там и нет необходимости знать, так как на основании этого указа министерства и прямого договора дела должны поступать центральной криминальной полиции. Контроль, наблюдение, управление, инструкция, консультации и производство услуг, связанное с выше перечисленным, происходит по нашей службе и даже по нашей ответственности. То есть руководитель следствия, который в некотором роде является господином дела, принимает решение о том, что предпринимается в рамках данного дела, и если речь идёт о так называемом транснациональном преступлении, то тогда прокурор, конечно же, включается в это дело. То есть, направление, по которому дело ведут, куда следствие направляют, оттуда

*извлекается информация, или какого-то рода информация приобретается, так вот эти основания известны, так как дознание делается для прокурора и процесса.. У нас весьма внимательно следят за тем, чтобы просьба от нас была отправлена в той форме, чтобы была получена и помощь. ”*

*”Я полагаю, что у нас хорошо по сравнению с теми [...], так как здесь нам приходится иметь дело с ними. Естественно знаний за последние годы наверняка прибавилось, и стали обращать внимание на то, что их [договора] надо соблюдать. Случались дела, которые расследовались по той причине, что их слегка обошли в минувшие годы. В настоящее время те, кто отвечают за [сотрудничество], осведомлены о [делах] наверняка весьма хорошо. У нас есть несколько полицейских, которые сами работали на той стороне в течение короткого периода времени. Это тоже прибавило осведомлённости. По-моему мнению это соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно этот основной документ, хорошо известен. Затем существуют, естественно, эти [...] они касаются договоров, заключённых губернским руководством. Но они не имеют подобного значения в оперативной деятельности..”*

Влиянию договоров на сотрудничество между организациями было придано большое значение. Это не одно и то же, по сравнению с тем, если бы от них в любом случае ожидали удачного конечного результата, а скорее всего речь шла о пожелании более действенного использования договоров, что и выявилось в ходе взятых интервью. Прозвучали пожелания обновления соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью таким образом, чтобы в нём были упомянуты все центральные с позиции деятельности полиции органы власти. Были также пожелания об упрочении прямых контактов между департаментами полиции и должностными лицами России. Это пожелание несколько противоречит основной структуре соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, где центральному органу власти отводится роль координатора. С другой стороны поддержание контактов возможно и в настоящее время через контактные лица полиции, по крайней мере, в форме отправки ”большого” чем письменная просьба содействия по службе. Пожеланием как раз и послужило сотрудничество в рамках следствия в оперативной практической деятельности, которую представляли бы, в первую очередь, трансграничные следственные группы на региональном и местном уровнях.

” [...] В Финляндии существует один центральный орган власти, каковым является КРП, а в России центральным органом власти назначена генеральная прокуратура, министерство внутренних дел или таможенное управление, которые вовсе необязательно находятся между собой в хорошем взаимном сотрудничестве, которые не обмениваются между собой информацией. В это соглашение были внесены изменения на основании дополнительного протокола, в результате чего полномочным органом власти стала также налоговая полиция, которая позже была ликвидирована, и там, в России сформирован новый орган власти, каковой является служба по контролю за оборотом наркотиков, [...] и она, на самом деле, должна стать одним из полномочных органов власти этого соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, или по мере необходимости, также центральным органом власти. Тогда это соглашение пригодило бы и в этом сотрудничестве. Нам не мешает, мы можем пользоваться и впредь договором 59-года и вести дела с его помощью. Но этот вопрос маршрута становится затем несколько более проблематичным. В сотрудничестве с Россией в последние два года характерным является то, что дела концентрируются в Москве, а регионы пытаются обуздать таким образом, чтобы такого рода деятельность не осуществлялась бы через регионы. Для нас это проблематично, если нам придётся прокручивать все дела через Москву, то оттуда мы легко получим дополнительную задержку в несколько месяцев”.

”Наверняка эта быстрая и гибкая процедура тогда, когда здесь поблизости границы требуется [содействие по службе]. Но при этом бывают такие ситуации, что если приходится идти дальними кругами, то можно растерять несколько дел. Система [должна быть] создана таким образом, чтобы она способствовала налаживанию связей в ежедневной деятельности местной полиции таким образом, что если, например, кто-то переехал хотя бы через границу, то информация была бы непосредственно отправлена по договорённому способу, например в Выборг. И таким образом можно было действовать в реальном времени и на том конце... Это, естественно, наверняка самая большая потребность, ну и конечно надёжность в этой системе. [...] конечно, эти роли. У нас тоже несколько действующих лиц [...] когда говорят, что в России несколько



*единиц, то и у нас есть местная полиция, и региональная единица, есть КРП, Полиция безопасности, мобильная полиция, губернское управление и высшее командование, которые в какой-то мере могут общаться и договориться о каких-то вопросах. Насколько запутанной или каким это кажется по ту сторону границы, когда там бывают различные делегации? И какова та информация у нас тут на предмет того, какая роль кому отведена? И передаётся ли то, о чём решили и договорились, или какая даётся картина? Я сам как-то столкнулся [с этим] на той стороне, когда там бывали и те и другие. Кто-то говорил об этом, а у того другие потребности. Координация этой деятельности даже здесь на финской стороне... нуждается в размышлении, каким образом она строится. И если о чём-то договариваемся и обсуждаем что-то актуальное, чтобы полиция была [единой] организацией. Чтобы на каждом уровне единицы знали, где на данном этапе находимся, и какие дела возбуждены.”*

*”Каким образом там всё знают [...] в настоящее время уже наверняка лучше, чем я помню хорошо ситуации где-то пять, шесть лет тому назад, тогда даже ответственные лица необязательно владели информацией.”*

Осведомлённость о России виделась на финской стороне относительно слабой. Сколькo-то накопилось знаний у лиц, участвующих в сотрудничестве, у определённых полицейских подразделений и у КРП. Вопрос качества, количества или развития осведомлённости не обсуждался. С другой стороны, даже осведомлённость лиц, работающих за границей, например, в качестве контактных лиц, по прибытии на родину оказывалась, порой, никак не востребованной. При обучении полицейских никакого обучения по России в Финляндии не было вовсе во время взятия интервью. И вообще обучение по международным делам, включая обучение по договорам и практическим аспектам, находилось в стадии планирования, а проведённое обучение было случайным и непродолжительным. Работа полиции на уровне департамента полиции виделась во время проведения исследования именно как национальная деятельность, а работа, выполняемая за границей, в качестве персонального профессионального и экономического решения, и не столько в качестве органической части общей полицейской деятельности.

”Но, скажем так, что нам следовало бы знать и тамошнее законодательство. Чтобы знать, с чем мы столкнёмся. Мы думаем так, что когда у нас, например, [...] имеется хотя бы подозреваемый в преступлении, свидетель и пострадавшая сторона, то в России положение свидетеля значительно больше, чем подозреваемого в преступлении. Русские исходят из того, что человек является свидетелем очень во многом. [У него] такая роль. То есть, мы сталкиваемся с тем, при размышлении, что этот [человек] по нашему мнению подозреваемый в преступлении, а русские утверждают, что по их мнению он свидетель. Но это ведь не может быть так. И на этой основе законодательство становится [важным]. Затем начинаешь думать, почему он думает, что этот [человек] является свидетелем, когда по-моему он подозревается в совершении преступления. Или [...] они руководствуются своим законодательством, как и должно быть. Но это наверняка такой удар, когда не знаком с той другой культурой, и с законодательством другой страны. Мы обдумываем здесь и доводим какую-то модель до стадии готовности, в соответствии с которой [дела] необходимо осуществить, и затем русские говорят, что это невозможно осуществить таким образом, так как у нас нельзя поступать таким образом. У нас [в России] нет криминальной выгоды, мы не принимаем обратно криминальную выгоду. Мы думаем, что нам [в Финляндии] важным является получить обратно эту криминальную выгоду сюда в Финляндию. Но когда у нас не существует законодательства на это. Отсюда возникают эти различия. [Предположим, что] ну да, это ведь не может быть так! Но это именно так, в то время [когда] у нас это обстоит совсем по-другому. И затем много раз [размышляем], мол, ничего из этого не вышло. [...] Эти способы деятельности: полиция есть полиция. Они допрашивают абсолютно таким же образом, как и мы здесь. Они также задают вопросы, как и мы, такие же оперативные, как и мы. Я тут не вижу никакой разницы. Они ведь очень профессиональны. И школа у них хорошая. Такое же [как и у нас] обучение. Таким же образом, как у нас здесь.”

”Знание ими нашего следственного законодательства, и соответственно их следственное законодательство [нам]. У нас существуют различные обязательства в определённых

*вопросах, и они не обязательно... они весьма схожие. Но и в России существуют определённого вида. Ведь не у всех у нас есть информация.”*

*”Я не очень хорошо знаком с российскими организациями. Но знаю, что, например, эта процедура по оказанию правовой помощи очень многоступенчата, что чуть более проблематичная просьба идёт через Москву. И это не происходит в миг. Конечно, было бы [хорошо]... независимо от системы, если бы процедуры были по возможности максимально быстрыми, и с другой стороны, конечно, надёжными.”*

*”Это тоже своеобразный недостаток у нас в Финляндии, что мы не все знаем – и чем дальше, – тем... об организациях по безопасности России, названия, функции и информация не обязательно [знакомы]. Такие навыки международного общения или международного сотрудничества с Россией, которые исходят естественно от знания страны, народа и истории, но также от современных организаций, от их функций. [Было бы неплохо знать], если у них есть какое-либо подразделение, то как оно разместилось там, и что представляет там, и с каким мандатом действует.”*

## **6.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящем разделе мы рассматривали национальное сотрудничество полиции Финляндии совместно с ведомством пограничной охраны и таможенной, в особенности сквозь призму сотрудничества уголовной разведки и криминальной аналитической деятельности. Помимо этого рассматривалось сотрудничество полиции с официальными органами власти России. Вопросы рассматривались с местной и региональной позиции.

Что касается полиции Финляндии, то в национальном сотрудничестве органов власти, одновременно наряду с прояснением собственной разведывательной структуры идёт процесс развития сотрудничества между структурами органов власти. Национальное сотрудничество органов власти ПТР – это стабильная и ежедневная деятельность в рамках уездных департаментов полиции. Начиная с 2004 года, в развитии сотрудничества органов власти преследуется цель внедрения единого комплекса по уголовной разведке и аналитической деятельности, путём координирования баз данных трёх органов власти и

деятельности уголовной разведки между органами. В этой системе информация, необходимая в борьбе с преступностью, распространяется в лучшем случае быстро и передаётся в нужное место для использования её в расследовании. Стремлением является избежание двойной или дублирующей структуры и деятельности. Уголовная разведка ПТР и имеющаяся в аналитической сети информация о возможном объекте разведки ПТР-групп или общегосударственной разведки, может поступать с любого уровня организации. Тенденция заключается в том, чтобы создавать проекты общегосударственной уголовной разведки, с которыми все органы власти связывают свои наблюдения. С позиции полиции ПТР-деятельность вообще, и уголовная разведка и аналитическая деятельность в особенности, вписываются в проводящиеся в настоящее время изменения в структуре управления полицией.

Исследование не выявило более серьёзных сомнений в отношении координации работы различных управлений (полиции, таможни и ведомства пограничной охраны). Из числа участвующих в исследовании, никто не сомневался в принципах растущего сотрудничества трёх органов власти. Сотрудничество воспринималось как необходимое развитие. Формирование следственных групп, состоящих из представителей различных органов власти, рассматривалось как изменение направления, которое в случае успешного результата активизирует процесс работы и освободит ресурсы. На этом пути виделись пока ещё вызовы, из которых самыми значительными были вопросы, связанные со способами использования информации, культурой деятельности и законодательством.

По части производства и продвижения информации внутри Финляндии было обращено внимание на то, что посредством ПТР-уголовной разведки и аналитической деятельности ожидается как раз развитие аналитической стороны на качественно новом и более глубоком уровне. Под этим подразумевается оценка явлений, находящихся за статистическими сведениями, в более широком ключе. Во время взятия интервью было пока ещё преждевременно утверждать, как современные ресурсы будут способствовать этой возможности, или на каких вопросах будет сделан акцент в будущем, при выполнении практической работы по борьбе с преступностью. Пока неясно и то, чего ждут в конечном итоге от аналитической деятельности. Эффективная уголовная разведка и аналитическая деятельность увеличат фронт работ в основной деятельности полиции.

В лучшем случае, с помощью ПТР-уголовной разведки и аналитической деятельности можно направить работу таким

образом, чтобы избежать дублирования и не делать двойную работу внутри полиции. В этой координации всплывает разделение труда и ответственность в различных ситуациях различных структурных организаций полиции. Современная управленческая культура полиции акцентирует значение различных частей и уровней системы. Деятельность распределяется в них между соответствующими подразделениями. Можно предположить, что ПТР-уголовная разведка и аналитическая деятельность ведут развитие в своей части в направлении проектной деятельности, где подразделения и организационные уровни не являются уже с позиции организации работы центральными. Более важным является ежемоментная задача, вокруг которой выстраивается сеть специалистов.

Позиция полиции о национальной уголовной разведке и аналитической деятельности выявилась в исследовании в том, что разница культур организаций имела своё влияние. Согласование действий полиции, ведомства пограничной охраны и таможни, содержащих в себе различные, отличающиеся по культуре деятельности подразделения, не может осуществиться без проведения постоянного общего обучения персонала. Информирование и обучение необходимо также и для полиции. Объединение работы местной полиции и ПТР-уголовной разведки и аналитической деятельности потребуют дополнительного опыта и расширения обучения также и на уровне руководящего звена. Деятельность ПТР-уголовно-разведывательных и аналитических групп была ещё не совсем ясна для всех интервьюируемых лиц.

В ПТР-уголовной разведке и аналитической деятельности можно использовать современный способ деятельности в сотрудничестве между органами власти, в котором акцентируются личные отношения. На основании сказанного интервьюируемыми сложилась картина, что одного лишь должностного пути, или доверия организации не всегда достаточно, когда выполняется конкретная работа полиции. Доверие к другим администрациям в кругу полицейских в целом весьма хорошее. Полиция, как правило, может и хочет сотрудничать с другими правоохранительными органами. Здесь речь идёт также о низком пороге финской администрации. В принципе пожеланием является то, чтобы все участники оказывали влияние на конечный результат таким образом, чтобы информация не застревала и не претерпевала изменений во время прохождения по ступеням иерархической лестницы. Можно предположить, что ПТР-деятельность потребует внесения изменений в традиционную единичную культуру таким образом, что "собственная информация" в будущем будет всё больше

информацией "системы" или "дела", с которой придётся щедро делиться с другими в интересах наведения справок и следствия. ПТР-сотрудничество через центр уголовной разведки и аналитической деятельности можно, таким образом, рассматривать, как своеобразное разрушение традиционно прочных разделений сфер деятельности, и что при создании собственного профессионального имиджа и положения потребует нового подхода к информации. Эта черта особенно акцентируется в транснациональной преступности, что требует знания и контактной сети, где уездные границы или границы подразделений не могут уже иметь существенного значения.

Интервьюируемые финские полицейские пока ещё всё-таки не рассматривали объединение уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР в целях развития управления безопасности, а прежде всего видели в этом практическую активизацию деятельности организаций. Правила игры сотрудничества всплыли во время интервью. Была выражена озабоченность тем, что произойдёт, если недостаток координации приведёт к дублированию деятельности нескольких участников. С развитием уголовной разведки ожидается увеличение потребности в персонале: возрастёт количество расследуемых дел, и соответственно увеличится время, необходимое для их рассмотрения. Распределение обязанностей между специальными подразделениями и местной полицией, равным образом, как и роль КРП в серьёзной и транснациональной преступности, потребует, по мнению интервьюируемых дополнительных размышлений. Целесообразная роль уголовно-разведывательного и аналитического центра ПТР в целом в борьбе с преступностью требует принятия обязательств со стороны всех участников.

ПТР-деятельность вообще, уголовная разведка и аналитическая деятельность в особенности, тесно связаны с активизацией международного сотрудничества полиции, а также с распространением полученной от этого сотрудничества пользы внутри управления безопасности. Интервьюируемые подчёркивали значение соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью и видели в нём основу финско-российского сотрудничества. Соглашение рассматривали, как необходимое средство в региональном сотрудничестве, осведомлённость в котором считали нужным увеличить как в Финляндии, так и в России. Обще-европейских договоров уже недостаточно для финско-российского сотрудничества, так как в деятельности, соответствующей соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью в оперативной деятельности, страны продвинулись значительно дальше.

Деятельность полиции с Россией выглядит с позиции местного и регионального уровня весьма сосредоточенной на контактных лицах. Деятельность центральной криминальной полиции в интервью осталась на заднем плане. Центральная криминальная полиция является организацией, которая работает самостоятельно на собственных условиях и, как правило, далека от рутинных будней местной полиции. Контактное лицо полиции воспринималось важным звеном в налаживании связей с властными структурами России. Каждое контактное лицо работает, создавая собственной персоной свою сеть. Региональное и местное оперативное сотрудничество с властными структурами России зависит также от этих контактов, так как важным вопросом, где контактное лицо оказывает помощь, является вопрос нахождения правильного компаньона по сотрудничеству и содействие налаживанию коммуникации. Весьма короткие по протяжённости командировки контактных лиц за границу являются в этом смысле весьма проблематичными. Это влияет также на вторую сторону их работы, которой является отчёт о стране. В отношении содержания этих периодически составляемых отчётов прозвучали пожелания, чтобы они были унифицированы таким образом, чтобы описания развития страны расположения были во всех отчётах по своему содержанию и способу описания сопоставимы в сравнении.

У полиции Финляндии имеется несколько организаций по сотрудничеству в России. В оперативном сотрудничестве по мнению участников интервью важным было нахождение надёжных компаньонов в организациях по сотрудничеству. В сотрудничестве более длительного периода доверие в какой-то степени было уже институционализированным, то есть, доверие оказывали уже всей организации, с сотрудниками которых выполняли общую работу. Но при этом в контактах с российскими органами власти сохраняется по-прежнему напряжение. Типичное отношение полиции к России вызывает, прежде всего, удивление. Оперативное сотрудничество ограничивается языковым барьером по обе стороны границы. Самым важным препятствием в сотрудничестве виделась неосведомлённость в том, в каких вопросах можно напрямую связываться с должностными лицами России, и когда этого делать не следует. На основании действующих договоров и инструкций принятие данного решения часто казалось трудным. Неясными в транснациональном сотрудничестве были вопросы и способы деятельности, входящие в круг вопросов конфиденциальности.

Исследование выявило противоречия, существующие в налаживании прямых контактов. С одной стороны такие

контакты приветствовались и в среде департамента полиции, но одновременно считали, что в интересах сотрудничества, чтобы работу координировали из КРП и региональных подразделений департаментов полиции, которые, по мнению опрошенных, были лучше осведомлены по разным вопросам. Налаживание личных контактов не рассматривалось свойственным всем полицейским. В возникновении доверия различного рода знания виделись важными. Чем менее важными для собственной работы были контакты с органами власти другой страны, тем негативнее или безразличнее к ним относились. И наоборот, когда в собственной работе необходимы были эти контакты, то принимались во внимание и положительные моменты. Можно предположить, что потребности департамента полиции Юго-Восточной Финляндии в контактах по сотрудничеству с Россией несколько другие, чем в других регионах Финляндии, или в других полицейских организациях. Можно предположить, чтобы желания по налаживанию такого рода контактов и лучшего их использования было бы также больше.

В качестве основного средства сотрудничества используется содействие по службе, которое направляется в Россию через КРП. По отношению к направляемым в Россию просьбам оказания содействия по службе, в целом, отношение сдержанное, так как они виделись весьма затруднительными. Причиной тому была либо неопытность в использовании международного содействия по службе, либо/или плохое знание российских органов власти. К тому же весь процесс воспринимался сложным и сомнительным. Было отмечено, что различные должностные лица России по-разному отвечают на просьбы оказания содействия по службе. Прохождение информации между российскими официальными органами предполагалось отражающимся на их отношениях в целом.

Уровень знания договоров, регулирующих сотрудничество с Россией воспринимался интервьюируемыми приемлемым среди тех, кто часто сталкивался с международными делами. И в то же время, в целом слабым и поверхностным, и ограничивающимся на общем знании соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Потребность в информации у полиции в зависимости от географического расположения, различная. В исследуемых организациях выявилось активное желание пользоваться больше и эффективнее действующими договорами. В соглашении о борьбе с преступностью интервьюируемые хотели видеть задействованными все органы власти, центральные с позиции борьбы с преступностью.



Сведения о России среди полиции Финляндии весьма незначительные. Знаний накопилось у лиц, участвующих в сотрудничестве, у определённых полицейских подразделений и у КРП, но транснациональное сотрудничество полиции по-прежнему остаётся на уровне работы пионера. О количестве, качестве или вопросах развития речь не шла. В курс обучения полиции не входят дисциплины, касающиеся российского общества, законодательства или управления. Русский язык преподают в Финляндии в небольшом количестве. Это является вызовом также на пути развития национальной уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР в борьбе с транснациональной преступностью. Департаментам полиции восточной Финляндии и системе уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР потребуются более масштабные, лучше и систематичные действующие, а также оперативно более пригодные каналы в сотрудничестве с российскими органами власти.

# 7 РОССИЙСКАЯ МИЛИЦИЯ

## 7.1 СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАДАЧИ И ПОЛНОМОЧИЯ

Милиция<sup>1</sup> – так называется полиция в Российской Федерации. Милиция является государственной организацией, которая в соответствии с федеральным законодательством наделена правом применения мер принуждения с целью защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Согласно действующего закона о милиции деятельность милиции строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма и гласности.<sup>2</sup>

Милиция входит в систему Министерства внутренних дел (МВД), и в своей деятельности подчиняется данному министерству. Министерство внутренних дел является так называемым силовым министерством, что означает, что его руководство находится в прямом подчинении Президента Российской Федерации. Руководство милицией осуществляет министр внутренних дел. Сотрудники милиции являются государственными служащими министерства внутренних дел, которые руководствуются законами и правилами федерального назначения.<sup>3</sup>

Милиция подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. Обе организации подчиняются министерству внутренних дел, а милиция общественной безопасности (местная милиция), помимо прочего, также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Термин милиция происходит от латинского слова *militia*. В царские времена до революции 1917 года в России использовался термин полиция, что происходит от греческого слова *politeia*. Первоначально милиция в России называлась "милиция рабочих и крестьян", и она была основана в 1917 году. Название "милиция" продержалось всё время существования Советского Союза в качестве названия организации, выполняющей функции полиции, и это название применяется в России и в настоящее время. (Борисов 1995)

<sup>2</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации о системе государственной службы Российской Федерации 28.5.2003, № 58-ФЗ, Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>4</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

Задачами милиции являются обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Милиция оказывает также помощь физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.<sup>5</sup>

Милиция решает свои задачи в сотрудничестве с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами, гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка.<sup>6</sup>

Сотрудники милиции имеют право объединяться или вступать в профессиональные союзы, деятельность которых определяется федеральным законодательством. В этих ассоциациях можно действовать в интересах содействия профессиональным и социальным вопросам. Работники милиции, правда, не имеют права на забастовку. Оплата труда сотрудников милиции устанавливается федеральным правительством.<sup>7</sup>

В своей деятельности милиция руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законом Российской Федерации о системе государственной службы, федеральным законом о милиции, Указом Президента Российской Федерации о развитии государственного управления, федеральным законом о применении оружия, федеральным законом оперативно-розыскной деятельности, Уголовным и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации или законами, а также приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации.<sup>8</sup> Помимо прочего к нормативным актам, регулирующим деятельность милиции, относятся Указы Президента Российской Федерации о милиции общественной безопасности, об организации криминальной милиции и об организации милиции общественной безопасности<sup>9</sup>. Кроме этого деятельность милиции регулируется Федеральным Кодексом об административных правонарушениях.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>6</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>7</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>8</sup> <http://www.zakon.kuban.ru/sayt/index.htm> (2007).

<sup>9</sup> <http://www.dallakian.narod.ru/milicija/nbmilic.htm> (2007).

<sup>10</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г., № 195-ФЗ.

Сотрудники милиции проходят обучение в образовательных учреждениях системы министерства внутренних дел, где готовят специалистов среднего и высшего образования. На учёбу принимаются лица, не достигшие 18 лет, имеющие среднее общее образование, и обучение связано с профессиональной подготовкой. Помимо этого, обучение проводится в виде переподготовки на вузовском уровне в высших учебных заведениях министерства внутренних дел, где имеется возможность изучать дисциплины различных отраслей, например юридические науки, управление или экономику. Учёба может быть продолжена до уровня защиты диссертации.<sup>11</sup>

Финансирование милиции осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов и местных бюджетов. Кроме прочего милиция может финансировать свою деятельность на основании прочих законных средств (услуги безопасности). Органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления вправе самостоятельно увеличивать расходы на содержание милиции. Подразделения милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отвечающие за безопасность движения, финансируются за счёт средств федерального бюджета. Нормы обеспечения милиции оружием, боеприпасами, вещевым имуществом и продовольствием устанавливаются Федеральным Правительством. Прочие нормы материально-технического обеспечения определяет Министерство внутренних дел. Задачей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления является предоставление милиции служебных помещений, мебели и средств связи. Подразделения милиции, предоставляющие услуги по обеспечению охраны и безопасности, обеспечиваются служебными помещениями и инженерно-техническими средствами за счёт средств организаций, получающих данные услуги

---

<sup>11</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1. Звания сотрудников милиции, установленные в органах милиции в соответствии с федеральным законом о милиции следующие:

- рядовой состав: рядовой милиции;
- младший начальствующий состав: младший сержант милиции, сержант милиции, старший сержант милиции, старшина милиции, прапорщик милиции, старший прапорщик милиции;
- средний начальствующий состав: младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, капитан милиции;
- старший начальствующий состав: майор милиции, подполковник милиции, полковник милиции;
- высший начальствующий состав: генерал-майор милиции, генерал-лейтенант милиции, генерал-полковник милиции.

по безопасности. Служебные помещения и средства связи подразделений милиции, отвечающих за безопасность движения на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, предоставляются соответствующими транспортными организациями за счёт средств этих организаций.<sup>12</sup>

Основными задачами **криминальной милиции (КМ)** являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по которым производство предварительного следствия<sup>13</sup> обязательно, а также осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, или уклоняющихся от исполнения уголовного наказания. Кроме того, задачами криминальной милиции являются розыск без вести пропавших лиц в случаях, предусмотренных законодательством. В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и прочие подразделения, необходимые для решения её задач и оказания помощи милиции общественной безопасности. Криминальная милиция оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на неё обязанностей. Криминальная милиция является органом дознания.<sup>14</sup>

К территориальным подразделениям криминальной милиции относятся подразделения уголовного розыска, подразделения, специализирующиеся на борьбе с экономическими преступлениями, подразделения по борьбе с наркотиками и подразделения по борьбе с организованной преступностью. В состав криминальной милиции входит, помимо прочего, подразделение по борьбе с экономическими преступлениями (ГУБЭП), а также региональные подразделения криминальной милиции по международной организации Интерпол.<sup>15</sup>

Национальное центральное бюро **Интерпола**, входящее в состав Министерства внутренних дел, является органом по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств, членов международной организации уголовной полиции. Его главными задачами являются

---

<sup>12</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>13</sup> Понятия «дознание» и «предварительное следствие» различаются друг от друга в законодательстве Российской Федерации. Они касаются различных преступлений и за них отвечают различные органы власти. В структурах милиции криминальная милиция отвечает за обе формы следствия, а милиция общественной безопасности отвечает за дознание.

<sup>14</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>15</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

обеспечение международного обмена информацией в уголовных преступлениях, а также оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Кроме прочего национальное центральное бюро Интерпола ведёт наблюдение за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участниками которых является Российская Федерация.<sup>16</sup>

**Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями (ГУБЭП)** криминальной милиции является структурно-независимым подразделением Министерства внутренних дел России и оперативно-розыскным подразделением криминальной милиции. Его важнейшими задачами являются руководство и координирование деятельностью подразделений управления внутренних дел субъектов Российской Федерации с целью пресечения и раскрытия экономических преступлений, по делам которых предварительное следствие обязательно. Помимо прочего, его задачами являются выявление и раскрытие экономических преступлений, касающихся национальных интересов и имеющих особое общественное значение, а также предотвращение и раскрытие таких преступлений, которые совершаются федеральным управлением.<sup>17</sup>

Основными задачами **милиции общественной безопасности (МОБ)** являются обеспечение безопасности личности, охрана общественного порядка и безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам которых производство предварительного следствия не обязательно.<sup>18</sup> Милиция общественной безопасности является органом дознания.<sup>19</sup>

В структуру милиции общественной безопасности входят отделы участковых уполномоченных УВД, ОУУМ УВД, отделы дознания, изоляторы временного содержания (ИВС УВД), патрульно-постовая служба (ППС), медпункты, отделы выдачи разрешений, отделы обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД), группы по борьбе с правонарушениями в сфере

---

<sup>16</sup> Правительства РФ (1996) Постановление Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола от 14 октября 1996 г. № 1190.

<sup>17</sup> МВД РФ (1999) (Положение о Главном управлении по борьбе с экономическими преступлениями, 19.3.1999, № 207).

<sup>18</sup> В таких ситуациях милиция проводит дознание, что является одной из форм предварительного следствия в России.

<sup>19</sup> Федеральный закон о милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

потребительского рынка и исполнения административного законодательства, ГБПСР и ИАЗ) и отделы военизированной охраны (ОВО).<sup>20</sup>

Задачей **патрульно-постовой службы (ППС)** является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на улицах, объектах транспорта и иных публичных местах. Патрульно-постовую службу осуществляют специально назначенные наряды милиции.<sup>21</sup>

Важной структурой в работе местной милиции является **Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД)**. Она обладает специальными функциями контроля, надзора и выдачи разрешений в сфере безопасности дорожного движения.<sup>22</sup> В подчинении ГИБДД действует **дорожно-патрульная служба (ДПС)**.<sup>23</sup>

## 7.2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ

### 7.2.1 Официальные структуры

Руководство милицией на местном уровне<sup>24</sup> осуществляют **начальники милиции**. Начальник милиции отвечает за руководство

---

<sup>20</sup> Федеральный закон О милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>21</sup> МВД РФ (1993) Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утверждён указом МВД от 18.1.1993, № 17).

<sup>22</sup> Федеральный закон О милиции, 18.4.1991, № 1026-1.

<sup>23</sup> Наставление по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, приложение к приказу МВД РФ от апреля 1999 № 297.

<sup>24</sup> Рассмотрение основывается на интервью, взятых у должностных лиц милиции города Выборга в декабре 2005 и феврале 2006. Кроме этого здесь использована организационная схема управления внутренних дел Выборгского района по административному округу Санкт-Петербург-Ленинградская область 2006 года и организационная схема Приморского отделения милиции, полученные в отделении милиции города Выборга. Настоящие организационные схемы представлены в приложениях 15 и 16.

Интервьюером выступила Анна-Лииса Хеусала. Интервью перевела с русского языка на финский Аня Лохинива. Помимо представителей криминальной милиции, милиции общественной безопасности и подразделения милиции по экономическим преступлениям интервьюируемыми были также представители прокуратуры, федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, соответствующего управления по борьбе с организованной преступностью, а также следственного управления.

деятельностью отделов, за финансово-экономическую деятельность, предварительное следствие, контроль за законностью и за внешнюю информационную службу в своём регионе. Структура местной милиции города Выборга включает **штаб, криминальную милицию (КМ), милицию общественной безопасности (МОБ), следственное управление (СУ), отдел кадров и тыл УВД**, где имеется также **финансово-экономический отдел (ФЭО)**. Каждое отделение имеет своего руководителя.

Штаб включает **дежурную часть**, задачей которой является выступать центром оперативного руководства. Она отвечает за управление уличной деятельностью и за обслуживание граждан в отделении милиции. Её задачей является непосредственное реагирование на заявления, касающиеся преступлений и несчастных случаев. В дежурной части отделения милиции Выборга принимаются и регистрируются заявления граждан о совершённых преступлениях. Преступления остаются в базе данных регистра независимо от того, удалось ли их раскрыть, или нет. Находящиеся на ответственности федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и управления по борьбе с организованной преступностью преступления, которые совершены в районе Выборга, регистрируются также в дежурной части отделения милиции.

На территории Выборга **криминальная милиция** делится на уголовный розыск и на подразделение по борьбе с экономическими преступлениями. Работа **отдела уголовного розыска (ОУР)** концентрируется на уголовной разведке и на негласной оперативной деятельности. На ответственности криминальной милиции находятся громкие и особо громкие уголовные дела. Задачами уголовного розыска являются розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, а также без вести пропавших и опознавание трупов. В криминальной милиции работает группа по убийствам, а также группа, занимающаяся серьёзными случаями насилия, группа, занимающаяся грабежами и воровством, а также группа, концентрирующаяся на преступлениях, совершённых несовершеннолетними гражданами. Одна из специализированных групп криминальной милиции занимается выяснением преступлений, совершённых на территории административных районов, расположенных вокруг города. **Отдел экономических преступлений (ОЭП)** занимается раскрытием и выявлением экономических преступлений и оперативно-розыскной деятельностью.



Между отделом экономических преступлений и органами таможи составлены официальные планы по сотрудничеству. Отдел экономических преступлений сотрудничает с таможенными и другими органами в вопросах контрабанды и выявления наркотических преступлений. Отдел экономических преступлений сотрудничает также на официальном уровне с пограничной службой, службой по контролю за оборотом наркотиков и управлению по борьбе с организованной преступностью.

**Милиция общественной безопасности** не занимается оперативной деятельностью. На ее ответственности находятся менее громкие уголовные дела и предварительное следствие административных правонарушений. Важнейшей задачей милиции общественной безопасности является патрулирование и профилактическая работа по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Милиция общественной безопасности обязана обеспечить общественный порядок и безопасность при проведении всех массовых, культурных, общественных мероприятий, которые проводятся в Выборгском районе. Милиция общественной безопасности тесно сотрудничает с местной администрацией. Местная администрация составляет годовой план о массовых мероприятиях, связанных с различного рода торжествами, выставками, фестивалями фильмов.

Используемое в отношении милиции общественной безопасности название "местная милиция" указывает на то, что административно она является частью также местного управления. Во взаимоотношениях с местным управлением в милиции Выборга акцентируется законность сотрудничества между различными органами власти и независимость милиции при исполнении своих служебных обязанностей от местной администрации. Идея заключается в том, что, несмотря на многочисленные официальные и неофициальные общения должностных лиц милиции с различными представителями местной администрации, основой контактов является законодательство.

*"Они [должностные лица местной администрации] хорошо понимают, что без нашей помощи в городе не будет обеспечен порядок. [...] У нас очень тесные контакты. Но если от администрации поступает просьба, которая является незаконной, тогда мы её не выполняем. Закон, прежде всего, и только потом всё остальное. Мы, милиция, являемся независимой [организацией], и хотя они нас и финансируют, мы не находимся в подчинении у местной администрации. Мы являемся федеральным органом."*

*”Проблем у нас нет, сотрудничество очень тесное. [...] Помимо работы у нас контакты, связанные со спортом, различные праздники. Когда мы проводим какие-нибудь торжества, связанные с милицией, мы приглашаем представителей местной администрации. Они приглашают нас на празднества местной администрации. У нас не только официальные контакты, но также и неофициальные контакты, отношения строятся также и на личном уровне.”*

**Следственное управление** находится территориально в здании отделения милиции города Выборга. Работа следователей<sup>25</sup> является гласной. Задача следователя в обвинительном процессе заключается в том, чтобы оценить доказательный материал, собранный милицией и создать основу для обвинения. На территории Выборгского района следствие по приграничным преступлениям концентрируется на месте. Следствие по возбуждённым в таможне уголовным делам, как например, контрабанда, передаётся в следственное управление, находящееся в отделении милиции города Выборга.

**Прокурор** следит за ходом ведения дознания и следствия по уголовному делу. Основная задача прокурора заключается в осуществлении надзора за соблюдением законности в расследовании уголовного дела. Его обязанность – убедиться, что все сотрудники милиции понимают закон таким же образом. Оперативные сотрудники криминальной милиции должны получить на все свои действия санкцию либо прокурора, либо суда. В случае отказа прокурор консультирует должностное лицо милиции по тем обстоятельствам, на основании которых соглашение может быть выдано. В обязательства сотрудников милиции входит внесение изменений, выдвинутых прокурором, в течение отведённых для этого сроков. Прокурор по-своему усмотрению может продлить срок следствия уголовного дела, и он вправе перепоручить ведение следствия другому следователю, если заметит в работе процессуальные недостатки. На территории Выборгского района прокурор меняет решения должностных лиц местной милиции довольно часто. Обязанность прокурора – обратить внимание на соблюдение сроков, проверить материал и проконтролировать исполнение прав подозреваемых лиц.

---

<sup>25</sup> Финский термин tutkija – следователь может быть переведён как следователь, а также как судебный следователь. В финской системе аналогичное название имеет уголовный следователь.

*”В последнее время таких ситуаций, [когда обвиняемый настаивает на том, чтобы прокурор посмотрел его дело] было очень много. [...] Мы соблюдаем закон, укрепляем законность. [...] Для укрепления законности мы осуществляем надзор над [внутренней законностью]. У нас ведётся дежурство, существуют различные формы контроля, записываем, что происходит. Именно с той целью, что если человек пожаловался, то существует возможность проверить ситуацию и выяснить, за что обвиняют наших сотрудников. [...] С этой целью мы контролируем, делаем записи о проделанной работе, записываем телефонные разговоры, чтобы затем позднее могли прибегнуть к ним, прослушать, просмотреть. Эти действия являются основой доверия, основой того, чтобы можно было убедиться, были ли нарушения, или нет. Я знаю, что в Финляндии деятельность тоже контролируется. Мы пока ещё не проводим это в таком же объёме, но потихоньку увеличиваем контроль за внутренней законностью. Так как технически это помогает всем, не только сотрудникам милиции очиститься от необоснованных обвинений. [...] В последнее время жалоб поступало много. Люди научились подавать иски. Но чем профессиональнее мы, и чем дальше идём по пути демократии и правопорядка – тем меньше у нас наблюдается таких нарушений. Любой сотрудник в милиции понимает, что прокурор может прибегнуть к ответным действиям, если обнаружится нарушение закона.”*

Прокурор имеет свой следственный орган, но оперативная деятельность отсутствует. Следователи прокуратуры расследуют убийства, насилия, преступления, совершённые сотрудниками милиции, и преступления, совершённые сотрудниками прокуратуры.

На местном уровне, подобно отделению милиции города Выборга, проводится сотрудничество с **Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН)**. Служба по контролю за оборотом наркотиков находится в прямом подчинении Управления внутренних дел по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Её целью является борьба против незаконного оборота, хранения и производства наркотических веществ, организованных преступных групп и контрабанды наркотиков. Служба по контролю за оборотом наркотиков занимается только теми преступлениями, которые связаны с наркотическими веществами. Полномочия сотрудников службы по контролю за оборотом наркотиков на практике соответствуют полномочиям сотрудников милиции.

**Управление по борьбе с организованной преступностью при УВД (УБОП)** действует территориально в Выборге, но находится в подчинении Управления внутренних дел Санкт-Петербурга. Важнейшей задачей управления, противостоящей организованной преступности, является раскрытие серьёзной и часто международной преступности, а также преступных групп.

Управление по борьбе с организованной преступностью – подобно службе по контролю за оборотом наркотиков – работает с выявлением громких преступлений, связанных с наркотическими веществами, как производство и хранение наркотиков. Управление по борьбе с организованной преступностью концентрируется на таких наркотических преступлениях, которые связаны с организованной деятельностью. Отделение милиции Выборга работает прежде всего с гражданами, употребляющими наркотики. Отряд милиции, специализирующийся на грабежах, занимается часто именно выяснением случаев грабежей и воровства, совершённых наркоманами.

Третьим подразделением, работающим в городе Выборге в подчинении Управления внутренних дел Санкт-Петербурга, является **подразделение по борьбе с преступностью, связанной с иностранными гражданами (19 отдел ОРЧ-6)**. Его задачей является выявление преступлений, с которыми сталкиваются прочие граждане, не являющиеся подданными России, а также преступлений, совершённых самими иностранными гражданами. В Выборге преступления, с которыми сталкиваются граждане Финляндии, находятся в ведении данного подразделения.

## **7.2.2 Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации**

Выборгская милиция имеет в большом количестве обмен информацией с другими органами безопасности Выборгского района. С сотрудничеством на местном уровне в целом весьма довольны.

*”Наше сотрудничество совершенное. И скажу почему: мы получаем, например, информацию о том, что кто-то продаёт наркотики. Начинаем выяснять вопрос. Затем замечаем, что находимся в ситуации, когда мы делаем работу с одной стороны, а служба по контролю за оборотом наркотиков выполняет работу с другой стороны. Мы*

беседовали об этом с начальником службы по контролю за оборотом наркотиков, и пришли к выводу, что если наша помощь необходима, мы готовы помочь в любой ситуации, в начале, середине или конце – никаких проблем. Мы присоединяемся к расследованию дела и работаем вместе. Здесь у нас нет проблем. Сотрудничество в Выборгском районе полноценное. Это хорошо, так как сотрудники службы по контролю за оборотом наркотиков в основной своей массе наши бывшие сотрудники. Они знакомы друг с другом, знают полномочия сотрудников криминальной милиции, милицейской патрульной службы.”

”Мы обмениваемся информацией с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. Оказываем им помощь в технических вопросах. Сотрудничество с ними очень, очень, очень тесное. Обмен информацией у нас здесь [в Выборге] разделено не так строго. Если нас интересует какая-нибудь информация, мы связываемся с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. Такого рода обмен информацией происходит не только между сотрудниками, но и между руководством. Существует необходимость работать таким образом. [...] Мы проводим оперативные собрания, в которых принимают участие все службы, как, например, криминальная милиция, ФСБ, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, УБОП [управление по борьбе с организованной преступностью] и сотрудники таможи в случаях контрабанды. Вы ведь понимаете, у нас, как мне это объяснить, мы устанавливаем определённое направление в нашей работе. Все хорошо понимают, что мы вскрываем эти общие дела.”

”Мы встречаемся, начинаем общаться по общим задачам. Организуем общую облаву на границе. [...] Вообще, часто встречаемся и проводим оперативные собрания. [...] У нас планы сотрудничества с другими организациями. [...] У нас есть уголовные дела, есть оперативные дела, которые не подлежат разглашению. При выполнении оперативных заданий мы собираем информацию, которая касается частных лиц или организованных преступных группировок. У нас существует оперативная картотека. Нам приходится составлять план деятельности, чтобы получать информацию от других подразделений. Будучи сотрудником милиции, я не в силах выполнять один все

*сложные оперативные действия. В каждом деле необходима помощь других подразделений, например, техническая помощь, помощь телефонных операторов, услуги мобильной связи.”*

*”Естественно мы сотрудничаем с таможенной. Речь идёт о том, что мы, криминальная милиция, занимаемся расследованием непосредственно общих преступлений, в то время как, например, таможня нацелена больше на экономические преступления. Мы сотрудничаем, ежедневно поддерживаем контакты. У них может быть какая-нибудь важная информация для нас по наведению справок.”*

*”Все оперативные сотрудники с какого угодно подразделения, они знают друг друга. Естественно все сотрудники знакомы друг с другом, и когда необходима помощь для выявления преступлений, или для задержания какого-нибудь [лица], то естественно все сотрудники помогают друг другу. [...] Это так, сотрудники всегда помогают друг другу. В личной жизни и в рабочих отношениях, так как в принципе, ну скажем так, что исторически сложилось уже так, что все, кто находятся в руководстве, им необходимо помогать друг другу. Это касается в особенности оперативных подразделений. Таким образом, они естественно сотрудничают вместе.”*

*”Общие планы, конечно, имеются. Например, в борьбе против терроризма. Общие планы существуют, например, в деле приобретения оперативной информации, обмена информацией. Скажем так, осуществляем общие мероприятия.”*

*”Между правоохранительными органами существует очень тесная связь. Пограничники, таможня, ФСБ, милиция. Вообще, здесь у нас в городе Выборге единая целостность. Любая оперативная информация передаётся, и она доходит сразу до того органа власти, кого эта информация касается.”*

*”Это никакой не секрет [что милиция имеет связь с пограничной службой]. Речь идёт о том, что наш город маленький. Говоря в целом, все знают друг друга. На официальном уровне мы, например, помогаем пограничникам, или они помогают нам на официальном уровне, предлагаем помощь. В этом сотрудничестве нет проблем. [...] То есть, проблем в сотрудничестве с нашими региональными подразделениями нет. Ни с таможенной, ни с пограничной службой, ни с*

*Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, никаких проблем.”*

*”Если мы возбуждаем уголовное дело и проводим дознание, то в уголовном деле мы имеем право запросить всю информацию, в частности, секретные данные правоохранительных органов, а также сведения других государственных организаций, необходимые для ведения уголовного дела. Если мы выполняем оперативные мероприятия до возбуждения уголовного дела, и когда у нас нет ещё достаточных доказательств, то мы запрашиваем эту информацию у определенных государственных органов.”*

Часть представителей милиции Выборга акцентирует внимание на том, что в целом всегда есть возможность получить информацию, касающуюся оперативного уголовного дела, у различных органов власти. В рассказах этих должностных лиц подчёркивается, что сотрудничество само собой очевидно и естественно. Однако же, всплыла и отличающаяся точка зрения. В ней акцент делался на том, что передача оперативных сведений другому органу власти основывается на целесообразности и на полезности обмена информацией.

*”Говоря в целом, мы имеем дело с оперативными подразделениями. Например, таможня является оперативным органом. А обмен оперативной информацией, это зависит от руководства данных подразделений, предоставить ли информацию, или нет. [...] У нас имеются определённые типы информации, и раскроем ли мы эту информацию другим, это наше дело. Мы смотрим, стоит это вообще того, или нет.”*

В сотрудничестве органов власти, осуществляемом в Выборгском районе, важными являются контакты, основанные на личном знании друг друга. Сотрудничество между милицией и прочими национальными правоохранительными органами происходит помимо непосредственного оказания содействия по службе, также и особенно посредством неофициальных контактов. Поддержание контактов происходит типично по телефону, или должностные лица встречаются друг с другом лицом к лицу. В предоставлении помощи и передаче информации объединяются официальные и неофициальные практические аспекты.

”Это [сотрудничество, обмен информацией с другими организациями] происходит, помимо служебной работы, в принципе на основании личного знакомства.”

”Мы поддерживаем связь и общаемся с ними [другими организациями по безопасности], объясняем им, чего мы хотим, после чего сразу же встречаемся и координируем наше сотрудничество, обсуждаем и решаем проблему. Процесс такой, что помимо формулировки на бумаге, мы находимся в личном контакте.”

”Он [следователь уголовного дела] пишет бумагу, где определено, что ему [должностному лицу милиции] необходимо сделать. Так как в прокуратуре находится следствие, но не оперативная деятельность. Всё, что связано с оперативной деятельностью, выполняет милиция. На практике это происходит без бумаги, так как следователи хорошо знакомы с сотрудниками криминальной милиции, а криминальная милиция со своей стороны хорошо знает следователей. В каких-то ситуациях составление документа является неизбежным. В таких ситуациях следователь пишет официальное поручение, и оперативный работник даёт ему официальный письменный ответ. Всё что касается другого, не связанного со следственной работой, то всё это в большей части происходит в непосредственном прямом контакте следователя и оперативного работника [лицом к лицу].”

”Обмен информацией у нас происходит различными способами. Иногда достаточно поднять трубку и позвонить, иногда встречаемся на улице и обмениваемся информацией, иногда проводятся официальные собрания, иногда наводим официально справки.”

”Ай, как мы сотрудничаем? Кто угодно из сотрудников милиции, получив сообщение о совершённом преступлении, обязан выяснить, в чём дело. [...] Когда у нас имеется какая-нибудь оперативная информация о наркотиках или об организованных преступных группировках, которые также связаны с наркотиками, мы обмениваемся информацией с федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. Они пользуются данной информацией. Так что, очень просто: звоню, алло!, может встретимся?”



### 7.2.3 Действенная эффективность

По мнению должностных лиц милиции, действенную эффективность сотрудничества официальных органов Выборгского района ослабляют неповоротливость и неспособность официальных структур гибко реагировать на изменения в обществе. В действующем уголовно-процессуальном и уголовном кодексах, составляющим основу для деятельности милиции и сотрудничества различных органов власти, видятся недостатки, которые нуждаются в исправлениях. Внесение исправлений, со своей стороны, отнимает ресурсы от непосредственной основной работы органов.

*»Система, в целом, скажем так, действует, но она несколько тяжеловата. Мы освоили новый уголовно-процессуальный кодекс и новый уголовный кодекс, и нашли в них некоторые формулировки, которые препятствуют быстрому и эффективному рассмотрению уголовного дела. К сожалению, чиновники в министерстве внутренних дел составляют всякого рода нормативы. А что касается уголовно-процессуального кодекса, то здесь много такого, что нуждается в исправлениях, всё время приходится вносить правки. Мы работаем до изнеможения с просьбами о [поправках]. Наши просьбы учитываются, и в уголовно-процессуальный кодекс вносят поправки. Естественно, это не хорошо. Закон должен работать полностью, и все нюансы должны быть учтены в процессе рассмотрения закона.»*

*»Так как меняется жизнь, меняются и преступления, появляются нового типа преступления, новые по своей технике, большое количество технически развитых преступлений, которые не были фиксированы ранее. Надо вносить исправления [правки] в уголовный кодекс.»*

Законодательные органы при составлении законов, по мнению интервьюируемых, похоже, были недостаточно знакомы с практикой работы милиции. Чиновники министерства принимают решения, которые с позиции рядовых сотрудников не всегда выглядят разумными. Увеличение действенной эффективности видится в том, что решения по вопросам могут приниматься на региональном и местном уровнях, и решения принимаются теми, которые непосредственно работают в кругу этих вопросов.

*”[...] говорили, что вам [органам власти Выборга] нет необходимости встречаться здесь друг с другом, у вас нет права [встречаться], всё идёт через верхний уровень, через министерство. Это не естественно пытаться решать проблемы таким образом. Затем поняли, что это неверный способ, и дали возможность многим вопросам решать именно на местном уровне. Местные органы власти могут встречаться с коллегами и быстрее решать эти вопросы, которые связаны с их обязанностями. И чтобы добиться положительного результата, необходимо такое сотрудничество.”*

Прозвучала также мысль о том, что координацию деятельности между различными органами власти Выборгского района можно улучшить именно с помощью новой формы сотрудничества. Данная форма сотрудничества была бы более оперативной по сравнению с отдельными организациями, и способствовала бы более эффективному сотрудничеству между различными властными структурами.

*Я создал бы административный координационный центр, где решались бы все вопросы, и где по сравнению с нынешней, проводилось бы более смелая профилактическая работа. Собрания должны проводиться каждый месяц. Вы же видите, что происходит. В России существует угроза терроризма. [...] В России она [угроза терроризма] является очень серьёзной проблемой, и поэтому нужна профилактическая работа в большом объёме. [...] И чтобы всё было правильно организовано, чтобы все работали как одно единое целое, то для этого естественно необходим единый координационный центр, который не зависел, например, от ФСБ, или министерства внутренних дел, или от таможи, или пограничной службы. Должен быть один человек, или группа лиц, которые объединили бы все правоохранительные органы, чтобы они работали в качестве единого целого.”*

Коль вопросы необходимо решить быстро в течение короткого срока, коль речь идёт о неотложном деле, о так называемых горячих известиях, то эффективнее решить вопросы с помощью личных контактов и встретиться лицом к лицу.

*”Когда есть сотрудничество, есть результаты. Переговоры, которые мы имели с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, ещё раз подтвердили, что в этом отношении у нас в Выборге нет проблем. У нас связи,*

общаемся, помогаем друг другу, решаем проблемы, например, по телефону в оперативном порядке.”

”Личные контакты? Конечно, мы общаемся на личном уровне. Это зависит от срочности и необходимости. Речь идёт о том, вы ведь понимаете, что иногда у нас бывает важная или критическая ситуация, которую необходимо разрешить в течение двух, трёх часов. Стратегически это делает человек, который отвечает за следствие. Но, официальный маршрут во всём этом, составление бумаг, это является примером пустой траты времени. Чтобы в течение трёх часов можно было достичь конкретного результата, мы заблаговременно связываемся с этими органами и сообщаем заранее, что у нас имеется такая-та и такая-та информация. Мы, таким образом, официально осуществляем все процессуальные стадии. Но в начале связываемся по телефону, разъясняем суть [дела]. Здесь также необходимо придерживаться процессуальных стадий и документировать все формы [деятельности]. Мы движемся по правовому пути, но не начинаем с бумаги, которая была отправлена, так как тогда мы теряем наш момент. Мы по телефону, общаемся в личном контакте, объясняем нашу стратегию, составляем план тогда, когда уже знаем, что функционально нужно сделать нам, и что необходимо сделать другому органу.

”Для каждого конкретного случая необходима быстрая, оперативная деятельность. Половина из того, что мы делаем, в основном, является именно тем, что мы пытаемся ускорить документирование, достичь результатов. Мы можем заранее поговорить по телефону и встретиться. Здесь существует определённого рода координация.”

”Всё зависит от оперативной срочности. Возникает информационный круг, когда нам необходимо обменяться важной информацией, и эта информация может быть важной также и для других. [...] Какую-то информацию мы передаём по официальным каналам. [...] Заранее согласовываем, когда произойдёт обмен информацией между различными должностными лицами или органами власти. Процесс непрерывный. Обмен информацией при личных контактах означает, что речь в данном случае идёт о горячей информации. Таким образом, задание необходимо выполнить без замедления.”

## 7.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ФИНЛЯНДИИ

### 7.3.1 Официальные структуры

О формальных или официальных каналах сотрудничества осведомлены те должностные лица милиции, в обязанности которых входит борьба с приграничной преступностью. На местном уровне о содержании международных договоров знают те лица, которые имеют непосредственные потребности в поддержании контактов с Финляндией.

*”Что касается милиции, то я хочу сказать, что наверняка не все сотрудники знают те соглашения, которые действуют, например, между Финляндией и Россией. Но те, кто обязаны их знать, знают. Те руководители и сотрудники, которые постоянно имеют дело как раз с транснациональной преступностью, контрабандой на международном уровне, они знакомы с этими соглашениями. Отлично знают их и пользуются с ними. Они знают, что можно делать, чего нельзя, какие существуют разрешения, какие ограничения, и руководствуются ими.”*

Одной из структур в российско-финском сотрудничестве органов власти является система **контактных лиц полиции**. Роль контактного лица видится, прежде всего, в том, что контактному лицу легко передавать информацию между российскими и финскими должностными лицами полиции. У контактных лиц полиции, по рассказам, имеются контакты, в особенности, с руководством милиции. Предполагается, что деятельность контактных лиц полиции способствует как раз налаживанию контактов должностных лиц России и Финляндии на высшем уровне. Из числа должностных лиц Выборгского района непосредственно криминальная милиция имеет связи с контактными лицами полиции.

*”Но как может помочь [контактное лицо полиции милиции в Выборге]? Чтобы гражданам Финляндии и государственной власти Финляндии было возможно создать положительное общее впечатление в отношениях с Россией, на очень высоком уровне. Если в Финляндии возникнут какие-либо вопросы о том, что у нас тут происходит, то контактное*

*лицо, как никто другой, может напрямую решить проблему вместе с нами. Я могу предоставить ему сведения, которые он передаст финской полиции. Он сам решит, что сказать и он знает проблему.”*

В Выборгском районе действует подразделение (19 отдел ОРЧ-6), которое занимается как раз с преступлениями, направленными против иностранцев, а также преступлениями, совершёнными иностранными гражданами. Некоторые должностные лица милиции рассказали, что они пользуются услугами данного подразделения тогда, когда занимаются расследованием, например, уголовного дела, затрагивающего финского гражданина. Сложность здесь видится в том, что граждане Финляндии не проинформированы в достаточном объёме о существовании такого рода подразделения и предоставляемых им услугах.

*”Если вопрос касается конкретного гражданина Финляндии, тогда, естественно, кто угодно из сотрудников милиции может помочь ему. Но в целом, как вы хорошо знаете, финны, как правило, не владеют русским. Дело рассматривается через 19:ый отдел [отдел преступлений, направленных против иностранцев]. Граждане Финляндии не знают, что существует такой отдел, что там имеется переводчик. Они не знают, что они могут обратиться в этот отдел, или на выбор, альтернативно в нашу дежурную часть, и мы пригласим на место переводчика.”*

*”У нас существует подразделение для иностранцев. У них прямые контакты с финскими полицейскими. Они там решают различные проблемы. Мы общаемся посредством их.”*

### **7.3.2 Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации**

У некоторой части должностных лиц имеются широкие контакты с финскими должностными лицами. Другие заявляют, что у них, или у их подразделения мало, или совсем нет никакого сотрудничества с финскими органами безопасности. Часть должностных лиц милиции утверждает, что раньше общения с финскими органами безопасности было определённно больше нынешнего. Кто-то из должностных лиц милиции хвалит сотрудничество с финскими органами безопасности, и они не

видят проблем в желании сотрудничества финских органов власти. С другой стороны один и сотрудников официальных структур даже сомневается в желании сотрудничества финских органов власти. Но при этом данное должностное лицо милиции надеется, что каналы сотрудничества с Финляндией будут исправлены.

*”Нам очень хотелось бы с ними [финскими органами власти] исправить отношения, но пока это не удавалось. Быть может, с финской стороны нет заинтересованных, может быть, не знаю. Возможно, в этом причина, трудно сказать. Если бы они были заинтересованы, они на своём уровне адресовали бы это нашему руководству, так ведь? Сам я не могу сказать, не могу сам приехать в Финляндию и сказать, мол, что если бы мы начали сотрудничать, так ведь? Возникнут недоразумения.”*

*”Раньше мы очень много контактировали с финской стороной. Ездили в рабочие поездки в Куопио. Общались с финскими полицейскими напрямую здесь в Выборге. [...] Затем всё это как-то прекратилось. [...] Мы полностью открыты для общения с финскими полицейскими. Контакт у нас в настоящее время почти никаких. [...] Хотелось бы действительно вернуть то время, когда полиция Финляндии приезжала к нам сюда, и мы обсуждали проблемы, и как мы вместе работали, например, на площадях и вокзалах. Эти контакты были очень необходимыми.”*

Независимо от того, осуществляется ли в настоящей ситуации сотрудничество с финскими органами власти, или нет, должностные лица надеются на то, что сотрудничества будет больше, чем в настоящее время. Никто не отрицает важного значения сотрудничества. Помимо прочего, следует подумать, как лучше развивать сотрудничество с финскими органами власти. В качестве одного из объектов развития упоминается тот факт, что органам власти различных стран необходимо получить больше прежнего информации об органах власти иностранного государства, структурах и задачах. В рассказах прозвучало открытое отношение по отношению к финским органам власти.

*”Мы открыты, готовы к сотрудничеству. [...] Здесь в Выборге я пожелал бы побольше контактов со стороны полиции и таможны Финляндии.”*

*”Конечно необходимы контакты с финскими полицейскими структурами. Раньше я занимался также автотранспортными преступлениями. Тогда мы сотрудничали с полицией Финляндии. В то время было много преступлений, связанных с автомобилями, и было также сотрудничество.”*

*”Конечно контакты с финскими полицейскими структурами являются неизбежными в уголовных делах. Они [финские полицейские органы власти] сотрудничали с нами, что было неизбежным.”*

*”Вообще-то было бы очень хорошо, если из полиции Финляндии приехали бы представители, собрали бы персонал, например из тех подразделений, которые часто сталкиваются с финскими туристами. Им бы рассказали о структуре полиции Финляндии, о возможностях и умении. Это было бы очень хорошим делом.”*

Сотрудничество видится первостепенно важной в современной ситуации транснациональной преступности. В милиции Выборга признают, что сотрудничество с финнами необходимо, если мы хотим поддерживать и укреплять приграничную безопасность. В рассказах всплывает представление, что приграничное соседство обязывает к сотрудничеству.

*”Помню, что месяц-полтора тому назад у нас было совещание, где разговор шёл о составлении планов сотрудничества с финскими правоохранительными органами. У нас здесь был один интересный пункт, который касался оперативных статистических сведений. Например, нас интересует информация о том, задерживают ли в Финляндии человека, замешанного в делах с наркотиками, или нет, и в каких ситуациях. Один вопрос касался контрабанды. Существуют, стало быть, какие-то оперативные статистические данные, которыми мы можем пользоваться для получения информации. Например, как часто воспрепятствуется прохождение человека через государственную границу. Было бы интересно в данном случае прибегнуть к финским источникам.”*

*”Мы очень сильно хотели бы поддерживать рабочие отношения с нашими финскими коллегами, так как мы тесно связаны, наши территории, тесно связаны с вашей страной.”*

*Как в делах по контрабандным перевозкам, так и в других делах, когда речь идёт о преступлениях.”*

*”Непосредственно, скажем, в делах криминальной милиции встречаемся с финскими органами власти по безопасности. Транснациональная преступность, экономические преступления, контрабандные перевозки. В принципе весьма регулярно. Затем существует также контрабандная перевозка наркотиков через границу, это причиняет проблемы. Как из Финляндии, так и в Финляндию идёт информация, на основании которой мы работаем.”*

*”Если наши финские коллеги захотят встретиться в марте [имя человека], пообщаться с ним, то я думаю, что он готов к беседе. Если у них много оперативной информации, в частности по контрабанде, по наркотикам к нам поступающим.”*

*”Мы как раз разрабатываем в настоящее время механизм сотрудничества. И не только с той позиции, что мы можем передавать информацию и общаться, а также с позиции общих действий. Процесс продвигается на уровне нашего министерства, и на уровне вашего министерства, на уровне ваших полицейских, занимающихся оперативной деятельностью. Я думаю, что когда мы будем проводить общие действия, какие-нибудь операции по борьбе с организованной преступностью, будь то операции, связанные с наркотиками, контрабандными перевозками, контрабандой спиртных напитков и т.д., мы получим результаты, которые удовлетворят всех. Я понимаю дело так, что коль мы находимся рядом, то необходимо сотрудничать, чтобы и у вас и у нас можно было жить в мире и спокойствии, и граждане могли ощущать безопасность своего существования. Сейчас есть возможность пересекать границу. Раньше был железный занавес. В настоящее время есть возможность приехать в Россию, своими глазами увидеть, какая это страна.”*

Связь с финскими органами безопасности обычно осуществляется посредством телефона или факса. При этом очень важным в практических аспектах должностных лиц является их общение лицом у лицу. Обычно контакты поддерживаются напрямую со знакомыми должностными лицами, и контакты



основываются на личных знакомствах. С другой стороны, наведение справок проводится также и официальным путём.

*”[...] в приграничном регионе тесной совместной работы проводится более чем достаточно, многие вопросы решаются на уровне личных контактов.”*

*”Опять эта информация, конечно, я полагаю, что наведение справок в Финляндии осуществлялось через службу по контролю за оборотом наркотиков, но первостепенная информация, а именно оперативная информация, они сами прибыли и дали информацию, мы общались лицом к лицу.”*

*”[...] Уголовное дело было раскрыто. По данному делу мы получили много помощи от финских должностных лиц полиции. Они прибыли сюда по данному делу, представили действительно много информации.”*

*”[...] мы уже лично знакомы друг с другом. Я уже знаю, кто является оперативным сотрудником в Финляндии. Могу приехать в Финляндию, позвонить и сказать, как насчёт встречи, чтобы поговорить. Языковых проблем нет, так как у полиции Финляндии есть переводчик.”*

*”Он [консул] прибыл, и мы познакомились. Познакомились, пообщались, поддерживали связь по телефону. Мы не общаемся часто, но с вероятностью можно сказать, что периодически встречаемся. Я вижу, что у нас тут такой интерес, что я могу по первому же случаю информировать о тех преступлениях, которые произошли в отношении финнов на территории Выборгского района, и рассказать об этапах расследования преступления. [...] Поэтому мне кажется, что контакты с консулом способствуют более объективной оценке ситуации здесь в Выборге. Они могут прибыть сюда, посмотреть своими глазами, можем обменяться впечатлениями по каким-либо вопросам.”*

### **7.3.3 Действенная эффективность**

Оперативная передача информации между Россией и Финляндией считается беспрекословно важным в интересах эффективного предотвращения и расследования транснациональной преступности. Часть должностных лиц милиции утверждает, что

сотрудничество с финскими должностными лицами является весьма эффективным. Сложностью всё же видится в том, что получение информации со стороны Финляндии может длиться очень долго.

*”На встрече присутствовал консул, несколько сотрудников милиции, мы собрались все вместе, управление по специализированным услугам представители управления милиции, которые чаще других занимаются делами, касающимися иностранных граждан. Мы договорились ради необходимости получать оперативную информацию, обмениваться информацией по факсу. С финской стороны на наши просьбы реагируют весьма быстро, отвечают на них. Мы тоже стараемся отвечать быстро.”*

*”Встречаемся тогда, когда есть повод. Когда есть проблема, тогда встречаемся. Можем общаться по телефону и решать дело. По телефону мы можем решать многие вопросы. Когда мне необходимо получить какие-нибудь сведения, которые он [называет имя человека] может быстро получить в министерстве внутренних дел Финляндии, то они передаются либо по телефону, либо по факсу. Таким образом мы можем достаточно быстро решить проблему.”*

*”В основном, самой большой проблемой, является то, что получение информации требует времени. [...] Мы получили документ, в нём не было никаких проблем, но получили его слишком поздно. Когда получили сведения, то преступники ехали уже далеко в России. [...] Россия огромная страна, не так ли? Поэтому действенная эффективность очень важна. Факсом можно запрашивать в настоящее время информацию. Лишь оперативность получения информации является проблемой, не существует никаких других проблем, никаких отказов, по крайней мере на моей памяти.”*

По мнению должностных лиц милиции Выборга российско-финское приграничное сотрудничество по безопасности эффективно тогда, когда действующие структуры на местном уровне по обе стороны границы сотрудничают между собой. Сотрудничество с финскими органами власти по безопасности плодотворно тогда, когда оно основывается на контактах самых рядовых уровней. Для того, чтобы сотрудничество органов власти было эффективным, должностные лица милиции и полиции, выполняющие работу на практическом уровне, должны

знать друг друга и поддерживать личное общение между собой. Негибкость официальных структур и формальных каналов препятствует, или, по крайней мере, замедляет эффективность сотрудничества органов власти.

*”В последнее время мы начали больше поддерживать контакты на низшем уровне, иначе говоря, не на уровне руководства. Можем заключить сколько угодно соглашений на уровне правительств России и Финляндии, на уровне министерств, но если рядовые полицейские, те, которые выполняют работу на самом низшем уровне, не будут встречаться, не будут согласовывать вопросы между собой, ничего не произойдёт.”*

*”Думаю, что то, [что сотрудничество с финскими должностными лицами полиции эффективное] связано с тем, что мы начали общаться не только на уровне руководства, но и в особенности на уровне комиссаров. Как раз с полицейскими, работающими на границе, мы знакомы друг с другом лично.”*

*”Если приблизиться к этому вопросу формально. Если двигаться по тому пути, что решать дело через суд. Честно говоря, не знаю, как бы я поступил. Так как я не вижу, возможно в других странах в действительности это нормально [практика], но очень бюрократическая, очень трудная альтернатива. То же самое касается международного наведения справок. Через Интерпол, там в Санкт-Петербурге существует специальное подразделение. Скажем так, оно не является оперативным подразделением, так как оно лишь собирает информацию. [...] Именно в таком сотрудничестве всё это происходит на уровне личных контактов, как раз именно обмен информацией. [...] Сотрудники полиции Финляндии, сотрудники милиции, кто угодно, только личный контакт, который также проходит, скажем так, на границе нарушения правил. Существует указ, о чём можно говорить, и что можно делать.”*

*”Они [Центральная криминальная полиция Финляндии] реагируют весьма быстро. Мы получаем информацию от них. Проблема большая, если пользоваться международным наведением справок. Это очень трудный путь. Наш следователь, например, обязан обратиться к прокурору Ленинградской области. Прокурор Ленинградской области со своей*

*стороны обращается к генеральному прокурору, а генеральный прокурор обращается в прокуратуру Финляндии. Из Финляндии маршрут идёт соответствующим образом. Без разницы, идёт ли это через генерального прокурора, или через Интерпол, но через Интерпол это длится ещё дольше. Как-то поступило международное поручение через Интерпол, но это длилось девять месяцев. В этом нет никакого смысла. Благодаря договору, заключённому между Финляндией и Ленинградской областью, полиция Финляндии и наша милиция могут общаться между собой напрямую. Слава богу. Это нам помогает.”*

Также тот факт, что российское и финское законодательства сильно отличаются друг от друга, упоминается в качестве одного препятствующего момента в эффективном транснациональном сотрудничестве органов власти.

*”Конечно, это не всегда действует так. Речь идёт о том, что между законодательством Финляндии и России очень большая разница. Иногда финская сторона просит нас сделать нечто такое, что мы не можем сделать, или что у нас не предусмотрено законодательством.”*

## **7.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В данном разделе рассматривались практические аспекты органов милиции России и должностных лиц милиции, а также формы сотрудничества с позиции милиции Выборгского района и должностных лиц по сотрудничеству, работающих на территории Выборгского района. Целью было осветить особенности управленческой культуры милиции. Практические аспекты должностных лиц рассматривались как на национальном, так и на международном уровне. При исследовании национального уровня центром внимания была работа милиции в Выборгском районе, а также сотрудничество с различными должностными лицами на местном уровне. При рассмотрении вопросов международного уровня внимание было обращено на те практические аспекты и формы сотрудничества должностных лиц, которые существуют у милиции Выборга и её организаций по сотрудничеству с органами безопасности Финляндии.

В Выборгском районе милиция много сотрудничает с другими органами безопасности Выборгского района, и имеет много контактов с местной администрацией. Милиция видится важной частью местной администрации. В отделении милиции Выборга проводится активное и ежедневное оперативное общение с другими соответствующими региональными организациями по борьбе с преступностью, каковыми являются, в частности, таможня и пограничная служба, служба по контролю за оборотом наркотиков и управление по борьбе с организованной преступностью.

Сотрудничеством на местном уровне, благодаря непосредственным прямым контактам, интервьюируемые были вполне довольны. В основной своей части сотрудничество касается оперативной совместной работы, осуществляемой между структурами, занимающимися расследованием преступлений, и в особенности, обменом информацией в различных формах. Обмен оперативной информацией происходит по усмотрению сотрудников касательно конкретного дела.

В рассказах должностных лиц обнаружили напряжённые отношения между центральным и местным управлениями. Речь идёт о том, где и кому принадлежит право принятия решений, которые касаются деятельности местных властных структур. Преобладало мнение, что вопросы не могут быть решены исключительно лишь составлением указов на министерском уровне, так как на верхнем уровне иерархической лестницы не в состоянии учесть в достаточной степени потребности работников местного уровня. С позиции милиции Выборга право принятия решений должно быть также у местных должностных лиц.

Интервьюируемые подчёркивали важную роль местного уровня, как в отечественном, так и в российско-финском сотрудничестве властных структур. По мнению должностных лиц милиции Выборга, российско-финское сотрудничество по приграничной безопасности эффективно тогда, когда действующие структуры местного уровня по обе стороны границы сотрудничают между собой. В рассказах особенно акцентировалось сотрудничество между криминальной милицией с полицейскими властными структурами Финляндии. В интервью должностных лиц милиции прозвучала точка зрения, что сотрудничества с финскими должностными лицами должно быть больше, чтобы держать в узде транснациональную преступность. Представители милиции подчёркивали также пожелание открытости в развитии сотрудничества.

Открытости и гласности желали не только в русско-финском сотрудничестве органов власти, но также в отношениях милиции к гражданам своей страны. В рассказах была высказана мысль, согласно которой только с увеличением открытости и информирования можно укрепить доверие граждан к милиции и её деятельности. Можно предположить, что тот же принцип сработал бы также в российско-финском сотрудничестве органов власти: открытость и передача информации из своей организации рассматривались как способ увеличения взаимного доверия между должностными лицами разных стран и уменьшения предрассудков.

Роль контактного лица полиции виделась необходимой именно в налаживании контактов полиции Финляндии с местным и региональным руководством милиции. По части милиции Выборга связи с контактным лицом полиции имелись у криминальной милиции. В целом, пожеланием было развитие сотрудничества в более оперативном направлении. Основой этому пожелали видеть увеличение взаимного знакомства и осведомлённости об организациях и полномочиях должностных лиц другой страны. Медлительность официальных контактов рассматривалась как проблема также в тех ситуациях, когда информация запрашивалась со стороны Финляндии. Различие законодательств представлялось также вызовом на пути развития сотрудничества.

Милиция признаёт недостатки управления. В российском законодательстве, по мнению должностных лиц милиции, имеются недостатки, которые препятствуют эффективной деятельности должностных лиц, ведущих работу по борьбе с преступностью на практическом уровне. Законодатели, по мнению интервьюируемых, похоже, не знали потребностей работы рядового уровня, и не очень-то понимали позицию должностных лиц, осуществляющих практическую работу милиции.

С позиции местной полиции сотрудничество часто является успешным тогда, когда это происходит непосредственно и неформально. Как в национальном, так и в международном сотрудничестве органов власти помимо контактов, связанных непосредственно со служебной деятельностью, и наряду с ней, используются также связи и контакты, основанные на личных знакомствах. В управленческой культуре местной милиции акцент делается на общении и поддержании связей, сосредоточенных на личных знакомствах. Сотрудничество органов власти строится вокруг личных отношений, возникших на основании занимаемых положений, на чём строится взаимное сотрудничество органов власти как у себя в стране, так и, в частности, с финскими органами власти по безопасности.

Например, содействие по службе запрашивается у таких должностных лиц, которым предьявитель просьбы доверяет.

Должностные лица отделения милиции Выборга часто подчёркивают в интервью то, что деятельность милиции должна основываться на законодательстве. Этот, само собой, кажущийся очевидным акцент, следует, прежде всего, из происходящих в России общественных перемен. Результаты говорят о том, что положение в России пока не стабилизировалось, и о принципе законности приходится постоянно, как бы, напоминать. В целом, в исследовании подчёркивалось, с одной стороны, законодательная основа деятельности должностных лиц, а с другой стороны – неофициальные действия. Эта раздвоенность – важная и интересная черта управленческой культуры милиции сегодняшнего дня.

## 8 ТАМОЖНЯ ФИНЛЯНДИИ

### 8.1 СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАДАЧИ И ПОЛНОМОЧИЯ

Таможенная служба Финляндии является государственной организацией, находящейся в подчинении у **Министерства финансов**, и обеспечивающей выполнение задач в соответствии с национальным законодательством.<sup>1</sup> Таможенная служба Финляндии является частью таможенной системы Европейского Союза. Таможенная система Европейского Союза обеспечивает реализацию таможенной политики и выступает в роли торгово-политического инструмента ЕС. В качестве составной части таможенной системы Европейского Союза таможня Финляндии проводит таможенную политику, выработанную в рамках ЕС<sup>2</sup>. Вопросы реализации таможенной политики ЕС, а также задачи таможни, её организация и полномочия регулируются национальными законами и законодательными актами.<sup>3</sup>

В Европейском Союзе за развитие таможенной политики и за выработку предписаний, касающихся таможенного законодательства, отвечает комиссия. На ответственности комиссии находится также координация сотрудничества между странами-членами, а также оценка потребностей «экономических участников» с позиции таможенной деятельности<sup>4</sup>. Совет ЕС принимает решение по торгово-политическим мерам, выработанным Еврокомиссией<sup>5</sup>. Например, установление единых таможенных пошлин принимается решением в соответствии с правилом квалифицированного большинства голосов.

---

<sup>1</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228, rykälät 1 ja 2 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228, параграфы 1 и 2).

<sup>2</sup> В Законе о таможенной службе/1991 (Laki tullilaitoksesta/1991), в 4 параграфе говорится, что "Подразумеваемым в таможенном кодексе ЕС таможенным органом и уполномоченным органом является таможенная служба, если не определено иначе".

<sup>3</sup> В параграфах 2-4 Договора о вступлении Финляндии в ЕС, вступившего в силу 1.1.1995, констатируется, что Финляндия берет на себя обязательства в отношении концепций, соответствующих соглашениям ЕС, а также процесса развития Европейского Союза в рамках установленных соглашениями.

<sup>4</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01, rykälä 27 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01, параграф 27).

<sup>5</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01, rykälä 133 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01, параграф 133).



**Таможенная служба** отвечает за совершение таможенных мер, соответствующих законодательству ЕС.<sup>6</sup> Главное таможенное управление определяет в части законодательства ЕС, в основном, внутреннее распределение полномочий таможенного органа, а также процедуры, касающиеся деятельности таможни. При этом Главное таможенное управление принимает решения в соответствии с указом о беспошлинности, по исключениям, касающимся положения беспошлинности на товары, а также по процедурам, распространяющимся на таможенные привилегии. Министерство финансов может решить вопрос по значительному понижению или отмене таможенной пошлины, связанный с применением законодательства ЕС.

В законе о таможенной службе сказано, что таможенная служба отвечает за таможенный контроль и прочие таможенные процедуры, а также за таможенные пошлины и акцизный сбор. Задачей таможенной службы является статистика внешне-торговой деятельности и прочей деятельности, связанной со сферой данной деятельности, а также обслуживание внешнеэкономической деятельности. Законодательным актом или решением государственного совета регулируются прочие, подходящие для таможенной службы функции. Министерство финансов может устанавливать перед таможенной службой цели по результатам и развитию. Министерство финансов может также предоставлять таможне различные поручения по разъяснению, экспериментированию, отслеживанию и планированию.<sup>7</sup>

В законе о таможенной службе, а также в законодательном акте, касающемся его применения представлена основа предписания таможенной организации<sup>8</sup>. В рабочем регламенте таможенной службы более подробно определены процесс организации, принципы деятельности и вопросы управления<sup>9</sup>. Процесс организации таможни строится в соответствии с моделью матричной организации. Согласно характерного для официального государственного управления Финляндии, в организации таможни существует несколько управленческих

---

<sup>6</sup> Tullilaki 29.12.1994/1466, pykälä 4 (Закон о таможенной службе 29.12.1994/1466, параграф 4).

<sup>7</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228, pykälä 2 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228, параграф 2).

<sup>8</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228), Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta 19.12.2002/1171 (Постановление Государственного совета о таможенной службе 19.12.2002/1171).

<sup>9</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007 (Регламент таможенной службы 30.8.2007).

промежуточных уровней. С другой стороны, сфера деятельности управляется также конкретно по месту осуществления деятельности. Целью матричной организации является повышение управленческой эффективности, а с другой стороны – достижение компетентности в конкретной сфере деятельности. Последствием использования этих двух принципов является то, что у подразделений различных сфер деятельности может быть несколько руководителей. В таможенной организации стремятся к исходно процессуальной деятельности, к ответственности по результатам руководства, к чёткому функциональному управлению, а также к подтверждению хорошей передачи информации.<sup>10</sup>

Структура организации таможни может быть разделена на Главное таможенное управление, Таможенную лабораторию таможенные округа<sup>11</sup>. Руководство таможенной службой осуществляет **генеральный директор**, который отвечает за издание правовых норм, входящих в компетенцию Главного таможенного управления и подтверждает регламент работы таможенной службы<sup>12</sup>. Генеральный директор отвечает также за организацию работы и экономическую деятельность таможенной службы на основании предъявляемых министерством финансов результативных целей. Генеральный директор составляет для таможни подробные результативные цели, план работы и план экономической деятельности, а также проект экономической оценки – бюджета. Помимо этого генеральный директор в рамках компетенции Главного таможенного управления принимает решение о местах деятельности таможни, о прочих важных и существенных вопросах, а также подписывает решение таможни таможенной службы.<sup>13</sup>

В подчинении у генерального директора находится служба внутреннего контроля, которая отвечает за деятельность внутреннего контроля таможни, а также принимает участие в развитии деятельности. В подчинении у генерального директора находится также служба по процедуре юридических вопросов,

---

<sup>10</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, rykälä 5 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 5: Типу организации характерно объединение принципов линейной организации и действующей организации.).

<sup>11</sup> Организация таможенной службы, см. приложение 12.

<sup>12</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228, rykälä 3 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228, параграф 3).

<sup>13</sup> Valtioneuvoston asetus 19.12.2002/1171, rykälä 1 (Постановление Государственного совета о таможенной службе 19.12.2002/1171, параграф 1).

которая оказывает помощь генеральному директору, отделам Главного таможенного управления, Таможенной лаборатории таможенным округам в вопросах, касающихся правовых дел. Юридическая служба рассматривает также обжалования на деятельность таможенных должностных лиц, поступившие в Главное таможенное управление, и требования, касающиеся компенсации ущерба. Соответствующей службе относится также деятельность по соблюдению государственных интересов, а также функции уполномоченного представителя таможни. Генеральный директор таможни, начальники отделов Главного таможенного управления, начальники таможенных округов, руководитель лаборатории, начальник службы связи, начальник службы управления информацией, начальник службы внутреннего контроля, главный юрист и начальник службы по международным делам составляют вместе руководящую группу таможенной службы. Руководящая группа таможенной службы занимается рассмотрением принципиально важных вопросов.<sup>14</sup>

Главное таможенное управление<sup>15</sup> отвечает за центральное правление таможенной службы. Лаборатория таможни и таможенные округа находятся в подчинении у Главного таможенного управления. Главное таможенное управление делится на четыре хозяйственных подразделения, подразделение по обслуживанию и штаб. В состав штаба входят служба внутреннего контроля, правовые вопросы и координирование международных вопросов и вопросов ЕС. В таможенном управлении для стратегического планирования создана совещательная комиссия, в состав которой входят генеральный директор Главного таможенного управления и не более девяти других членов. Хозяйственными подразделениями Главного таможенного управления являются отдел внешней торговли, отдел налогообложения, отдел по борьбе с преступностью и административный отдел. Начальники отделов подтверждают регламент работы своего отдела и отвечают перед генеральным директором о достижении целевых результатов подразделений.

Отдел внешней торговли регулирует процесс унифицирования применения форм таможенного декларирования, отвечает за их развитие и развитие управления клиентами, осуществляет

---

<sup>14</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 4 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 4).

<sup>15</sup> Структура организации Главного таможенного управления Финляндии представлена в приложении 12.

управление обслуживания клиентов, администрирует ограничения по экспорту и импорту, следит за деятельностью цепи таможенного декларирования и отвечает за управление контролирующей деятельностью. Отдел внешней торговли отвечает за развитие управления рисками и обеспечения качества, связанных с коммерческим перемещением товаров и составляет статистику внутренней и внешней торговли.<sup>16</sup>

Отдел налогообложения отвечает за надлежащее взимание таможенных пошлин и платежей и регулирует таможенные тарифы, а также применение соглашений преференциальных пошлин и правила происхождения товара. В ответственность отдела налогообложения входит также развитие вопросов, связанных с налогообложением автомобилей, взиманием акцизных сборов и процедурой взимания канальных сборов, а также связанная с этим организация управления клиентами. Отдел налогообложения делится на тарифное подразделение, на подразделение по импорту и налогообложению автомобилей, на подразделение по свободной торговле и происхождению товара, а также на подразделение по акцизным сборам.<sup>17</sup>

В ответственность отдела контроля входит осуществление всей цепи контроля за пассажирским и грузовым транспортом. В задачи отдела входят организация и координирование управления рисками, анализа рисков, обеспечения качества, а также базового контроля. Концепцией деятельности является применение метода анализа риска широко во всех базовых таможенных процессах в целях усовершенствования работы по обнаруживанию нарушений. Целью организации деятельности является также обеспечение бесперебойного хода процедур таможенного контроля и контрольной деятельности в целом, с точки зрения клиентов таможни. Целью является создать такую цепь таможенного контроля за пассажирским и грузовым транспортом, что она эффективная с точки зрения контроля, плавная с точки зрения клиентов таможни, и недорогая на общем уровне расходов.<sup>18</sup>

Отдел по борьбе с преступностью отвечает за управление, развитие и организацию борьбы с преступностью. В области

---

<sup>16</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 8 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 8).

<sup>17</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 10 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 10).

<sup>18</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 11 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 11).

борьбы с таможенными правонарушениями отдел по борьбе с преступностью занимается анализом угроз и организует деятельность, связанную с обнаружением и расследованием таможенных преступлений. В ответственность отдела входит также организация применения информационных систем и разведочной работы, связанных с борьбой с преступностью, а также национального и международного сотрудничества с правоохранительными органами. В области национального и международного сотрудничества между правоохранительными органами отдел по борьбе с преступностью отвечает централизованно за вопросы правовой и служебной помощи, а также за подготовку соглашений, касающихся правовой и служебной помощи. Отдел разделен на подразделение расследования и подразделение информационно-аналитической деятельности.<sup>19</sup>

Административный отдел отвечает за организацию общих вопросов Главного таможенного управления, за управление персоналом, за развитие вопросов управления, за планирование деятельности и экономики, за отслеживание и управленческую координацию вопросов информационной безопасности. Административный отдел осуществляет подготовку представления бюджета таможенной службы, готовит план деятельности и экономического развития, а также развитием персонала и расходов. Административный отдел координирует процесс планирования, связанный с использованием информационной техники, и отвечает за администрирование средств Европейского Союза. Для развития управления в административный отделе создана руководящая группа, председателем которой является начальник отдела, и в состав которой входит также представительство организаций штатного персонала и округа. Административный отдел делится на подразделение персонала, хозяйственное подразделение и подразделения по обслуживанию. К подразделениям по обслуживанию относятся служба административного обслуживания, служба обучения, служба управления материалами, служба управления информацией, а также служба обслуживания связи и информации.<sup>20</sup>

**Таможенные округа** действуют как независимые региональные подразделения. Высшей властью таможенного округа пользуется

---

<sup>19</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 11 ( Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 11).

<sup>20</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 12 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 12).

начальник таможенного округа, который подтверждает регламент работы руководимого им подразделения. Начальник таможенного округа отвечает за достижение результативных целей, поставленных перед подразделением, и за развитие деятельности<sup>21</sup>. Решения по таможенным округам и зонам их деятельности, а также по таможенным постам, находящимся на сухопутной границе, принимает государственный совет<sup>22</sup>. По другим таможенным постам все решения принимает Главное таможенное управление. Финляндия разделена на таможенные округа: Южный таможенный округ, Западный таможенный округ, Восточный таможенный округ, Северный таможенный округ и таможенный округ Аландских островов. Далее внимание будет сосредоточено на рассмотрении организационного и функционального деления Восточного таможенного округа.

Восточный таможенный округ<sup>23</sup> отвечает за организацию таможенной деятельности на территории своей административной зоны, куда входят провинции Этеля-Карьяла (Южная Карелия) и Кюменлааксо, входящие в состав губернии Этеля-Суоми (Южная Финляндия). На территории губернии Итя-Суоми (Восточная Финляндия) в состав Восточного таможенного округа входят провинции Этеля-Саво (Южная Саво), Похьёйс-Карьяла (Северная Карелия) и Похьёйс-Саво (Северная Саво). Руководство Восточного таможенного округа и организация округа размещены в Лаппеенранта. Восточный таможенный округ действует в рамках таможенной службы в соответствии с освоённой моделью матричной организации. Таможенный округ делится на окружные и местные уровни. На окружном уровне находятся хозрасчётные подразделения, которые отвечают за организацию деятельности особых зон. Хозрасчётным подразделениям назначают начальников и ответственных лиц, которые обеспечивают координацию деятельности относительно местных подразделений. В функциональных зонах ответственности местных подразделений размещены контактные лица, которые поддерживают связь с ответственными лицами округа, а также с начальством своего подразделения. Таким образом, при принятии решений в местных подразделениях учитываются потребности особых зон и их согласованность.

---

<sup>21</sup> Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta 19.12.2002/1171, pykälä 2 (Постановление Государственного совета о таможенной службе 19.12.2002/1171, параграф 2).

<sup>22</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228, pykälä 1 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228, параграф 1).

<sup>23</sup> Организация Восточного таможенного округа представлена в приложении 13.

**Начальник Восточного таможенного округа** отвечает за координирование, планирование и результативность деятельности на территории таможенного округа<sup>24</sup>. Он отвечает за утверждение регламента работы Восточного таможенного округа и за достижение результативных целей. В подчинении у начальника таможенного округа находится государственный инспектор по преференциям и уполномоченный представитель таможи. Уполномоченный представитель таможи отвечает за подтверждение и расследование законности налоговых решений, принятых в зоне таможенного округа. Начальник таможенного округа назначает внутреннего инспектора, задачей которого, в основном, является контроль за ведением бухгалтерского учёта, платёжным оборотом и кассовыми платежами. Начальнику оказывает помощь руководящая группа, в состав которой входят начальники различных служб, а также прочие отдельно назначаемые лица. В подчинении у начальника таможенного округа находятся служба управления, служба налогообложения, служба досмотра и служба контроля. Операции, касающиеся России, распределены по соответствующим службам в зоне их действия.

Задачей службы управления является организация, руководство и поддержка управления персоналом, общими вопросами, экономикой, информацией. Помимо этого служба управления оказывает поддержку другим службам, в частности, в зоне исполнения задач, связанных с вопросами кадровой политики, условий труда, составлением плана деятельности и экономических планов, проектом бюджета, использованием целевых кредитов, а также связанных с традиционными вопросами и соблюдением интересов. Служба налогообложения отвечает за организацию, планирование и развитие деятельности, связанной с формами таможенного декларирования. При этом в задачи службы входят вопросы развития налогового контроля и его координирование. Кроме этого служба налогообложения осуществляет руководство над происходящим в местном подразделении обложением акцизным сбором и налогообложением владельцев автотранспортных средств.<sup>25</sup>

Задачей службы по борьбе с преступностью является предотвращение, обнаружение и расследование таможенных преступлений. В борьбе с таможенной преступностью применяется

---

<sup>24</sup> Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007, pykälä 17 (Регламент таможенной службы 30.8.2007, параграф 17).

<sup>25</sup> Интервью по телефону 2.11.2007, директор Восточного таможенного округа, Томми Кивилааксо.

метод приближения, сконцентрированный на исполнителях, тенденцией которого является просеивание, расследование, предъявление обвинения и доведение до суда преступных действий. Кроме этого в задачи службы досмотра входит развитие методов надзора, организация надзорных операций, а также национальное и международное сотрудничество органов власти. Служба по борьбе с преступностью разделяется на группы по борьбе с преступностью по губерниям Кюми и Карелия, а также на группу, работа которой нацелена на экономическую деятельность. Кроме того, служба по борьбе с преступностью включает в себя группу поддержки и техническую группу. Руководители следствия работают в группе поддержки. Техническая группа занимается особыми видами деятельности по борьбе с преступностью, например, техническим наблюдением.<sup>26</sup>

Служба контроля отвечает за контроль растаможивания, налогообложения транспортных средств и обложения акцизным сбором, а также за инспекцию различных поддержек, таких как контроль за законностью платёжности экспортных, производственных и программных поддержек. Координирование и контроль товара и складирования, контроль за соблюдением договоров по свободной торговле и соглашений о преференциальных пошлинах, а также координирование анализа рисков входят также в компетенцию ответственности данной службы. Служба контроля принимает участие в управлении клиентами, налоговом контроле, а также в работе команд службы налогообложения. Национальное и международное сотрудничество органов власти входит также в сферу задач службы контроля. Важнейшими национальными компаньонами среди органов власти являются институт судебных исполнителей (приставов) и налоговой инспекции, а также полиция. В международном сотрудничестве служба контроля участвует в вопросах, касающихся ЕС и России.<sup>27</sup>

Задачей **региональных (местных) подразделений** является организация и налаживание работы таможни на территории своей деятельности в соответствии с определённым регламентом Восточного таможенного округа. Начальник регионального подразделения отвечает за административную организацию своего подразделения и за достижение результативных целей, возложенных на деятельность подразделения. Начальники

---

<sup>26</sup> Интервью по телефону 2.11.2007, старший таможенный инспектор, Олли-Пекка Ванхайнен.

<sup>27</sup> Интервью по телефону 14.9.2007, старший таможенный инспектор Мирья Сеппяля.



функциональных подразделений, расположенные в таможенном округе, работают в качестве оперативного руководства на территории соответствующей зоны деятельности, а также на региональном уровне. В решениях, принимаемых региональными подразделениями, соединяется, таким образом, как осведомлённость специальных подразделений округа, так и административное знание дел регионального уровня. Расположенные в зоне Восточного таможенного округа на глубинной территории страны таможенные службы находятся в Йоенсуу, Коуволла, Куопио и Лаппеенранта. К таможенным органам, расположенным на сухопутной границе, относятся таможи Иматра, Нийрала, Нуйямаа, Париккала, Ваалимаа и Вайниккала. К прибрежным таможням относятся таможенные службы Хамина и Котка.

Организацией таможи Ваалимаа руководит начальник таможи с помощью заместителя начальника. Таможня разделена на центр таможенного оформления и службу базового контроля. Под эгидой службы базового контроля работает досмотровый комплекс с установкой для просвечивания крупногабаритных грузов, находящийся в Ваалимаа. Вопросы борьбы с преступностью решаются отдельно от таможи Ваалимаа в группе по борьбе с преступностью по губернии Кюми. Однако, эта группа имеет своих представителей на пункте пропуска Ваалимаа. Служба контроля таможенного округа координирует деятельность базовых служб таможи Ваалимаа по всей цепи контроля.<sup>28</sup>

Для решения большинства задач таможи требуется знание и умение, которые не приобретаются общей системой обучения. По этой причине таможня имеет свою систему обучения, которая обслуживает различные группы сотрудников. Обучение проходит в основном в **Таможенном учебном заведении**, которое находится в Хельсинки. Обучение бесплатное, и за время обучения слушатели получают зарплату. Таможенное обучение делится на профессиональное общее образование и на курсы тематической подготовки и усовершенствования. Кроме этого таможня проводит разного рода тематические совещательные и учебные дни, организует курсы по информационной технике, а также проводит языковое обучение и обучение по международным вопросам.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Интервью по телефону 2.11.2007, старший таможенный инспектор Мика Поуттайнен.

<sup>29</sup> Tulli (2007) (Таможня 2007)

Законодательство, регулирующее деятельность таможи Финляндии, охватывает широкий спектр вопросов. Основу таможенной деятельности составляют выдержки как из действующих соглашений и директив Европейского Союза, так и из национальных законов и постановлений. В директивах, касающихся Европейского Союза, речь идёт о создании единой таможенной политики и об определении её содержания. Национальные законы и постановления регулируют основные задачи таможи, её организацию, полномочия и отношения сотрудничества.<sup>30</sup>

Основной идеей таможенной политики ЕС является стремление к созданию общего рынка среди государств-участников ЕС. Это означает свободное перемещение товаров на территории Европейского Союза, а также применение единых торгово-политических процедур в отношении стран, не входящих в состав ЕС.<sup>31</sup>

Таможенный кодекс Европейского Союза<sup>32</sup> включает всё таможенное законодательство, касающееся ЕС. Таможенный кодекс применяется в торговле между ЕС и третьими странами. Кодекс определяет права и обязанности лиц по таможенному праву на различных этапах товарного обращения. В директивах, касающихся торговли товарами, представлено применение принципов импортных и экспортных таможенных пошлин, а также прочих экономических процедур. Кодекс определяет классификацию товаров в таможенных целях до применения таможенного тарифа<sup>33</sup>. Посредством общего таможенного тарифа в торговле между государствами-членами ЕС и третьими странами осуществляется одинаковая классификация товара, статистика внешней торговли, и прежде всего взимание таможенных налогов и сборов.

---

<sup>30</sup> Tullilaki 29.12.1994/1466, pykälä 1 (Таможенный закон 29.12.1994/1466, параграф 1).

<sup>31</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01. (Договор об учреждении Европейского Экономического ЕС 2002/C325/01).

<sup>32</sup> Постановление Совета 2913/92 (Neuvoston asetus 2913/92) о таможенном кодексе ЕС указывается, что ЕС основывается на таможенном союзе, а также ссылаясь на потребность свести все положения таможенного законодательства в единый кодекс, с помощью которого осуществляется торговая политика между государствами-членами ЕС и третьими странами. Вопрос касается единого документа, который содержит область применения законодательства, основные определения, общие постановления и содержание закона о таможене.

<sup>33</sup> Neuvoston asetus (ETY) No 2913/92 12.10.1992 yhteisön tullikoodeksista, 21-22 artiklat (Постановление Совета (ЕЭС) № 2913/92 12.10.1992 о таможенном кодексе ЕС, статьи 21-22).

В кодексе представлены те предписания и положения, которые касаются ввоза товаров на таможенную территорию государств-членов ЕС или вывоза с его территории в третьи страны<sup>34</sup>. Постановления нуждаются в надлежащем налогообложении и в контроле за его обеспечением. В кодексе определены процедуры, предшествующие предъявлению формы таможенного оформления (таможенного режима) при ввозе товара на таможенную территорию ЕС, или при вывозе его с таможенной территории ЕС в третьи страны. В кодексе указаны различные формы таможенного оформления, связанные с ввозом и вывозом товара, а также распространяющиеся на них инструкции. К формам таможенного оформления, к таможенным режимам, кодекс относит таможенные процедуры, свободную зону (свободный склад), вывоз ранее ввозимых товаров (реэкспорт), уничтожение товара и отказ от товара и передача в доход государства. Таможенные процедуры со своей стороны можно разделить на выпуск для свободного обращения, внешний таможенный транзит, таможенный склад, внутреннюю переработку, переработку под таможенным контролем, временный ввоз, внешнюю переработку, экспорт и внутренний таможенный транзит. Каждый таможенный режим регулируется соответствующими предписаниями таможенного права и контролем, необходимым для его исполнения.<sup>35</sup>

Кодекс определяет случаи преференциальных операций, связанные с обращением товаров, предоставляющие случаи освобождения от таможенных платежей, предписания применяемые в отношении возвратных товаров, а также особые случаи, связанные с продукцией морского рыболовства и прочей продукцией, извлеченной из моря. Далее кодекс регулирует вопрос обеспечения таможенного долга, его возникновение, взимание суммы таможенного долга, погашение таможенного долга, возврат платежей и отмена. Помимо этого представлены предписания по обжалованию действий и решений таможенных органов.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Neuvoston asetus (ETY) No 2913/92 12.10.1992 yhteisön tullikoodeksista, 1 artikla (Постановление Совета (ЕЭС) № 2913/92 12.10.1992 о таможенном кодексе ЕС, параграф 1).

<sup>35</sup> Neuvoston asetus (ETY) No 2913/92 12.10.1992 yhteisön tullikoodeksista, 1 artikla (Постановление Совета (ЕЭС) № 2913/92 12.10.1992 о таможенном кодексе ЕС, параграф 1).

<sup>36</sup> Neuvoston asetus (ETY) No 2913/92 12.10.1992 yhteisön tullikoodeksista (Постановление Совета (ЕЭС) № 2913/92 12.10.1992 о таможенном кодексе ЕС).

Закон о таможенной службе, а также касающийся его законодательный акт, устанавливают задачи таможенной службы и структуру его организации<sup>37</sup>. В соответствующем законе определена организация таможенной службы и взаимная сфера ответственности различных структурных уровней. Функции таможни определены также в законодательстве, касающемся различных сфер деятельности таможни. Подзаконодательство закона об акцизном сборе<sup>38</sup> можно разделить на закон об акцизном сборе и на касающийся его законодательный акт, на закон об акцизе на табак, на закон об акцизе на безалкогольные и слабоалкогольные напитки, на закон об акцизе на алкоголь и алкогольные напитки, на закон об акцизном сборе некоторых упаковок напитков, на закон об акцизном сборе жидкого топлива и касающегося его законодательный акт, на закон об электричестве и на закон об акцизном сборе некоторых видов топлива и касающихся его законодательные акты, а также на закон об отходах. Кроме прочего функции таможни определены в законе о пошлинах на топливные отходы<sup>39</sup> и в законе о фонде защиты по борьбе с нефтяными загрязнениями<sup>40</sup>. При налогообложении алкоголя и касающегося его контроля применяется закон об алкоголе и законодательный акт об алкогольных напитках, а также указ о продаже алкогольных напитков в транспортных средствах перемещения, курсирующих между Финляндией и иностранными государствами.

Закон и законодательные акты о таможне регулируют обложение таможенными пошлинами и таможенный контроль товаров, ввозимых на территорию ЕС или вывозимых с его территории, а также статистику торговли ЕС и расследование таможенных преступлений. В Законе о таможне сказано, что полномочия в соответствии с законом о таможне, применяются также в сообществе при внутреннем обращении товаров, при их контроле за соблюдением запретов и предписаний. Закон о таможне регулирует исполнение обязанностей, касающихся компетенции и полномочий таможенных должностных органов.

---

<sup>37</sup> Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228, pykälä 1-2 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228, параграф 1-2).

<sup>38</sup> Valmisteverotuslaki 29.12.1994/1469, pykälä 5 (Закон об акцизных налогах 29.12.1994/1469, параграф 5).

<sup>39</sup> Laki öljyjättemaksusta 5.12.1986/894, pykälä 9 (Закон об оплате за нефтяные отходы 5.12.1986/894, параграф 9).

<sup>40</sup> Laki öljysuojarahastosta 30.12.2004/1406, pykälä 7 (Закон о фонде защиты от нефтяных катастроф 30.12.2004/1406, параграф 7).

В особенности закон о таможен регулирует вопросы, связанные с приобретением таможенной информации, использованием одобренных реестров личностных данных, а также соблюдением конфиденциальности и передачи информации<sup>41</sup>. Закон о таможен регулирует также вопросы, связанные с освобождением от пошлин и оплатой таможенных пошлин, обжалование решений, таможенные преступления и конфискация товара.

Законодательство, касающееся налогообложения на добавленную стоимость, можно разделить на закон о налоге на добавленную стоимость и на касающийся его законодательный акт, а также на законы и законодательные акты, распространяющиеся на чрезвычайные исключительные случаи. Таможня отвечает за налогообложение и контроль ввезённых в страну товаров.<sup>42</sup> Законодательство, касающееся транспортных средств, делится на закон о налоге на транспортные средства и на закон о пошлинах на топлива. При контроле механических транспортных средств применяется закон о дорожном движении и законодательный акт о дорожном движении, а также прочие законы и нормативные акты, связанные с транспортным и дорожным движением.

Законодательство, касающееся мореходных сборов, делится на закон о канальных сборах и на закон о ластовых сборах, а также на касающийся его законодательный акт. Контрольные функции таможни регулируются посредством законодательного акта о регистрации морских фарватеров<sup>43</sup> и закона о зонах рыболовства<sup>44</sup>. Роль таможни в качестве органа, оказывающего помощь, определена в законе о проводке судов<sup>45</sup> и касающемся его законодательном акте, а также в законе о спасении на водах<sup>46</sup>. Прочие предписания, касающиеся морского и водного судоходства, можно найти в морском законе (уставе) и в касающихся его законодательных актах, в законе о водном судоходстве, в законе и законодательном акте о яхтах, а также в

---

<sup>41</sup> Tullilaki 29.12.1994/1466 (Таможенный закон 29.12.1994/1466).

<sup>42</sup> Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501, pykälä 160 (Закон о налоге на добавленную стоимость 30.12.1993/1501, статья 160).

<sup>43</sup> Asetus merenkulkuväylien merkitsemisestä 30.11.1979/846, pykälä 12 (Постановление об обозначении морских фарватеров 30.11.1979/846, параграф 12).

<sup>44</sup> Laki Suomen kalastusvyöhykkeistä 15.11.1974/839, pykälä 5 (Закон о рыболовных зонах Финляндии 15.11.1974/839, параграф 5).

<sup>45</sup> Luotsauslaki 21.11.2003/940, pykälä 17 (Закон о проводке судов 21.11.2003/940, параграф 17).

<sup>46</sup> Meripelastuslaki 31.11.2001/1145, pykälä 4 (Закон о спасении на водах 30.11.2001/1145, параграф 4).

законе предотвращающем порчу вод, вызванную судоходством и касающихся этого законодательных актов. В контроле за экспортом в дополнение к законодательству ЕС существует закон об экспортном контроле лицензии на вывоз товаров двойного назначения и касающийся его законодательный акт.<sup>47</sup>

В таможенной деятельности применяются законы, установленные о государственном управлении, такие как Закон об управлении, Закон об изменении установленных предельных сроков, Закон о гласности деятельности официальных органов, а также Постановление, касающееся последнего Закона. Кроме того, в деятельности таможенной службы применяется Закон об административном праве и Закон о применении административного права. Таможенные пошлины и платежи регулируются несколькими законами и нормативными актами. К ним относятся Закон о государственных налогах и сборах и касающийся его законодательный акт, Указ Министерства финансов о платных операциях таможенной службы, Постановление Главного таможенного управления о расценках коммерческих платежных операций, Закон о штрафах за просрочку в уплате налогов, Постановление Министерства финансов об условиях отсрочки некоторых налогов и Постановление Государственного совета о полномочиях таможенной службы о налогообложении некоторых складов сельскохозяйственной продукции. Кроме этого в отношении таможенных пошлин и платежей применяется закон и законодательный акт о взимании налогов и платежей при мерах принудительного взыскания, а также Закон об обеспечении сбора налогов и платежей.

Помимо выше упомянутого у таможни могут быть и другие задачи<sup>48</sup>. Важная часть в работе таможни составляет сотрудничество с полицией и ведомством пограничной охраны<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta 26.7.1996/526 ja Valtioneuvoston asetus kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta 15.11.2000/924 (Закон о контроле экспорта товаров двойного назначения 26.7.1996/526 и Постановление Государственного совета о контроле экспорта товаров двойного назначения 15.11.2000/924).

<sup>48</sup> В соответствии с Законом о таможенной службе /1991 2 статья (Laki tullilaitoksesta/ 1991), 2 пункт, на основании указа или постановления государственного совета по таможенной службе могут быть определены также и другие задачи.

<sup>49</sup> В указе государственного совета в части сотрудничества органов власти полиции, таможни и ведомства пограничной охраны определено, что связанные с одной целью и параллельные задачи упомянутых органов власти не обходимо выполнить целесообразно, экономично, и оперативно. В соответствующем указе определены цели сотрудничества, органы сотрудничества и методы сотрудничества.

В работе таможенной службы применяется закон о защите границы настолько, насколько таможня участвует в охране границы<sup>50</sup>. При контроле за пересекающими границу транспортными потоками применяется закон об охране региона и законодательный акт, а также постановления, касающиеся их исполнения, закон Финляндии о границах территориальных вод, закон и указ о паспортах, указ о паспортном контроле, указ о местах паспортного контроля, а также закон и указ по делам иностранцев. В сотрудничестве между органами власти применяется кроме прочего закон о взаимном содействии по службе в области налогообложения между компетентными органами Финляндии и других стран-членов Европейского Союза<sup>51</sup>, а также закон о взаимном содействии по службе между компетентными органами Финляндии и других стран-членов Европейского Союза касательно взимания некоторых причитающихся поступлений, платежей, а также таможенных пошлин и налогов<sup>52</sup>. По-прежнему в сотрудничестве органов власти применяется закон об электронном ведении дел в деятельности органов власти<sup>53</sup>, а также постановление министерства финансов об определении налогового управления и Главного таможенного управления в качестве компетентного органа для решения некоторых вопросов налогообложения, связанного содействием по службе стран-членов Европейского Союза<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Tullilaki 29.12.1994/1466, rykäly 14 a (Таможенный закон 29.12.1994/1466 параграф 14 a).

<sup>51</sup> Laki keskinäisestä virka-avusta verotuksen alalla Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä 16.12.1994/1220 (Закон о взаимной служебной помощи в области налогообложения между компетентными органами власти Финляндии и другими государствами-членами ЕС 16.12.1994/1220).

<sup>52</sup> Laki keskinäisestä virka-avusta eräiden saatavien, maksujen ja tullien sekä verojen perinnässä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä 16.12.1994/1221 (Закон о взаимной служебной помощи во взыскании некоторых причитающихся оплат, платежей и пошлин между компетентными органами власти Финляндии и другими государствами-членами ЕС 16.12.1994/1221).

<sup>53</sup> Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13 (Закон об использовании электронной связи в деятельности государственных органов 24.1.2003/13).

<sup>54</sup> Valtiovarainministeriön päätös verohallituksen ja tullihallituksen määrittämisestä toimivaltaisena viranomaisena ratkaisemaan eräitä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä virka-apua vertouksen alalla koskevia asioita 29.5.1995/823 (Заклчение Министерства финансов об уполномочии таможенной службы и налоговой службы принимать решения в качестве компетентных органов по некоторым вопросам, касающимся служебной помощи между государствами-членами ЕС в области налогообложения 29.5.1995/823).

Обязанности таможи можно разделить на взимание пошлин, сборов и налогов, на обеспечение общественной безопасности и на бесперебойное регулирование внешнеторговой деятельности. В сфере налогообложения вопрос касается взимания таможенных пошлин, сборов и налогов в соответствии с таможенным кодексом ЕС и его регламентом в доход Европейского Союза, а также о взимании некоторых национальных пошлин, сборов и налогов в доход финского государства. При взимании таможенных пошлин Финляндия руководствуется таможенной политикой Европейского Союза, которая одновременно является центральным орудием торговой политики ЕС<sup>55</sup>.

Таможня вносит в доход государственного бюджета Финляндии платежи по налогам на добавленную стоимость ввозимых в страну товаров. В этом случае вопрос касается ввозимых в страну коммерческих товаров, которые не облагаются налогом на добавленную стоимость в стране отправления. Таможня отвечает также за взимание тех национальных пошлин, на которые были достигнуты договоренности по оговоркам в момент вступления страны в Европейский Союз. В этом случае задачей таможни является налогообложение транспортных средств, и взимание налога с продукции, облагаемой акцизным налогом. Продукция, облагаемая акцизным налогом, может быть разделена на алкогольные и безалкогольные, а также слабоалкогольные напитки, на табачные изделия и жидкое топливо. Независимо от вступления в состав Европейского Союза, таможня играет существенную роль в осуществлении национальной экономической политики.

В сфере защиты общественных интересов задачей таможни является выявление незаконно ввезенных в страну наркотических веществ<sup>56</sup> и контрабанды продукции, облагаемой акцизным сбором<sup>57</sup>. Контроль в таможенной зоне направлен также на выявление и раскрытие прочей преступной деятельности. В этом случае речь идет о борьбе с экономической преступностью, которая помимо неуплаты акцизного сбора, рассматривает также совершение действий в обход таможни, нарушение таможенных правил, связанных с неуплатой НДС, нарушением таможенных процедур и нарушением выплат

---

<sup>55</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01, рyкälä 2 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01, параграф 2).

<sup>56</sup> Nuumausainelaki 17.12.1993/1289 (Закон о наркотических средствах 17.12.1993/1289).

<sup>57</sup> Valmisteverotuslaki 29.12.1994/1469, рyкälä 5 (Закон об акцизных налогах 29.12.1994/1469, параграф 5).



пошлин транспортных средств. Задачей таможи является также раскрытие правонарушений, связанных с нелегальной подделкой товаров и незаконным использованием товарных знаков, а также контроль за соблюдением предписаний, связанных с безопасностью продукции.<sup>58</sup>

В интересах содействия внешнеэкономической деятельности таможня организует налогообложение и контроль таким образом, чтобы данные процедуры причиняли по возможности минимальные задержки в товарообороте законной продукции. С другой стороны, эффективность процедуры налогообложения и контроля предоставляет возможности для законной внешней торговли. В рамках Европейского Союза таможенная служба Финляндии вынуждена больше внимания уделять на обеспечение бесперебойного движения транспортных потоков ЕС, в то время как надзорные возможности несколько ослабли. Финляндия в качестве члена ЕС обеспечивает контроль протяжённой внешней границы с Россией. Из центральной Европы через Финляндию в Россию проходят масштабные перевозки грузов. Переход через границу транспортных потоков должен быть необременительным, но одновременно должны быть эффективно выполнены процедуры налогообложения и контроля.

При организации деятельности необходимо одновременно обратить внимание на три сферы деятельности таможни. При выполнении функций, связанных с налогообложением и контролем, следует порекомендовать методы, минимально замедляющие процесс перехода через границу пассажирских и товарных потоков. На практике в движении транспортных средств ЕС приходится выбирать между принципами свободного перемещения и защиты общества. Речь идёт одновременно о гармонизации традиционных государственных принципов деятельности с тенденциями ЕС. Требования законодательства ЕС, направленные на свободное перемещение людей, товаров, услуг и капитала на таможенной территории ЕС, стимулируют благосклонное отношение к целенаправленному контролю

---

<sup>58</sup> Tuoteväärnysasetus (EY) n:o 1383/03, sekä komission soveltamisasetus (EY) n:o 1891/03. (Постановление о контрафактных товарах (Европейского сообщества) № 1383/03, Постановление КЕС (Европейского сообщества) о применении 1891/03. В соответствии с пунктом 5 параграфа 3 Таможенного закона (Tullilaki 29.12.1994/1466) таможенным преступлением считается преступление, которое включает в себя ввоз в страну имущества, или вывоз из страны имущества).

взамен массового<sup>59</sup>. Данная позиция доминирует в процессе планирования и организации таможенной деятельности.

В отношении транспорта, следующего за пределы ЕС, задачей является выполнение таможенной политики ЕС, а также сбор налогов и осуществление контроля в соответствии с национальным законодательством. В отношении транспорта внутри ЕС речь идет о налоговых и контрольных функциях таможни. Кажется, что налогообложение и контроль в отношении транспорта внутри ЕС противоречит, в особенности, принципу свободного перемещения лиц, товаров, услуг и капитала – базовой идее Европейского Союза.

О компетенции и уполномочиях сферы деятельности таможенных органов установлено вполне подробно в соответствующих законах и постановлениях. Основание полномочий зависит от того, основывается ли отдельная функция на законодательстве ЕС, касающемся данной сферы, или на национальном законодательстве. Таким образом, уполномочия таможни в отношении внешнего транспорта отличаются от уполномочий в отношении транспорта внутри ЕС. Однако, законодательство ЕС<sup>60</sup> является приоритетным в сравнении с национальным законодательством и основой для применения национального законодательства. В национальной таможенной деятельности это ограничивает возможности установления национальных ограничений<sup>61</sup>.

На принципиальном уровне приведение в соответствие законодательства ЕС и национального законодательства не было доведено до конца. При осуществлении национальной таможенной деятельности с этой проблемой сталкиваются постоянно. Решения в неясных вопросах принимаются в судебном разбирательстве обжалований, и при этом создаются судебные прецеденты.

---

<sup>59</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01, ihmisten vapaasta liikkuvuudesta pykälä 18 ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella pykälät 23-31 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01, параграф 18 о свободном перемещении людей и параграфы 23-31 о свободном перемещении товаров на территории Сообщества).

<sup>60</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01) создает условия для осуществления контрольной и досмотровой деятельности, совершаемой в отношении транспорта внутри Сообщества. В Указании о таможенном контроле 03/2006 (tullivalvontaohje 03/2006) констатируется, что выборочные досмотры запрещены в отношении транспорта ЕС. Зато досмотры можно совершать с помощью профилирования объектов на основе анализа рисков).

<sup>61</sup> EY:n perustamissopimus 2002/C325/01, pykälät 23-31 (Соглашение об учреждении Европейского Союза 2002/C325/01, параграфы 23-31).

В отношении внутреннего транспорта Сообщества основным правилом является свободное перемещение. Однако, меры контроля и досмотра можно принимать в отдельных случаях, на основе усмотрения ситуации.<sup>62</sup> Таким образом, базовый принцип свободного перемещения лиц и товаров внутри ЕС требует от таможи предварительного планирования действий, а также подбора объектов досмотра на основе анализа рисков. Зато в отношении транспорта, следующего за пределы ЕС, в контрольной деятельности досмотры можно совершать более свободно<sup>63</sup>. Однако, когда выполнены соответствующие условия досмотровой деятельности, действуют одинаковые уполномочия как в отношении внутреннего грузового и пассажирского транспорта ЕС, так и в отношении грузового и пассажирского транспорта между ЕС и странами за пределами ЕС.<sup>64</sup>

Таможня имеет право остановить человека для совершения таможенных мер, а также принять все необходимые меры досмотра. При этом таможенник может совершить досмотр одежды на человеке, его багаж, а также транспортное средство и грузовой отсек, которыми он распоряжается. Если лицо по очевидным причинам подозревается в совершении преступления, установленное наказание за которое составляет более шести месяцев лишения свободы, сотрудник таможни может совершить личный досмотр или обыск также других объектов, кроме одежды или багажа лица. Таможенный сотрудник имеет право применять такие же принудительные меры, как полиция применяет в своей сфере деятельности. Таможенные меры применяются исходя из принципа наименьшего ущерба.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> В указании о таможенном контроле 03/2006 (tullivalvontaohje 03/2006) , стр. 7, основной ограничений представлены параграфы 30 и 296 Соглашения об учреждении Европейского Союза. В упомянутых параграфах обоснованием ограничений не указывается национальная налоговая политика государств-членов. Однако, национальные налоги входят в число исключений, оправданных т.н. «крайне важными причинами». В заключении суда по случаю Cassis de Dijon указывается следующее: «При отсутствии соответствующих правил ЕС следует одобрить правила, касающиеся препятствий внутренней торговле ЕС, в том случае, что эти правила необходимы исходя из обязательных требований, которые связаны с особо эффективным налоговым контролем, с обеспечением здоровья населения, с концепцией хорошей торговли, или с защитой прав потребителя.»

<sup>63</sup> Таможенный кодекс, параграф 13, на основе которого в Указании о таможенном контроле 03/2006 (tullivalvontaohje 03/2006), на стр. 6, указывается, что досмотры выборочного типа допускаются и являются частью нормальной контрольной деятельности в отношении транспорта в третьи страны и из третьих стран.

<sup>64</sup> Tullivalvontaohje 03/2006 (Указание о таможенном контроле 03/2006).

<sup>65</sup> Tullilaki 29.12.1994/1644, rykälät 13-17 (Таможенный закон 29.12.1994/1644, параграфы 13-17).

Ценности, составляющие фон таможенной деятельности, управляют также организацией деятельности. Общие административные правила<sup>66</sup>, такие как профессионализм, надёжность, услужливость, уважение к личности, объективность, целенаправленность, умеренность и равноправие являются теми идеалами, которыми таможня старается руководствоваться в своей работе. Вопрос касается в данном случае сознательно выбранного принципа деятельности и публичности. При планировании деятельности учитываются как клиент, так и контроль. Тенденция направлена на то, чтобы процедура налогообложения и контроля были бы минимально обременяющими для пересекающих границу пассажирских и транспортных потоков. Эффективность означает также принятие во внимание интересов клиента. При этом следует одновременно обращать внимание на обеспечение бесперебойного хода как процессов налогообложения и контроля, так и внешней торговли.

В контроле за пересекающим границу транспортным движением вопрос касается наблюдения и анализа рисков, направленных на транспортные потоки. Пересекающее границу транспортное движение можно разделить на различные контрольные стадии. В анализе риска проводится выяснение фона, касающегося участников, и делается попытка выявления виновности в рисках преступлений. Анализ риска начинается часто параллельно с наблюдением, методом отбора наиболее интересных случаев в качестве объекта для более тщательного исследования. Следствием анализа риска является формирование профилированных объектов. Целью является раскрытие возможной преступной деятельности. Анализ риска проводится также на основании феномена преступности.

Что касается борьбы с преступностью, то задачей таможни в первую очередь является отсеивание в зоне действия таможни с пересекающего границу транспортного потока элементов преступной деятельности, а также проведение предварительного следствия для предъявления обвинения. В отсеивании пересекающего границу транспортного потока (происходящего в зоне действия таможни) участвуют как на региональном, окружном, так и на государственном уровне все те оперативные службы, которым определена своя зона ответственности. Процесс отсеивания не концентрируется на обязанностях одного

---

<sup>66</sup> Hallintolaki 6.6.2003/434, pykälät 6-10 (Закон об администрации 6.6.2003/434, параграфы 6-10).

подразделения, а речь идёт прежде всего о сотрудничестве между подразделениями организации.<sup>67</sup>

В расследовании преступления вопрос касается производства предварительного следствия, начатого на основании имеющихся подозрений в совершении нарушения таможенных правил для выяснения наличия состава преступления. Преступления, расследуемые таможенной, не являются так называемыми преступлениями, по которым дело может быть возбуждено лишь по заявлению пострадавшего, а процесс начинается вследствие выявленной деятельности, связанной с борьбой с преступностью. Проводимое таможенной отсеивание, касающееся пересекающих границу транспортных потоков, сливается при этом, в целом, с производством предварительного следствия. Производство предварительного следствия связано часто с применением различных мер воздействия для получения необходимых доказательств. Во время производства предварительного следствия проводится допрос сторон, и ведётся сбор доказательного материала. По делу оформляется протокол предварительного следствия, который направляется прокурору для судебного разбирательства. В производстве предварительного уголовного следствия используется информация таможенной по пересекающим границу транспортным средствам и связанным с ними участникам, а также сведения, имеющиеся у органов власти, сотрудничающих с таможенной.<sup>68</sup>

В сфере расследования таможенных преступлений применяется уголовный кодекс, закон о дознании, закон о применении мер воздействия, а также указ о дознании и о применении мер воздействия за нарушения таможенных правил. В сфере деятельности таможенной<sup>69</sup> вопрос касается выявления и расследования налогового мошенничества, грубого налогового мошенничества, лёгкого налогового мошенничества и налоговых преступлений. Таможенная выявляет и расследует нарушения регулирования экспорта и импорта, грубые нарушения регулирования экспорта и импорта, а также нарушения регулирования

---

<sup>67</sup> В таможенном кодексе установлено о мерах, применяемых в отношении пассажирского и грузового транспорта между ЕСм и третьими странами. Таможене поступает много информации о транспорте, пересекающем границу, и ее используют в обнаружении преступлений. Таможенный закон дает полное право совершать контроль и досмотры.

<sup>68</sup> В таможенной деятельности расследование преступления начинается, в основном, вследствие собственной деятельности организации в обнаружении преступности.

<sup>69</sup> Rikoslaki 19.6.1889, 29 ja 46 luvut (Уголовный кодекс, 19.6.1889, 29 и 46 главы).

экспорта и импорта при малозначительности совершенного нарушения. Помимо этого таможня отвечает за выявление и расследование контрабандных перевозок, контрабандных перевозок при малозначительности совершенного нарушения, попытку незаконного ввоза товаров, а также попытку незаконного ввоза товаров при малозначительности совершенного нарушения. В соответствии с пунктом 5 параграфа 3 Таможенного закона таможенными преступлениями считаются правонарушения, с которыми связаны ввоз в страну имущества, или вывоз из страны имущества. При этом задачами таможни являются, например, обнаружение ввоза в страну или вывоза из страны контра-фактных или незаконно изготовленных товаров, а также рассле-дование преступления.<sup>70</sup>

Следственные действия и применение мер воздействия за нарушения таможенных правил регулируются законом о производстве предварительного следствия<sup>71</sup>. Из принудительных мер таможня имеет право использовать наблюдение, техническое наблюдение, снятие информации из телефонных каналов связи и прослушивание телефонных каналов связи, исходя из условий, установленных в Таможенном законе и Законе о принудительных мерах. В таможенном законе установлено об использовании таможенных реестров лиц, а также о других используемых таможней реестров лиц, о сохранении в тайне, выдаче и получении информации. В соответствии с Таможенным законом в ходе осуществления предварительного следствия таможенный сотрудник имеет такие же полномочия следствия как полицейский имеет в своей сфере деятельности. В таможене руководителем следствия работает должностное

---

<sup>70</sup> Также Постановление о контрафактных товарах (Европейского сообщества) № 1383/03, Постановление КЕС (Европейского сообщества) о применении 189/03.

<sup>71</sup> Eitutkintalaki 30.4.1987/449 (Закон о производстве предварительного следствия 30.4.1987/449) регулирует выявление нарушений таможенных правил и производство касающихся их следственных действий. В соответствии с 2 пунктом Закона о предварительном следствии орган власти обязан провести предварительное следствие, когда на основании сделанного заявления или по другим причинам существуют подозрения в совершении преступления. Закон о применении принудительных мер (rakkokeinolaki) дополняет полномочия органов, представленные в таможенном кодексе для выполнения таможенных действий. Закон о применении принудительных мер регулирует вопросы задержания, ареста и заключения под стражу. Закон о применении принудительных мер регулирует также запрет на выезд, меры по ограничению прав и свобод правонарушителя и вопросы конфискации, а также розыск, направленный на место нахождения подозреваемого лица. Закон регулирует также прослушивание телефонных переговоров, использование средств наблюдения, снятие информации с технических каналов связи, а также другие меры пресечения.

лицо, имеющее право на задержание. Руководителем следствия может по особым причинам, на основе распоряжения, работать и другое лицо, работающее в области борьбы с таможенными правонарушениями, но с ограниченными полномочиями.<sup>72</sup>

Таможня стремится в своей деятельности к эффективности с помощью стратегий. Целью клиентской стратегии является развитие деятельности, которая во главу угла ставит клиента, которая упростит формальности пересечения границы. Основной клиентской стратегией является весть о том, что компании нуждаются в максимально быстром растаможивании товаров, что вписывается в международное рабочее окружение. Эффективность и выгода от проверок являются по этой причине главной целью в развитии таможенной деятельности. Важно также не забывать клиентов при планировании и развитии деятельности таможни. Клиентская стратегия при этом, помимо успешного регулирования внешней торговли, способствует также обеспечению защиты общества. Таможня добивается этого средствами управления клиентов. Клиенты группируются здесь согласно клиентов-компаньонов, ключевых клиентов, мелких клиентов. Фоном группирования является потребность клиента в таможенных услугах, различные классификации риска, и качество деятельности на основании прежнего опыта.<sup>73</sup>

Через стратегию контроля таможня стремится отсеивать из обширного транспортного потока элементы преступной деятельности. Целью является борьба, главным образом, против наркотических веществ и экономической преступности. В деятельности акцентируется факт отслеживания и анализа исполнителей. На транспортный поток, пересекающий границу, направляются действия на основании анализов риска. Контроль можно разделить на основной контроль и на контроль предотвращения таможенных нарушений. Задачей основного контроля является наблюдение за пересекающим границу транспортным потоком и отбирать оттуда объекты для проверок на основании подозрений риска. Основной контроль может останавливать также объекты транспортного движения ЕС, и опрашивать клиентов. Через опрашивание и происходящей во время этого проверкой документов, можно по мере необходимости, перейти к действиям. Контроль предотвращения таможенных нарушений подразумевает использование метода

---

<sup>72</sup> Tullilaki 29.12.1994/1644, pykälä 43 (Таможенный закон 29.12.1994/1644, параграф 43).

<sup>73</sup> Tullin asiakasstrategia (2004) (Стратегия таможни Финляндии в отношении клиентуры 2004).

приближенности в отношении нарушителя. Основное внимание в этой работе делается на анализе предварительных сведений, касающихся транспортных потоков, пересекающих границу. Если такая информация недоступна, то таможенный орган принимает решение по особым объектам риска. Целью данной работы является выявление и раскрытие преступной деятельности в интересах судебной-правовых процедур.

Стратегия контроля включает надлежащее обучение персонала службы основного контроля и службы контроля по предотвращению таможенных нарушений, а также обеспечение инструментарием. Наиболее показательными приобретениями оказались передвижные просвечивающиеся устройства. Для стратегии контроля важным является аналитическая деятельность, разведка (наведение справок) и развитие сотрудничества между официальными органами. Особое внимание уделяется сотрудничеству между полицией, таможенной службой и пограничной службой, т.н. сотрудничеству ПТР. Развитие информационных систем между различными органами власти и расширение прав пользования рассматривается в качестве средства передачи информации и улучшения анализа. Информацию, необходимую для службы контроля, таможенные органы стремятся получить также от участников транспортных потоков, пересекающих границу, посредством заключаемых с ними договоров. Стратегия контроля направлена прежде всего на защиту общества таким образом, что при устремлении таможенной деятельности на заранее выбранный объект риска, сохраняется бесперебойность законного пересечения границы транспортных потоков.<sup>74</sup>

Целью ресурсной стратегии является обеспечение эффективности издержек работы. Ресурсная стратегия может быть разделена на стратегию персонала, на стратегию управления информацией и на стратегию связи. Цель – эффективно направить ресурсы персонала, и обеспечить передачу информации. Все стратегии таможи учитываются одновременно при планировании деятельности. Действия должны соответствовать стратегиям.<sup>75</sup>

У таможи в силу характера своей деятельности имеется весьма много информации об участниках, пересекающих границу транспортными средствами, о транспортных средствах, а

---

<sup>74</sup> Tullin valvontastrategia (2005) (Стратегия контроля таможи Финляндии 2005).

<sup>75</sup> Tullin resurssi-strategia (2005) (Стратегия таможи Финляндии в отношении ресурсов 2005).



также о перемещающихся товарах. Помимо контроля, происходящего в момент пересечения границы, прибывающий в страну товар связан с контролем и находится под наблюдением также и на территории страны. Таможня имеет также с позиции клиентской стратегии различные партнёрские программы с участниками пересекающих границу транспортного движения. Это означает оперативное получение информации о товаре и, связанных с ним участниках. Помимо полиции и ведомства пограничной охраны таможня сотрудничает также с органами судебных исполнителей и налоговой инспекцией. Необходимую для деятельности информацию таможня получает из различных информационных систем, а также от сотрудничающих с ней органов власти методом наведения справок. Отсеивание информации, её анализ и передача, а также сотрудничество с другими органами власти в собственной зоне деятельности таможни в выявлении преступных случаев и доведения их до производства предварительного следствия является задачей-вызовом.

Целью сотрудничества официальных органов власти является то, чтобы таможня выступала в помогающей роли в отношении других должностных лиц по сотрудничеству, и с другой стороны принимала бы также от них помощь в случае необходимости. Предпосылкой успешного сотрудничества является то, что органы власти знают об информационных потребностях и конечных целях друг друга, и на основании этого принимают необходимые меры. Задачей таможни является учесть также деятельность других органов власти в действиях, связанных с пересекающим границу транспортным движением. В этом случае таможня выступит в роли, помогающей тому органу власти, в сферу деятельности которого это непосредственно относится. Таким же образом таможня получает помощь от других органов власти. Сотрудничество можно разделить на отсеивание информации, на её анализ и передачу, на рутинную по своему характеру деятельность, выполненную в результате совместной работы, на содействие по службе в определённых делах, на проектную и операционную деятельность по-своему характеру, а также на совместную аналитическую, учебную и управленческую деятельность. Центром внимания настоящего исследования является оперативное сотрудничество органов власти в вопросах, связанных с пересечением границы транспортных средств.

Международное сотрудничество между официальными органами регулируется национальными законами и постановлениями

Финляндии.<sup>76</sup> Сотрудничество таможенных служб Финляндии и России можно разделить на административное, налоговое и правоохранительное сотрудничество. Административное сотрудничество предусматривает создание предпосылок деятельности на государственным, региональном и локальном уровне отвечает руководство таможенной службы. За обмен налоговой информацией с российскими таможенными органами отвечают отдел контроля всей службы, а также региональные отделы контроля. Правоохранительные запросы об оказании правовой или служебной помощи проходят через группу по вопросам правовой и служебной помощи подразделения расследования Отдела по борьбе с преступностью Главного таможенного управления.

Сотрудничество в борьбе с преступностью между таможенными службами Финляндии и России разделяется на информационно-аналитическую работу в области правоохранения и на взаимодействие в расследовании правонарушений. Сотрудничество в области информационно-аналитической работы правоохранения означает, в первую очередь, обмен разведочной информацией. В отношении взаимодействия в расследовании речь идет об обмене информацией, необходимой для разбирательства преступлений, а также об оперативном сотрудничестве. В таможенном законе устанавливается о порядке передачи информации, полученной из реестров, государственному органу другой страны в качестве служебной помощи.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 4/1994 (Закон о международной правовой помощи в уголовных делах 4/1994, в дальнейшем Закон о международной правовой помощи) .

<sup>77</sup> Tullilaki 29.12.1994/1644 (Таможенный закон 29.12.1994/1644).

## 8.2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ФИНЛЯНДИИ

### 8.2.1 Официальные структуры

Таможенная организация<sup>78</sup> образует в отношении пересекающего границу транспортного движения своего рода шлюз, который отсеивает из пассажирского и товарного движения для таможни и сотрудничающих с нею органов власти необходимую информацию. Налогооблагаемые и надзорные функции таможни организационно разбиты таким образом, что на разных стадиях пассажирского и товарного движения в деятельности участвуют различные организационные подразделения. Эти подразделения со своей стороны владеют в рамках сферы своей деятельности различным объёмом информации в отношении пересекающего границу транспортного движения, а также о сведениях лиц-участников, пересекающих границу. Пересекающее границу транспортное движение можно разделить на различные контрольные стадии на основании того, кто выступает в качестве контролирующего подразделения, какой информацией владеет данное подразделение об участниках пересекающего границу транспортного движения, а также к какой информации рисков, касающейся участников и товаров, подразделение имеет доступ.

В региональных подразделениях таможни проводится отсеивание, связанное с пересекающим границу транспортным движением, и работа, направленная на выявление факторов преступной деятельности. Помимо этого, на крупных пунктах пропуска региональные подразделения проводят уголовное следствие, связанное с данными делами. Деятельность региональных подразделений концентрируется в основном на преступных действиях, непосредственно связанных с нарушением

---

<sup>78</sup> В данном исследовании внимание сконцентрировано на изучении практических аспектов Восточного таможенного округа и государственного уровня. Из организационных участников, региональных подразделений будут рассмотрены пункт перехода через границу Ваалимаа, на окружном уровне – контрольные службы, и на уровне Главного таможенного управления – центральные разведывательные и следственные представители. Помимо этого на региональном, окружном и государственном уровне внимание обращено на аналитический центр “ПТР”. Материал интервью по части таможни собран в промежутке времени между 2005-2006 г. Представлено 7 интервью. Интервью проводил Антти Малми. Тексты интервью записаны, и автор сгруппировал ответы в соответствии с классификацией материала по различным темам.

провоза через границы табака, алкоголя и наркотических веществ. На окружном уровне борьба таможи с преступностью и уголовное следствие концентрируются на региональной деятельности, связанной с нарушением таможенных правил. На региональном уровне размещены, например, оперативные подразделения, базирующиеся свою деятельность на выявлении экономических преступлений.

Службы, отвечающие за различные контрольные стадии пассажирского и товарного движения, должны знать информационные потребности организаций, уметь организовать необходимый анализ, выяснить обстоятельства нарушения и довести дело до завершения, передача информации, а также организация совместной работы в интересах достижения целей организаций. На контрольной стадии в отношении отсеивания интересов необходимо отметить, какую информацию соответствующая служба может извлечь от участников пассажирского и товарного движения. Равным образом в центральном положении находится доступ к уже существующей информации риска.<sup>79</sup>

В сфере деятельности таможи вопрос касается, прежде всего, информации рисков, рассматривающих прежде всего участников, транспортных единиц и видов товаров. В этом случае вопрос касается сведений, внесённых в различные информационные системы и базы данных. Анализ рисков может быть со своей стороны определён, как процесс, в котором информация, касающаяся пересекающего границу транспортного движения, оценивается в соответствии с задачами и основными целями органов власти. В оценочном процессе используется уже существующая информация рисков. Помимо информации, зафиксированной в информационных системах и базах данных, информация извлекается также по каналам наведения справок. На различных стадиях контроля пассажирского и транспортного движения подчёркивается важность организации сотрудничества органов власти. Это сопряжено особым вызовом по той причине, что руководящая позиция (гегемония) не всегда прозрачна в сотрудничестве.

При контроле на первой стадии, при так называемом основном контроле, первую стадию отсеивания пассажирского и транспортного движения проводит служба основного контроля.

---

<sup>79</sup> Исследование сосредотачивается на отсеивании потребностей в получении информации у таможи и официальных органов, с которыми таможня сотрудничает, на передаче информации, а также на вопросах оперативного взаимодействия. Вопрос рассматривается, в особенности, с точки зрения преступной деятельности.

Часть персонала службы основного контроля осуществляет визуальное наблюдение за пересекающим границу транспортным движением снаружи, другая часть персонала ведёт наблюдение из диспетчерской. Поддержкой службы основного контроля является информационная система таможни, куда можно заранее ввести желаемые объекты контроля. Персонал службы основного контроля обладает опытом в сфере своей деятельности в отношении регулярно пересекающего границу транспортного движения. Контроль осуществляется путём, как выборочного досмотра, так и путём анализа рисков. Персонал службы основного контроля владеет также персональной информацией, связанной с пересекающим границу транспортным движением. Речь идёт о накопившейся за время деятельности устной традиции, основанной на опыте, а также о случаях, неофициально запечатленных в памяти.

*”Вобщем оттуда [из информационной системы] поступают те запрашиваемые сигналы, если информация туда внесена. Но эта [другая имеющаяся у таможни] система.. оттуда по-моему мнению информация не выскакивает. [...] Эта [другая имеющаяся у таможни] система должна быть открыта и сведения вносить туда отдельно.”*

*”Но мне кажется, что у каждого есть [...] у кого-то может быть блокнот или какая-нибудь красная книга, или ещё что-то, куда заносятся дела. [...] Через полгода поступает какая-нибудь рекламация о каком-то деле.. которого уже возможно и не помнишь. И вот он [товар] прошёл [через таможню] хоть и с повышением платежа. Но ничего не видно, осталось лишь имя клиента и информация о том, что пять блоков подверглись налогообложению. Поступает заявление, что в гараже обнаружен [товар]. Но ничего нет, имеется лишь фамилия клиента да информация о пяти блоках. И вот начинаем вспоминать, были ли они у этого лица в кармане, подмышкой два и три на шляпной полке... или два блока на шляпной полке и один там, под напольным ковром.”*

Для досмотра первой стадии, произведенной службой основного контроля, считали значительным создание диспетчерской, которая открывает предварительную визуальную связь на пересекающее границу транспортное движение. Часть персонала службы основного контроля действует только снаружи на линии, в то время как другая часть действует в диспетчерской. В будущем

ожидали увидеть более чёткую организацию использования технических инструментов.

*”Но на самом деле это несколько зависит от каждой группы. Некоторые любят анализировать и извлекать информацию с помощью машин и щёлкать по клавиатуре [...] Смотрят там через [информационную систему] предварительно кто [прибывает], смотрят на прибывающие в страну транспортные потоки. А другие предпочитают немного больше находиться [на улице] на линии и наблюдать за этим. Но в экспорте и здесь.. когда мы печатаем.. это такая беготня. Мы находимся и внутри и на улице. [...] Ещё не было такого, чтобы там [в диспетчерской] кто-нибудь постоянно всегда дежурил. Оттуда можно.. там не обязательно кто-то находится. Но дела идут в том направлении, что конечно, там должен постоянно кто-нибудь находиться и наблюдать за происшедшим. И вот этот новый пункт.. И вероятно настал тот ”миг”, когда начнут говорить, что Пунканен! Теперь ты дежуришь в диспетчерской. [...] Три года тому назад у нас не было такой диспетчерской. Это было самым большим недостатком на протяжении уже 10 лет, что у нас не было туда, в Россию визуальной связи, не говоря уже о собственном помещении у группы наблюдения.”*

На анализ рисков, произведенный службой основного контроля на первой стадии, центральным образом оказывает влияние то, какая информация о единицах пассажирского и товарного движения, получена на различных стадиях их перемещения. В Ваалимаа контроль за транспортными единицами осуществляется в реальном времени и визуально. Об участниках пересекающего границу транспортного движения (физические лица, фирмы) и о транспорте существует зафиксированная информация в информационных системах таможи, полиции и пограничной службы. Также и персонал таможенного органа соприкасается с местными постоянными участниками. Речь идёт о связанной с участниками информации рисков, которая включает информацию, как стадии предварительного следствия, так и информацию, полученную путём наведения справок. При выборе транспортных средств, подвергаемых контролю, можно использовать собаку для поиска наркотиков, или просвечивающее устройство в зависимости от характера операции.

При контроле второй стадии интересующее транспортное средство может быть остановлено по мере необходимости, а его

водителю заданы вопросы. На этой стадии проверке подвергаются личные документы водителя, а также документация, касающаяся транспортного средства и груза. Одновременно транспортное средство может быть подвергнуто поверхностному контролю. Таможенный инспектор оценивает лично уровень риска и наводит справки в диспетчерской. В службе основного контроля положительным делом воспринималось то, что в группе удалось заполучить в многостороннем порядке шифры информационных систем. Раньше было совсем не обязательно иметь во всех рабочих сменах сотрудника, владеющего шифрами. В ходе интервью выяснилось, что в принципе информационными системами пользуются, но далеко не все сотрудники знакомы с ними. В момент взятия интервью информационная система использовалась не на всю мощь.

*”У нас в последние годы... по-моему это развивается блестяще. Я бы сказал, что четыре года тому назад, всего этого, этих отменных [информационных систем] и всего такого... Всё это было всегда ограничено, мало кто имел к ним доступ [чтобы или пользоваться]. Но теперь, я бы сказал, что теперь всё в порядке. Я раньше относился несколько критически, когда эти [права пользования регистром] были, то они были только у следователей. А следователи не находятся здесь 24 часа в сутки. Существовал определённый барьер, когда были сомнения [насчёт преступления] и надо было навести справки, получить информацию, то приходилось будить следователя посреди ночи, или откладывать [ведение дела]. И когда мы выполняем сменную работу, то и не встречаемся с этим человеком. Но в настоящее время, по-моему, эти системы работают так, как им и положено работать. [...]”*

*На основании анализа риска формируется общая картина об объекте, и оцениваются возможные риски противозаконных действий в зоне действия таможни или сотрудничающих с нею органов власти. Подозрение риска определяет качество действий. Служба основного контроля отвечает в Ваалимаа за регулярное проведение отсеивания в транспортном движении, пересекающем границу, и за выбор объектов проверки. При основном контроле по мере необходимости сотрудники связываются со службой по борьбе с преступностью, если в транспортном движении,*

*пересекающем границу, будут замечены признаки, представляющие интерес для службы по борьбе с преступностью.*

*”Служивцы проводят по истине усердную работу, анализируя это местное транспортное движение, и черпают эту информацию. И когда они находят что-то такое, что может нас [службу по борьбе с преступностью] заинтересовать, то, надо сказать, информации поступало достаточно. Нам удалось завести несколько хороших [уголовных] дел. Короче говоря, на практике разделение труда такое, что те, кого целесообразно остановить здесь на границе [...] тех мы пытаемся проверить и [...] по мере необходимости пытаемся дело довести дальше.”*

При контроле третьей стадии грузовой транспорт, содержащий товар, подлежащий растаможиванию, направляется на грузовую площадку, находящуюся в Ваалимаа. Это составляет основную часть контролируемого таможенными транспортными перевозками. Товар, облагаемый таможенной пошлиной, ввозится также и легковыми автомобилями, и в багаже пассажиров. Владельцы товара, или их представители направляются в этих случаях в центр декларирования Ваалимаа для таможенного декларирования. На стадии таможенного декларирования клиент обязан заполнить определённой формы бланк. Товар по мере необходимости должен быть предъявлен таможенному органу для его физической проверки. При проверке документации таможенный инспектор сравнивает сведения таможенной декларации со счёт-фактурой и товарной накладной, представленными в качестве приложения.

В анализе риска третьей стадии даётся оценка участников, причастных товару. В анализе риска снова используются информационные системы таможни, полиции и пограничной службы. В сомнительных случаях персонал центра декларирования наводит справки в отношении участников у персонала службы основного контроля, или у сотрудников службы по борьбе с таможенными нарушениями. Анализ риска включает также отдельную систему, встроенную в информационные системы декларирования, с помощью которой сведениями по рискам можно пользоваться во всех таможенных органах. Контроль центра декларирования направлен на подтверждение налогооблагаемых процедур транспортного движения, пересекающего границу. Непосредственного отсеивания пересекающего границу транспортного движения не проводится, но конкретно



по случаям в отношении сомнительных объектов запрашивается дополнительная информация у контролирующих групп, или наоборот, им передаётся информация.

В морском и воздушном транспортном движении предварительные сведения, касающиеся лиц, товаров и транспортных единиц, составляют основу контроля по борьбе с таможенными преступлениями. Таким образом произведённом контроле документации вопрос касается просмотра пассажирского и товарного манифеста, полученного за сутки. Отсеивание пассажирского и товарного движения в реальном времени в Ваалимаа проводится прежде всего силами службы основного контроля и дополняющего его центром декларирования. Персонал службы по борьбе с таможенными нарушениями участвует в отсеивании пассажирского и товарного движения в реальном времени только sporadически. Задачей последнего является выбор на основе полученных сведений тех объектов, в отношении которых таможня сомневается в нарушении таможенных правил.

В анализе рисков, выполненном группой по борьбе с таможенными нарушениями, таможня принимает информацию о подозреваемых участниках и единицах пересекающего границу транспортного движения как от внутренних структур таможни, так и от других сотрудничающих с нею органов власти. Помимо этого служба по борьбе с таможенными нарушениями участвует sporadически в отсеивании пассажирского и товарного движения и занимается организацией очередных ударов и операций. Служба по борьбе с таможенными нарушениями анализирует сомнительные объекты с помощью информационных систем и планирует деятельность по раскрытию преступлений. Группа пользуется информационными системами таможни, а также регистрами полиции и ведомства пограничной охраны. Группа по борьбе с таможенными нарушениями получает по мере необходимости дополнительную информацию по своим объектам по связям наведения справок как внутри таможни, так и от органов власти по сотрудничеству. Так же для группы предоставлены прекрасные возможности для проведения аналитической работы.

Основное внимание персонала службы основного контроля и центра декларирования направлено на отсеивание широких масс, а также на выполнение различных процедур по растаможиванию. В сфере деятельности этих групп, им, таким образом, не хватает времени сконцентрироваться на случаях более трудных и занимающих больше времени. В то время как группа по борьбе с таможенными нарушениями обладает лучшим профессиональным мастерством, имеет время и средства проводить

анализ рисков, направленный на исполнителей, и строить на его основе оперативную деятельность.

За контролем и анализом рисков следуют досмотр, внесение информации в базу данных и анализ, а также сотрудничество внутри таможни и с другими органами власти. К последнему прибегают в тех случаях, когда объект вызывает сомнения. Возможное подозрение риска определяет качество процедуры. В зоне деятельности таможни риски можно разделить на подконтрольные и налогооблагаемые риски. Совместная работа организационных подразделений таможни и сотрудничество с другими органами власти включает передачу информации и начало совместной деятельности по заранее договорённому способу.

Любое контролирующее подразделение таможни может назначить проведение физического досмотра лица, транспортного средства или товара. В отношении транспорта, следующего из-за пределов или за пределы ЕС, досмотр может быть выборочным, но обычно на этом фоне наблюдается повышение уровня риска. В отношении внутреннего транспорта ЕС проведение досмотровых мер допускается только на основе риска, связанного с соответствующими деятелями. В таком случае в отношении лица, товара или транспортной единицы возникли подозрения в причастности к противозаконной деятельности. Можно рассматривать возрастание риска на стадии, когда имеем дело с клиентом, или при проверке документации, связанной с лицом или товаром. Речь идёт о совершаемом на различных стадиях направлении на досмотр пассажирского и товарного движения на основании анализа риска. В более узком смысле можно говорить, например, об оценке риска, основанной на интуитивном опыте таможенного инспектора.

В более широком плане при анализе риска речь может идти о многолетней работе, на протяжении которой на участников нацелены побочные данные, полученные с помощью информационных систем, ранее проведённые физические проверки, наблюдение, отслеживание, телефонное прослушивание и использование прочих рабочих инструментов. Целью проверок является максимальное выявление преступной деятельности, или сбор информации, связанной с преступностью. В каких-то случаях на фоне проверок может возникнуть совершенно уверенное подозрение о противозаконной деятельности. Но в целом, вопрос касается предотвращения возможности противозаконной деятельности на основании подозрения риска. Группа по борьбе с таможенными нарушениями концентрирует внимание при отсеивании проверяемых объектов от возможного преступления

до нахождения подозреваемых лиц. Это означает, что группа по борьбе с таможенными нарушениями выбирает свои объекты на основании заранее проведённого анализа риска.

На стадии консервации можно "разговорить" лицо и проверить его проездные документы, а также документы, касающиеся товара и транспортного средства. В случае возможного насильственного поведения лица в стадии проверки, то в отношении его можно организовать контроль безопасности на случай наличия оружия. В случае возникновения подозрения о наличии у лица контрабандного, незаконно ввозимого в страну товара, проводится досмотр лица. Досмотр транспортного средства проводится в специальном, предназначенном для проверки помещении. Служба основного контроля, может назначить досмотр транспортного средства, например, в случае возникновения сомнений, что в грузовом отсеке или среди товара находится нечто незаконное. Подозрение в риске определяет масштабность процедур. Во время досмотра по мере необходимости используется помощь собаки по поиску наркотиков, или же транспортное средство может быть отправлено на просвечивание.

При незначительных нарушениях правил акцизного сбора региональное подразделение проводит самостоятельно налогообложение и выписывает возможное требование наказания. Процесс следствия по уголовному делу начинается в таможне почти всегда с выявляющего действия. Когда имеются обоснования для подозрения о совершении преступления, то по инициативе следователя по уголовным делам начинается производство предварительного следствия. В ходе предварительного следствия проводится допрос сторон, ведётся сбор доказательного материала, и на основании этого составляется протокол предварительного следствия для прокурора с целью рассмотрения дела в судебном заседании.

Исполняющие подразделения таможни записывают в журналах разведочную информацию, полученную в ходе совершения работы, и составляют отчеты по досмотрам. Информация о совершенных физических досмотрах, а также разведочная информация о подозреваемых деятелях, зафиксирована в информационных системах таможни. Каждое исполняющее подразделение также обеспечивает архивацию актов по своим досмотрам так, что при необходимости их можно достать задним числом. Кроме того, отдельные сотрудники также записывают свои интересные случайные наблюдения, связанные с транспортом, пересекающим через границу. Если в ходе проведения досмотра транспорта, пересекающего

границу, возникает обоснованное подозрение о совершении преступления, заявление о совершенном преступлении вводится в систему регистрации полиции по заявлениям о совершенных преступлениях.

Задачи, полномочия таможенных органов власти, а также сотрудничество между организациями регулируются их касающимися законами и законодательными актами. Законодательство определяет рамки и отправные точки деятельности органов власти. В сфере сотрудничества органов власти на основании предписаний и их дополнений заключены договора о сотрудничестве между организациями. В сфере управления органа власти формируются договора по целевым результатам между организацией и соответствующим министерством по задачам и приоритетам деятельности. Помимо этого органы власти занимаются составлением планов, стратегий и директивных заданий, касающихся деятельности.

В соглашениях, ориентированных на конкретные результаты, стратегиях деятельности и планах действий, на основании которых осуществляется управление деятельностью, сотрудничеству органов власти отводится весьма существенная роль. В этой части таможня приняла на себя обязательства по общим целям государственной Программы по повышению производительности<sup>80</sup>, а также программы безопасности министерства внутренних дел<sup>81</sup>. С помощью сотрудничества административных органов достигается экономия ресурсов в деятельности участвующих в этом организаций. Но общей задачей сотрудничества является прежде всего деятельность, ориентированная на повышение конкретных результатов. В плане деятельности и экономического развития таможенной службы, разработанного на 2007–2011 годы<sup>82</sup> отмечается, что основные центры тяжести таможенного сектора контроля нацелены на выполнение требований программы внутренней

---

<sup>80</sup> Цель программы по повышению производительности (2004) (Valtion tuottavuusohjelma 2004) состоит в повышении эффективности государственного управления путём концентрации ресурсов и усовершенствованием организации труда. Одной из важнейших задач является уменьшение управленческих издержек, что сказывается также на количестве должностей и назначений.

<sup>81</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004 (Принципиальное решение Государственного совета о программе внутренней безопасности от 23.9.2004).

<sup>82</sup> Suomen tullin toiminta- ja taloussuunnitelma 2007-2011 (План деятельности и экономического развития таможни Финляндии 2007-2011, стр.9).

безопасности, разработанной государственным советом (программы по борьбе с наркотиками и экономическими преступлениями)<sup>83</sup>, а также на программу стратегии контроля таможи<sup>84</sup> и на общую стратегию административных органов ПТР по борьбе с организованной преступностью<sup>85</sup>. Программа внутренней безопасности, разработанная государственным советом, со своей стороны, рассматривает сотрудничество административных органов, как средство достижения состояния безопасности. В таможенной стратегии контроля сотрудничество административных органов видится также инструментом, соответствующим требованиям управления деятельности, ориентированной на достижение конкретных результатов. В стратегии контроля внимание обращено на то, что для национального сотрудничества административных органов создана обширная договорная сеть, с помощью которой обеспечивается обмен информацией между должностными лицами, созданы особые формы транснационального сотрудничества (преследование, наблюдение, скрытая деятельность, контролируемый пропуск), приобретение доказательств в государствах, связанных с договором, и создание общих следственных групп в случае необходимости<sup>86</sup>. Стратегия по борьбе с серьёзной преступностью, разработанная усилиями органов полиции, таможи и пограничной службы, подтверждает со своей стороны, что основная цель стратегии заключается в усилении сотрудничества официальных органов, и прежде всего в борьбе с опасными преступлениями.<sup>87</sup>

В ходе взятых интервью прозвучала всё же мысль о том, что сконцентрированное сотрудничество ПТР с позиции экономики средств наиболее выгодно для полиции. Независимо от этой позиции в таможене взаимное сотрудничество с другими административными органами рассматривается как важное сотрудничество в оказании помощи другим управленческим

---

<sup>83</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004 (Принципиальное решение Государственного совета о программе внутренней безопасности от 23.9.2004).

<sup>84</sup> Tullin valvontastrategia (2005) (Стратегия контроля таможи Финляндии 2005).

<sup>85</sup> PTR-viranomaisten vakavan rikollisuuden torjuntastrategia 15.10.2003 ((Стратегия борьбы с серьёзной преступностью правоохранительных органов (полиция, таможня, погранслужба) от 15.10.2003).

<sup>86</sup> Tullin valvontastrategia (2005) (Стратегия контроля таможи Финляндии 2005).

<sup>87</sup> PTR-viranomaisten vakavan rikollisuuden torjuntastrategia 15.10.2003 ((Стратегия борьбы с серьёзной преступностью правоохранительных органов (полиция, таможня, погран-служба) от 15.10.2003).

структурам. Устранение дублирования в работе и принцип взаимности в совместной работе чётко прозвучало в ходе взятых интервью.

*”Особенно на местном уровне каждое должностное лицо в рамках своей компетенции в состоянии разумно согласовать практические вопросы [...] например, на контрольно-пропускных пунктах по части управления транспортными потоками существует договорённость о том, что таможня занимается управлением прибывающего в страну транспортного движения, а пограничная служба – отбывающим. Это связано с такой практической точкой зрения, что для таможни важнее въезжающее в страну товарное движение, чем отбывающее. Говоря о ПТР, вопрос здесь в целом касается братской помощи и некоей торговли, принципа взаимности ”win win -помощи”, с помощью которой ограниченные управленческие органы маленькой страны максимизируют свою скудность. Ресурсы ограничены и посредством этого ПТР пытаются латать ситуацию.”*

*”[...] Это пилули для полиции при недостатке ресурсов. Они получают квалифицированную профессиональную ресурсную помощь от таможни и ведомства пограничной охраны абсолютно бесплатно. С их позиции это хорошее решение, это ПТР [...], но нам рассчитывать на помощь оттуда, бесполезно, если мы только не сольёмся с ними. В таком слиянии, объединении, в товариществе не подберёшь изюм. Необходимо также вложить туда.”*

Взаимодействие должностных лиц исходит из потребностей конкретных ситуаций и осуществляется в установленных законодательством рамках. Организация взаимодействия гибкая и основывается на конкретных случаях. Сотрудничество осуществляется в рабочем порядке везде, где от него имеется конкретная польза.

*”Речь идет о такой области, что обо всем можно договориться и принимать решения в рамках полномочий. Кроме того, что с помощью сотрудничества ПТР можно начинать проекты и проводить кратковременные операции, т.н. операции ’ad-hoc’, и прочие, с его помощью можно также совершать всю эту работу регулярно и ежедневно,*

*учитывая небольшие ресурсы таможни. По-моему это хороший принцип разумного управления и сотрудничества. Это уже своего рода понятие или "бренд", который Финляндии удалось "продать" [...] или по крайней мере активно продавать другим поменьше государствам, которые находятся в Центральной Европе на восточной границе ЕС..."*

С позиции таможни целью сотрудничества административных органов является результативное выполнение собственных задач. В интервью прозвучала обеспокоенность тем, что сотрудничество административных органов может привести к передаче функций таможни другим органам, и не будет вовсе никакого латания дыр в дефиците кадров, который испытывает таможня. Это не воспринималось хорошим решением по той причине, что таможня обладает в сфере своей деятельности готовым профессионализмом, который основывается на специальном обучении, проводимом организацией.

*"Риск с позиции таможни заключается в том, что у нас отбирают наши функции и передают их пограничной службе, вместо того, чтобы нам определили бы дополнительные ресурсы. Сам я придерживаюсь того мнения, что в службе контроля, по крайней мере, необходимо сохранить основные сферы деятельности таможни, а также контроль за грузовым транспортом, включая контроль технического состояния транспортных средств, короче говоря, отдать таможне то, что ей принадлежит: достаточные ресурсы и обучение. Мы уже традиционно владеем умением в этой сфере. Работой этой занимаемся не впервые. Возможно в сфере контроля пассажирского движения большая часть функций перейдет пограничной службе, это можно даже приветствовать, чтобы там на границе таможня могла бы больше сосредоточиться на коммерческом и грузовом движении."*

Задачи по сотрудничеству органов власти порождают требования по организации структур сотрудничества. Результативность деятельности и ресурсосбережение организаций посредством сотрудничества административных органов являются теми центральными вопросами, в свете которых полезно проверять структуры сотрудничества. В ходе интервью чётко прозвучало, что организация сотрудничества административных органов

должна быть целесообразной. Сотрудничество административных органов не проводится ради самих органов, а только с позиции извлечения пользы.

*”Они в большей части касаются конкретных случаев, где отправным моментом является заведённое дело [дела], вокруг которых это сотрудничество строится. Если представить хотя бы КРП и таможеню в расследовании, например, какого-нибудь экономического преступления [...], при подходящем случае они спросят у нас, если речь идёт о внешнеэкономической деятельности – импорте, экспорте. Они просят нас оказать содействие по службе в расследовании экспортных и импортных нарушений. То же самое происходит и в обратном направлении. Если у нас исходно под следствием находится дело, касающееся контрабанды, что является делом нашего следствия [...] Далее эта полиция, которая ведёт прочие такие расследования и возможные другие следственные дела, которые напрямую не связаны с предварительным следствием, являющимся компетенцией таможеню.”*

Сферы деятельности таможеню и полиции отличаются друг от друга. Деятельность таможеню концентрируется на выполнении налогооблагаемых, процедурных и контрольных функций, связанных с пересекающим границу транспортным движением. Полиция же в Финляндии действует в качестве общенадзорного органа власти, сферой деятельности которой является вся страна. В силу различных сфер деятельности и различных функций между таможеню и полицией весьма мало дублирования в работе. Преступления, связанные с наркотиками можно считать на практике, пожалуй, исключительной сферой в том смысле, что это относится к компетенции обоих органов власти. Наркопреступления, в целом, связаны с ввозом в страну или вывозом из страны товара и, таким образом, работа таможеню также сконцентрирована на выявлении и раскрытии этих преступлений внутри страны.

*”...сотрудничество в области борьбы с преступностью предполагает, естественно, что надо определить кто руководит процессом. Закон о взаимодействии между полицейской, таможенной и пограничной службами (речь идет пока о предложении Правительства на указанный закон) исходит из того, что сотрудничеством руководит та служба, в задачи которой вопрос входит, и у которой*



*имеется больше других информации о данном вопросе. Также в отношении оперативного взаимодействия Закон исходит из того, что если интересы разных органов не совпадают друг с другом в отдельных ситуациях, тогда полиция, в качестве универсального органа, будет и дальнейшем уполномочен принимать решения в отношении порядка совершения мер. Однако, полиция не может принимать решения о том, какие действия будут совершать другие органы. Больше речь идет о комплексном регулировании графиком действий[...] Но и в этом случае речь идет больше о спорных ситуациях и прежде всего такие споры надо разрешать.”*

Потребность сотрудничества между таможней и полицией направлена прежде всего на отсеивание информации, анализ и передачу. При контроле за пересекающим границу транспортным движением таможня одновременно учитывает также потребности полиции в информации, и передает её дальше. Таким же образом таможня принимает от полиции интересующую её информацию по таможенным нарушениям, связанную с пересекающим границу транспортным движением. Для предварительного следствия создаются совместные следственные группы, которые занимаются расследованием таких случаев, где требуется присутствие обоих органов власти.

Функции таможни и ведомства пограничной охраны сосредоточены на пересекающем границу транспортном движении. Оба административных органа расположены на местном уровне, главным образом, на одних и тех же контрольно-пропускных пунктах границы. Таможня и ведомств пограничной охраны отсеивают пассажирское и товарное движение въезжающих в страну и выезжающих из страны потоков. Функции должностных органов чётко разделены. Если по ходу своей деятельности органы сталкиваются с вопросами, входящими в круг компетенции другого органа власти, то они непосредственно передаются этому органу. Совместные осмотры совершаются одновременно по принципу одного останова.

*”Если мы говорим о деятельности, которая осуществляется на границах, то я не вижу вопрос о руководстве особенно существенным, потому что у обоих органов, на тех местах, где таможня и погранслужба работают совместно, имеется своя четкая область работы. Так, что суть сотрудничества скорее всего в том, что все действия можно с точки зрения клиента осуществить гибко и упрощенно*

*за один раз. Чтобы не надо было сначала сходить на пограничный контроль, а потом на таможенный контроль, а оба вида контроля можно было бы присоединить в один процесс и таким образом ускорить движение транспорта через границу.”*

Совершаемые в отношении пересекающего границу транспортного движения процедурные и контрольные действия замедляют пассажирское и товарное движение. Благодаря общему планированию и координации действий удаётся облегчить прохождение транспортных потоков. Таможня и Юго-Восточный погранотряд проводят регулярно с интервалом в три недели периодические встречи, на которых стороны согласовывают общие вопросы.

*”..у нас проводится также один раз в три недели [...] периодическая встреча с пограничниками. На ней присутствуют также региональная полиция и КРП (Центральная криминальная полиция), когда речь идёт о каких-то вопросах, которые их касаются. Согласовыванием и выясняем на практике, есть ли проблемы, которые необходимо рассмотреть и решить.”*

В деятельности органов власти в целом нет необходимости в одновременном сотрудничестве трёх органов власти. Исходно вопрос стоит о деятельности каждого органа власти в сфере своей деятельности. При этом потребность в сотрудничестве строится в соответствии с событиями и исходя из практической необходимости.

*”Одна из продолжительных операций проходила на территории [Юго-Восточной Финляндии] на восточной автостраде, ведущей в Хельсинки. На этом маршруте осуществлялась продажа водки и сигарет прям из российских машин. Здесь у нас была общая продолжительная атака, где таможня и пограничная служба действовали для оказания помощи полиции. Это частично связано с тем снижением налога на водку... Компания по техническому состоянию транспортных средств [...] на техническое состояние грузового транспорта и на перевязку грузов – на это обращаем внимание... сотрудничество мобильной полиции, таможни и пограничной службы помогает здесь при надзорных ударах.. [На пограничной станции] тяжёлый грузовой автотранспорт относится таможне, а легковые*

*автомобили – полиции. А пограничной службе принадлежит вспомогательная роль [...] Взаимных проектов между двумя органами власти более чем достаточно.”*

*”[...] Естественно всегда готовы вложиться, когда открывается разумное поле деятельности, для такой своеобразной возни трёх банд. Только в реальной жизни их довольно мало. Здесь, как правило, вопрос стоит всегда либо о сотрудничестве с полицией, либо с пограничной службой [по отдельности]. Редко бывают ситуации, когда мы трое собираемся вместе и действуем. Имеются некоторые отдельные операции по транснациональной преступности, где обнаруживается такая общая зона для действий. Но их сравнительно мало. И они весьма хорошо покрываются с помощью усилий уголовной разведки и аналитического центра. Раньше случались [...] спорадические операции, которые проводились общими усилиями.”*

Взаимодействие исходит из того, что правоохранительные органы занимаются автономно своими задачами. В оперативной деятельности локального или окружного уровня сотрудничество организуется обычно без посредников прямо между сторонами без посредников. В таможене считается важным, что правоохранительные задачи и в дальнейшем остаются у таможенного органа. Был поднят вопрос о том, что у таможи имеется специализированный ноу-хау о контроле международного грузового транспорта, что необходимо в ее работе по борьбе с преступностью.

*”Мы не видим альтернативой то, чтобы полиция был единственным органом, осуществляющим меры по борьбе с преступлениями, потому что в таком случае пропадало бы постепенно все специализированное умение, связанное с международной стороной вопроса, т.е. с пересечением границы. На нашу работу имеется некоторый заказ исходя из того, что мы можем и умеем принимать административные меры, и, таким образом, можем принести свой вклад в борьбу с преступностью. В общем-то речь идет именно об этих принципах: о введении к минимуму затрат и о сотрудничестве. С другой стороны настоящее сотрудничество заключается в том, что мы видим вклад отдельных специализированных правоохранительных органов в национальной борьбе с преступностью.”*

*”...на стороне борьбы с преступностью: почему занимаются сотрудничеством? Почему начинают использовать новые формы деятельности, такие как анализ или совместная информационно-аналитическая работа или совместное расследование? Я считаю, что политическая атмосфера, а также атмосфера в оперативной работе на практике, намного более откровенная чем три года назад или десять лет назад. Мы можем откровенно говорить, что всем хватит дел: за получение работы не надо бороться. С одной стороны, с помощью правоохранительных мер мы хотим повлиять на преступления, а с другой стороны, на преступность как явление. А именно это не может сделать только один правоохранительный орган, даже не полиция. Пока еще исходят из того и говорят о том, что полиция является универсальным органом предварительного расследования, но надо сказать, что мы, а также частично и погранслужба, считаем, что мы внесем в эту деятельность свой специальный ноу-хау.”*

Уголовная разведка и аналитическая деятельность ПТР постоянно представлена специалистами персонала полиции, таможни и пограничной службы. Несмотря на то, что должностные лица различных органов власти действуют в качестве представителей своей организации, организация ПТР проводит также свою координированную деятельность. В этом смысле можно говорить о межорганизационной интеграции, осуществляемой в сфере анализа и передачи информации. Сконцентрированное на постоянном сотрудничестве в сфере основных процессов организаций, созданная организация уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР представляет новую управленческую культуру по сравнению с традиционной формой сотрудничества официальных органов. Речь идёт об объединении действий, направленных к единой цели. Похожие черты можно увидеть в регулярных двух-сторонних структурах сотрудничества. Хорошим примером такого сотрудничества на местном уровне является совместное инспектирование, проводимое таможней и пограничной службой.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Локальные подразделения таможни и погранслужбы на финляндско-российской границе совершают осмотры, как правило, по принципу «одного останова». При этом сотрудники обоих органов совершают осмотры одновременно, в соответствии с задачами служб.

Организация ПТР-деятельности придерживается губернского деления, принятого полицией, что отличается от регионального деления таможенных округов. С позиции настоящего исследования подразделение ПТР местного уровня размещено в Ваалимаа, что находится на территории Восточного таможенного округа. Подразделение ПТР Ваалимаа подчиняется однако же структуре ПТР, находящейся на территории Южного таможенного округа. Местонахождением как южного, так и общегосударственного подразделения ПТР является помещения КРП (Центральной криминальной полиции) в Вантаа. Организационное территориальное деление сотрудничающих между собой органов власти чётко отличаются друг от друга, что создаёт сотрудничеству определённые проблемы. Задачей подразделений ПТР является экономия административных ресурсов посредством совместной деятельности, а также предотвращение дублирования в работе. Развитие деятельности и обучение вписываются также в данный сценарий. Задачи службы уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР были определены в момент создания весьма открыто. Цель представителей органов власти – выступать в роли контактного лица между своей организацией и органом власти по сотрудничеству. Речь, таким образом, идёт об активизации анализа и передачи информации.

*”В подчинении у губернской группы Южной Финляндии находятся руководящие контакты. Мне до сих пор не ясно, являются ли они [официально] в подчинении, или нет, но [на практике] в подчинении у неё находится точка ПТР, действующая в аэропорту, и точка ПТР, действующая в порту Хельсинки, плюс к тому же точка ПТР, действующая в Ваалимаа. Все эти точки подчиняются губернской группе Южной Финляндии, что причиняет определённые неудобства. Или, скажем, необязательно неудобства, а странности в организации таможни, так как Ваалимаа входит в состав Восточного таможенного округа. Здесь встаёт довольно интересный вопрос, или вызов, или как бы ещё назвать. Нам в своё время пришла идея, что как только приступаем к выполнению общих дел, то сначала выясняем, что составляет сферу нашей деятельности. У нас тут начерчена карта Финляндии [...] на ней показаны губернии Финляндии, на ней изображены таможенные округа, далее показаны сторожевые пункты ведомства пограничной охраны и прочее. Сплошной однородной территории тут, пожалуй, нет. Очень много здесь пересеканий вдоль и поперёк*

*и наслаиваний. Три различные зоны на какой-нибудь одной территории, и находящиеся в различном подчинении, так что здесь уже имеется первый большой вызов, если попытаются достигнуть большей одинаковости.”*

*”Основная причина, пожалуй, почему такое вообще создали. Как мне кажется, [причина] заключается в том, что [это ] подразумевает более разумное использование административных ресурсов. Это означает, что можно делать в сотрудничестве, а именно получать дополнительные ресурсы от других, и с другой стороны то, что не происходит дублирования в работе, что в большой мере наблюдается особенно в столичных окрестностях в части известных... криминальных зон. Здесь вероятно была одна из важнейших причин, которые были, когда в своё время создавалась эта система. С другой стороны то, что можно развивать впредь эту деятельность органов власти и предлагать новые видения, точки зрения в данной деятельности. Вопросы обучения составляют здесь весьма серьёзную тему, когда эту идею на многих курсах довольно сильно проталкивают с помощью многих должностных лиц. Почти на каждом курсе звучит всегда тема ПТР.”*

*”Определение задач? [...] Весьма неясное. Буквально с самого начала сюда...как бы это получше выразить...Пойдёшь туда и начнёшь выполнять ту работу, и поразмыслишь о делах с позиции таможни. В большей мере эту работу я проделываю исходя из собственных соображений. С начальством, конечно, постоянно общаемся, но никто точно не знает, какова здесь цель таможни.”*

## **8.2.2 Оказание помощи в оперативной деятельности**

В предыдущей главе внимание было сосредоточено на оценке как собственных структур таможни, так и структур сотрудничества органов власти ПТР. Законы, постановления и договоры по сотрудничеству, регулирующие сотрудничество органов власти, создают рамки для сотрудничества. План деятельности и экономического развития таможни также рассматривает сотрудничество органов власти как эффективный способ достижения результативной деятельности и эффективности издержек в сфере деятельности административных органов. Цели сотрудничества и касающиеся их организационные

решения пока ещё не много говорят о том, как сотрудничество будет реализовано на практике. Сотрудничество органов власти традиционно организовывалось исходя из практических потребностей и ситуационности. Отсюда зародились прочные традиции сотрудничества как на местном, окружном уровне, так и на общегосударственном уровне организаций. Практические аспекты сотрудничества могут, таким образом, отличаться или противоречить более современным целям, составляющим фоновую подоплёку деятельности. Как уже было изложено в предыдущей главе, функции таможи будут разделены в пересекающем границу транспортном движении на различные контрольные стадии на основании того, какая информация может быть получена в отношении транспортных единиц, пересекающих границу, и к каким дополнительным сведениям может быть доступ.

Наряду с анализом и передачей информации органы власти осуществляют и другое сотрудничество. Речь может идти об исполнительской роли, или об оказании помощи, осуществляемой в результате своей деятельности. Выполнение исполнительской роли регулируется законодательством сферы деятельности. При оказании помощи речь идёт о содействии по службе, выполняемой в сфере своей деятельности, и о передаче сведений другому органу власти. Такого рода сотрудничество в целом носит рутинный характер. Сотрудничество можно осуществлять также таким образом, что органы действуют вместе, но при этом каждый выполняет функции по своей деятельности.

*”При этом надо помнить и тот факт, что [...] сотрудничество бывает разного уровня. Касательно правоохранительной работы у нас установлено о параллельных задачах. Но тогда, когда мы говорим о таможенном контроле, т.е. о контроле транспортных потоков и об осмотрах транспорта, то там не существует таких параллельных полномочий, а речь идет больше о том, что таможня совершает таможенные осмотры. Но если где-нибудь таможня это не делает, тогда эти осмотры могут совершать и полиция или погранслужба тоже.”*

В оказании служебной помощи речь идет о том, что правоохранительный орган может обратиться к другому органу с запросом, который касается отдельного конкретного случая. При этом таможенный орган может предоставить информацию, запрошенную другим правоохранительным органом, или совершить запрошенное им действие.

*”Это именно так, скажем например, что о всех основных правоохранительных органах – налоговой инспекции, погранслужбе, полиции, органе по взысканию посредством описи имущества – указано в законе, что у них имеется право на получение необходимой информации у таможи. А с другой стороны, у нас имеется право передать этим органам информацию. Но это право на передачу информации не является правом совершить действие. Мы не должны работать самостоятельно за них, например, совершить какой-нибудь осмотр, а если такая необходимость возникает, то тогда, по крайней мере в теоретическом плане, мы должны связаться с соответствующим органом и рассказать, что прибыл тот человек или тот товар [...] и хотите ли вы принимать меры? И после этого они направят нам запрос и только после этого у нас есть право действовать.”*

Органы власти могут договориться об организации сотрудничества в отношении отдельного объекта. В этом случае тот официальный орган, который ведёт расследование по объекту, может попросить другие органы власти не предпринимать никаких действий в отношении объекта, или выступать в вспомогательной роли. Органы власти составляют общие проекты и проводят общие операции, направленные на пересекающее границу транспортное движение. Проекты обращены на отдельные более узкие объекты, в то время как объект операции, в целом, помасштабнее и требует больше времени. Идеей обеих является проведение совместных запланированных контрольных рейдов в отношении пересекающего границу транспортного движения. Объекты контроля при этом заранее ограничены и задачи органов власти определены.

Сотрудничество может быть разделено в сфере деятельности органов власти в соответствии с проводимой ими деятельностью на отсеивание интересов других органов власти, на анализ и передачу информации, а также на оперативное сотрудничество. Далее предлагается сконцентрировать внимание на оценке двухстороннего сотрудничества таможи с полицией и пограничной службой. За этим последует оценка сотрудничества ПТР.

Функции таможи концентрируются на выполнении процедурных, налогооблагаемых и контрольных мероприятий, связанных с пересекающим границу транспортным движением. Полиция выступает в роли общего органа предварительного следствия на территории всей страны. Между органами власти было заключено соглашение о взаимодействии 07.11.2000. На



основе этого соглашения был создан практический порядок сотрудничества между органами власти.<sup>89</sup> Деятельность органов власти организуется в сфере своей деятельности автономно. Существенного дублирования в работе, по мнению интервьюируемых не наблюдается. На контролируемой территории в процессе отсеивания пересекающего границу транспортного движения интересы таможи касались прежде всего наркотиков и табака.

*”Ну конечно же в настоящее время как раз наркотики и табак, так как контрабанда алкоголя уменьшилась. И участвуют в этом деле те же лица. Оттуда поступает, как правило, или то, или другое, и в большей части [работа] акцентируется здесь, по-прежнему возвращаясь к сигаретам, на том, что это возможно всё же более лёгкая задача [...] обнаружить их. Кроме прочего это является настолько масштабным делом, и у нас имеются об этом хорошие базовые данные. И наша задача всегда заключается в том, чтобы выявить [распутать] всю цепь, вплоть до получателей, и даже возможно дальше, до участвующих в распространении. И в этом, как мне кажется, мы преуспели как минимум, относительно не плохо.”*

При осуществлении контроля пересекающего границу транспортного движения таможня отсеивает наряду со своей деятельностью также и информационные потребности полиции. Ведомство пограничной охраны производит задержание лиц, объявленных в розыск, и передаёт их полиции. Таможня передаёт в полицию для расследования различные преступления, с которыми она сталкивается во время своей деятельности. В этом случае речь может идти о содействии по службе, или о передаче информации соответствующему подразделению полиции.

*”Мы фактически не участвуем [в поиске лиц, объявленных в розыск]. Это больше касается пограничной службы, откуда они всплывают. Но, скажем так, что при возможном отслеживании [...] мы стремимся передать [...] совершенно*

---

<sup>89</sup> Tullihallituksen määräys n:o 184/010/00 7.11.2000: Tullilaitoksen ja poliisin tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäistä yhteistoimintaa ja virka-apua koskevat määräykset. (Распоряжение Главного таможенного управления № 184/010/00 от 7.11.2000: Приведение в соответствие задач таможенной службы и полиции, а также указания о взаимодействии и служебной помощи.)

*общие, что может быть [необходимым]... из одного конца в другой [...] Бывают случаи управления машиной в нетрезвом состоянии, случаи насилия, с чем приходилось сталкиваться. Но мы не вмешиваемся в тех случаях, когда, например, уже ведётся наблюдение. Мы действуем по ситуации.”*

Таможня отслеживает посредством различных контрольных мероприятий товарное движение также и внутри страны, и в связи с этим у неё накапливается информация, которая представляет интерес для полиции. Таможня обладает информацией о предприятиях, занимающихся перевозками через границу благодаря осуществляемой с ними совместной работе. В связи с деятельностью таможни всплывает значительное количество информации, которая зачастую полезна при расследовании транснациональной экономической преступности. Подразделения таможни, занимающиеся экономическими преступлениями, находятся на территории Восточного таможенного округа в Лаппеенранта.

*”О них мы стараемся информировать [...] в первую очередь [название местности] действуют эти парни, которые возможно лучше осведомлены об этой структуре экономических преступлений. У меня и группы заканчиваются знания, как правило, на середине. Короче говоря, там находится наша разведка по экономическим преступлениям. Кроме того, существуют эти другие подразделения, которые способны действовать там на той территории более эффективно. Передача информации осуществляется, в первую очередь, в том направлении. У нас совершенно чётко эта местная группа сосредоточена на непосредственных преступлениях, а именно на сигаретах, алкоголе, наркотиках [...] на такое, что легче подаётся конкретизации. Где можно более чётко сказать, что речь идёт о преступлении.”*

Таможня сотрудничает также с налоговой инспекцией и с судебными приставами. Однако, порядок сотрудничества зависит от каждого отдельного подразделения. Значит, нет такого порядка сотрудничества, который работал бы устойчиво по всей стране. В таможне считают важным передачу информации для заинтересованных в ней должностных лиц. При передаче информации с большей благосклонностью относятся в целом к прямым контактам. Целесообразность считается принципом, которым деятельность управляется.

*”Вероятно было бы неплохо, если бы произошло объединение, и надо бы объединиться. Но у нас, у [борьбы с преступностью] пока что в это дело ничего не вложено, и по причине именно того, что по всей вероятности это всё же должно строиться через центр декларирования. Там находятся те лица, которые конкретно сталкиваются с растамаживанием, товарными объёмами и [имеют дело] со всем таким. [...] Никакой систематической деятельности нет и в этом.”*

*”Естественно мы поставляем всё [...]эта наглядная информация, или вообще информация, которая поступает через свою работу, и которая касается вопроса, представляющего интерес для другой инстанции. Это мы стараемся передать дальше. И отправляем мы это не обязательно через тот общегосударственный центр. Конечно, если этот вопрос такого рода, что касается их [...] или по нашему мнению касается их, то мы отправляем. Но, если чётко видно, что это, например, является вопросом местной полиции, то нам не кажется разумным отправлять его через всю Финляндию, даже если по структуре он сюда и вписывался бы. Эти личные связи всё же действуют оперативнее и быстрее.”*

Контактные лица уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР таможни принимают запросы своей организации, которые связаны с выявлением криминальной деятельности и предварительное следствием. Представители таможни выясняют, какую информацию можно получить из различных информационных систем и посредством наведения справок у других органов власти. Представители таможни также принимают запросы в группе уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР от должностных лиц по сотрудничеству, и выясняют те сведения, по которым таможня имеет возможность участвовать. Международное содействие по службе и правовая помощь проходят через Главное таможенное управление.

*”Если поступают официальные вопросы, которые необходимо решить, то они решаются через таможенный отдел оказания содействия по службе [...] когда речь идёт о чисто таможенных официальных вопросах. Но [...] если речь идёт о сведениях, касающихся наведения справок и о таких более лёгких проверках, то бывают случайные контакты,*

*например, с представителем таможни Европола, или с представителями полиции, или с другими контактными лицами в Литве и там в Эстонии. Бывали такие случаи [...] Лично у меня не было [...] можно сказать, что это на нуле. Если мне когда-нибудь оттуда что-то понадобится, то буду полностью руководствоваться знаниями Восточного таможенного округа. В этой должности у меня нет никаких даже официальных дел между Финляндией и Россией, которыми я занимался бы. Вопросами содействия по службе я когда-то занимался, но сейчас они полностью решаются в главной конторе Главного таможенного управления, [...] эти содействие по службе и правовая помощь”*

На местном уровне обязанностями ПТР-пункта чётко отличаются от деятельности на региональном и общегосударственном уровне. Представители таможни в ПТР-пункте входят в состав группы по борьбе с преступностью Ваалимаа. В контрольно-пропускном пункте Ваалимаа задачи ПТР-пункта концентрируются исключительно на функциях передачи информации. Каждый орган выполняет на практике задачи собственной организации.

*”С организационной точки зрения в настоящий момент эти пункты ПТР в п/п ”Ваалимаа”, в аэропорту и в морском порту г. Хельсинки не входят в региональную структуру или в центральную структуру... Первоначально их задачей не было совершать работу по поручению центрального уровня, или подобную работу, а скорее всего соединить силы, чтобы можно было заниматься подбором объектов работы.”*

*”Но на этом в местном уровне, когда ресурсы такие, какие они есть. Здесь, когда имеется это подразделение Центральной криминальной полиции, у них там работает два человека, основными обязанностями которых является оказание содействия по службе должностным лицам России, и они не в состоянии участвовать в оперативной и выявляющей деятельности. Короче говоря, это больше касается обмена информации с местным подразделением. Затем существуют эти [...] региональные следственные группы полиции, с которыми также осуществляется обмен информацией. И с ними осуществляется в какой-то мере и оперативная деятельность [...] правда, пока, такой оперативной деятельности было не много.”*

*”Пять человек в общей сложности участвует более плотно в деятельности ПТР-пункта... если это можно назвать участием – я подразумеваю этим то, что здесь в силу местных и прочих обстоятельств деятельность в первую очередь означает, что каждый из трёх органов власти занимается своими основными обязанностями. И сотрудничество больше заключается в обмене информацией [...] и оно строится вокруг этого. Общей оперативной деятельности было пока действительно очень мало.”*

В губернских разведывательно-аналитических группах ПТР оценивается информация и рассматриваются ситуации, где она может быть использована. Информация анализируется различными способами и она вводится в различные информационные системы для дальнейшего использования, или передаётся в организационное подразделение, где от неё может быть польза. В организациях ПТР на региональном и общегосударственном уровне оценивается развитие феноменов, связанных с преступностью. Таким образом делается попытка нахождения различных способов преступлений и передачи информации в подразделения, на территории которых осуществляется такого рода деятельность.

*”После завершения следственной работы остаётся [информация], ... когда закончено дело, то остаётся страшное количество информации, о чём всегда говорили, что с завершением всё это должно остаться в пользовании у разведки, которая обрабатывает её. Или которая поместила бы эту информацию в наши реестры, чтобы её можно было пользоваться. Я вот тут думаю, является ли эта деятельность ПТР таким местом, если разведка округа или подразделения не успевает или не в состоянии выполнять такое. Так мы получили бы так называемую дополнительную информацию для каких-нибудь нужд, чтобы она не завалилась бы там в ящике стола.”*

*”[Когда речь идёт] о вопросах, находящихся на уровне явлений, то тогда по-моему мнению эта служба ПТР является хорошим местом откуда дают поручения. [Можно спросить], можете ли вы расследовать, [...] провести своего рода исследовательскую работу или картографирование насчёт того, что обнаружена ли [на какой-то] территории какая-нибудь преступная деятельность, связанная с какой-нибудь известной темой... Передача сигарет, что связано с*

*таможенной пошлиной, или кражи, или что-то другое. Для более широкой оценки и заключения уровня явления, это действовало бы весьма хорошо. Имеются примеры, что у полиции это действует блестяще. В таможне пока ещё не изобрели такую тему, которой мы могли бы оказать помощь.”*

### **8.2.3. Получение и продвижение информации**

Полезная для анализа рисков и криминального следствия таможни информация о пересекающем границу транспортном движении извлекается в ходе выполнения основной работы организации. При отсеивании пересекающего границу транспортного движения удаётся разными способами добраться до предварительной информации, касающейся участников, до информации в реальном времени, а также до информации, записанной об операциях задним числом. Информацию, связанную с подозрениями риска и преступлений, получаемую в ходе наблюдений и контроля, необходимо передать дальше компетентному органу власти, а также проанализировать и внести в соответствующую будущую систему официального органа. После внесения значимых сведений в информационную систему, ими могут пользоваться все, кто имеют право пользования данной системой.

*”..если требуешь что-то от другого, ты должен сам быть готов дать то же самое ему. Т.е. это очень трудно найти правильный баланс с этими системами. Если берем информацию, которая связана с предварительным следствием, это еще довольно просто, потому что речь идет, в основном, о фактах. Эту информацию можно также менять и чаще всего все эти факты известны каждому из сторон. Но когда мы говорим о разведочной информации, тогда мы находимся «не на прочной основе» в том смысле, что чем больше пользователей и чем больше органов власти имеют доступ к этой информации, тем меньше информации в системе. Люди не вводят информацию в систему, потому что подозревают, что не все люди известны, которые имеют доступ к информации. Чем меньше пользователей, тем легче ввести информацию в систему.”*

В Финляндии информационные системы являются значительным средством, обеспечивающим различным органам власти возможность пользоваться накопленной в ходе их деятельности информацией. У органов власти нет совместной информационной системы, но право пользования информационной системой предоставлены во властных организационных структурах тем организационным подразделениям, для деятельности которых они видятся необходимыми. При выполнении работ, связанных с проведением обращений, процедур, проверок, проектов и операций записывается много информации, от которой может быть позднее польза в операциях по борьбе с преступностью. В связи с анализом рисков профилируются объекты риска, в отношении которых планируется целевая деятельность. При этом в информационные системы вводятся также начатые проекты и операции. В связи с этим приводятся также упоминания о том, какие мероприятия позволительны для исполнения.

В процессе борьбы с преступностью в ходе проведения производства предварительного следствия извлекается значительное количество информации о криминальных участниках преступлений и о существующих между ними контактах. Внесённые в информационные системы данные могут касаться участников преступлений, информации, связанной с историей рисков и преступлений, или проанализированных на различных уровнях совокупностей, связанных с преступной деятельностью.

У таможенных оперативных подразделений имеется информация разного уровня о деятелях своего региона, а также о грузовых единицах. Таким образом, информационные системы не могут полностью решить проблему эффективной передачи информации. Важно знать потребности в получении информации как у своей организации, так и у организаций-партнеров по сотрудничеству и надо уметь самостоятельно передать информацию далее. Также важно знать где можно получить информацию. Практика показывает, что прямые контакты между органами власти – самые целесообразные.

Интервьюируемые представители таможи отмечали преимущество ПТР-организации в оперативной передаче информации. Данные, имеющиеся в собственных реестрах различных органов власти, могут быть легко востребованы другими органами в случае необходимости. Кроме того, в группах ПТР рисуют картину ситуации с преступностью, которой руководство может пользоваться в планировании дальнейшей деятельности. С другой стороны подразделения ПТР рассматривались таможей, также в качестве фактора, затрачивающего ресурсы. По причине командного недостатка трудно

связать персонал с деятельностью подразделения. Совершенно очевидной проблемой со стороны таможни виделось размещение групп ПТР в соответствии с губернским делением полиции.

*”Мы договорились, что оцениваем по весьма высокому курсу [...] по причине того, что этих оперативных объектов реальной жизни настолько мало [...] здесь можно найти это общее звено. Речь идёт о разведывательных действиях и передаче информации. Этим мы подтверждаем, что информация перемещается, буквально скользит через границы служебных общин. Мы в состоянии избежать также проблем, связанных с защитой информации, которые возникают по той причине, что определённые реестры [...] открываются только одной служебной общине. Через разведывательный центр польза от этих открывающихся лишь одной служебной общине реестров выльется в регулярную пользу для всех, согласно взвешенных решений. Такие центры, правда, невозможно создавать в большом количестве, на каждом месте деятельности. Они весьма тяжеловаты для таможни, команда которой сильно страдает от недостатка кадров, также и для полиции они тяжеловаты. Полиция хотела бы, чтобы они были основаны в рамках полицейского учреждения в центре городов [...], в то время как таможня и пограничная служба хотели бы, чтобы они были созданы на приграничных станциях. Здесь налицо перетягивание каната между различными интересами.”*

Группы ПТР помогают организациям в оперативной деятельности. Однако, группам ПТР можно было бы дать и более многообразные задачи. Представители групп могли бы работать в помогающей роли, например, в расследовании преступлений. Но вместе с тем, не считают хорошей идеей дать группам ПТР руководящую роль в оперативной деятельности.

*”...когда мы знаем с кем связаться, мы не используем эту организацию. Надо ли использовать? Лично я не считаю это обязательно необходимым. Я считаю, что нужно избегать лишнюю бюрократию. Скорее всего группы ПТР должны сами искать разведочную информацию в системах, чем ждать, что их постоянно информируют. Но зато тогда, когда у кого-то [органа власти] нет этой [информации]... Например о том, что Пекка Мякинен возможно ввезет с собой на каком-то определенном судне*



2 кило [наркотики], то в таком случае [именно в таком] спрашивается имеет ли какой-то из органов [...] интерес к этому [ввозу в страну], или берем ли мы его [объекта]. Я считаю, что для такой работы это имеет хорошие возможности, а с другой стороны, поскольку такого типа поручений только ограниченное количество, то имеется необходимость в аналитической работе на центральном и региональном уровне [...], а также в анализе стратегической деятельности, и конечно также и в оперативном анализе в отношении тех объектов, которые пока не находятся в активной стадии работы, но из которых можно было бы оформить задание, над которым кто-то мог бы начинать работать. Т.е., я имею ввиду деятельность, которая поддерживает работу над объектами.”

”Поддерживающие услуги можно предлагать[...] Я считаю, что эта организация могла бы предлагать информационные и аналитические услуги руководителям следствия для использования в каком-то более крупном деле. Т.е. организация могла бы дать кого-то, кто начал бы работать при руководителе следствия и вводить в определенный порядок материал следствия и обеспечивать управление информацией, но без всяческой ответственности за руководство. И никаких своих дел не должно быть.”

Для таможни и полиции общей целью является получение информации, связанной с преступными криминальными участниками. Эта информация по-прежнему используется в оперативной деятельности для выявления и расследования преступных действий. Таможня интересуется прежде всего информацией, связанной с транспортным движением, пересекающим границу. Таможенная служба проводит в отношении транспортного движения, пересекающего границу, анализы рисков с целью профилирования рисков и устремление и проведение надзорных мероприятий, например инспектирования в отношении конкретных объектов. Сведения, вводимые в информационную систему таможни, могут быть совершенно не обработанными сведениями, касающимися уголовного дела.

”У нас в Ваалимаа по проведённым мероприятиям [название системы], главным образом, вводится информация, и помимо этого правом записи данных пользуется каждый, находящийся в службе основного контроля, и право ввода запросов по операциям имеется у каждого начальника

*смены, а также, естественно, у членов группы по борьбе с таможенными преступлениями. Пожеланием лиц, поддерживающих систему, было, пожалуй, то, чтобы в данную систему можно было вводить информацию и на более низком пороге [...] Есть основания сомневаться уже на пороге. Таможня ведь имеет с полицией общую систему по заявлениям о совершении преступлений, в которой таможня регистрирует преступления, по которым она провела расследования. С этой же системой заявлений о совершении преступлений пользуется полиция. У меня такое представление, что на каком-то этапе в эту общую систему по заявлениям о совершении преступлений собирается войти и пограничная служба, и в этом случае ведомство пограничной охраны будет самостоятельно регистрировать преступления, расследованные её собственными следователями, и вносить их в эту же самую систему по заявлениям о совершении преступлений. Эта вот такая система, с которой уже наполовину возможен диалог также и с должностными лицами прокуратуры. Или, когда этот пакет предварительного следствия подготовлен, то на этом этапе данное дело закрывается в этой системе по заявлениям о совершении преступлений, и заявление с приложенными к нему дополнительными сведениями может быть отправлено по электронной почте должностному лицу прокуратуры.”*

Как было упомянуто уже раньше, не вся информация, добытая организациями в ходе их деятельности, вносится в информационные системы. У должностных лиц, занимающихся транспортным движением, пересекающим границу, имеются персональные записи и практическая осведомлённость. При случае и данная информация должна быть востребованной и послужить в помощь другому органу при планировании его деятельности. Информация, касающаяся участников рисков, может способствовать пуску раскрывающей деятельности, если передача информации между организациями налажена хорошо. Таможня получала на местном уровне от полиции информацию в разнообразной степени. От КРП поступала информация, касающаяся в незначительной степени только отдельных случаев. От департаментов полиции и их региональных групп информации поступает на порядок больше. Тот факт, что информация не передаётся, может привести к тому, что в погоне за каким-то объектом осуществляется дублирование в работе.

*”Через этот КРП на практике поступали кое-какие отдельные дела, в основном связанные с Россией, так как это местное подразделение, которое очень много связывается с Россией, так что через это может что-то поступить. Но затем от региональных групп поступают заявления, поступает также от местной полиции, но это в основной своей части представляет собой единичную информацию.”*

*”Либо к этому ещё не приступали, или же информация передаётся и вправду плохо, а на практике и вовсе не передаётся. От региональных групп мы получаем [информацию] довольно хорошо, но со стороны КРП не поступает даже вопросов, потому, что оттуда не поступало никаких попыток наладить контакты. И не целесообразно было даже выяснять, есть ли, мол, у кого какая деятельность. С моей точки зрения, тот, кто так сказать, пытается зарезервировать для себя этот объект, обязан сообщить, что у них находится это в работе данный момент. [...] было буквально несколько таких случаев, когда стояла одна и та же цель, и затем начали это обсуждать. Но в настоящее время довольно много поступает и через канал, когда применяются вынужденные меры по снятию информации с технических каналов связи, и в этой связи очень быстро всплывает, что здесь у кого-то другого подана заявка, например, на проведение мониторинг телекоммуникационных систем.”*

На местном уровне в транспортном движении, пересекающем границу, в части деятельности таможни вопрос идёт о проведении процедурных и контрольных мероприятий в отношении въезжающего в страну и отбывающего из страны пассажирского и товарного движения. Таможня проводит также в сфере своей деятельности уголовное расследование, предназначенное для прокуратуры, а также участвует во вспомогательной роли вместе с другими сотрудничающими органами предварительного следствия. В своей работе таможне удаётся в реальном времени завладеть информацией, касающейся участников. Полиция не участвует в местных подразделениях в процесс отсеивания транспортного движения, пересекающего границу. За состояние границы отвечают таможня и ведомство пограничной охраны.

*”[В Ваалимаа] Сразу же здесь, в непосредственной близости или там рядом находится общая диспетчерская. У нас и теперь в торце здания находится общая диспетчерская*

*[...] это в некотором роде своеобразный нервный центр, где размещается всё возможное то, что предназначено для общего наблюдения, камеры, мониторы, прочее, Lipre-сигнал, сигналы излучения и всякого рода такое... таким образом через это наблюдается... связанное с управлением движения [...] там находятся эти камеры и мониторы, и оттуда ведётся наблюдение. Оттуда же управляется транспортное движение, и оттуда можно регулировать эти илагдаумы и всякое прочее [...] вообще оттуда ведётся транспортный контроль, как пропускать транспортные средства [...] где становится в очередь. Эта общая диспетчерская ведомства пограничной охраны и таможни. Если представить эту деятельность, связанную с пересечением границы, как люди перемещаются, то здесь у полиции нет никакой роли. Короче говоря, таможня и пограничная служба обслуживают это полностью сами. Полиция расследует преступления и предотвращает их, вообще расследует свои, но она не участвует в этой ежедневной работе.”*

Подлежащие отсеиванию в борьбе с таможенными нарушениями элементы и интересующие полицию вопросы охватывают широкий диапазон. Возможности вмешательства в дела колеблются и зависят всё же от того, какая стадия проходит в тот момент в собственной оперативной деятельности таможни. Таможня со своей стороны получает от полиции информацию, касающуюся участников преступных действий, как из информационных систем, так и через прямые контакты. В зоне борьбы с преступностью с получением информации наблюдались явные проблемы. Особенно из КРП не поступало никакой информации. В передаче информации между таможней и полицией прямые контакты занимают всё большее значение. Сотрудничество стабильное, так что запросы адресуются конкретно случая напрямую надлежащей инстанции. В таможне Ваалимаа подразделения различных сфер деятельности могут напрямую связываться с национальными должностными органами по сотрудничеству. Например, служба основного контроля таможни имеет прямые контакты с полицией в случаях совместной деятельности. Деятельность не прокручивается через другие группы или отдельные контактные лица.

*”Если, например, у таможни возникли вопросы к полиции, то крутанём и обратимся напрямую. Не обращаемся, например, через Центральную криминальную полицию и*

*не делаем запрос. Так вот, главным образом, и конечно в зависимости от конкретного случая, то есть поступаем в зависимости от конкретного случая совершенно нормально... Если у нас какое-то дело, где фигурируется подозреваемое лицо из окрестности Турку, или откуда-нибудь оттуда, то мы выходим напрямую на контакт, совсем не обращаемся к этим центрам и пунктам ПТР, а прямо выходим на контакт. Например, если у нас дело, касающееся наркотиков, то выходим на контакт с полицией по борьбе с наркотиками Турку [...] короче говоря, у нас имеется такая старая сеть, которая создавалась на протяжении многих лет, и ею мы продолжаем пользоваться.”*

*”Они [служба основного контроля] заявляет напрямую... здесь совершенно прямо... уже ни через что не прокручивается больше.”*

*”Эти парни Центральной криминальной полиции, которые здесь находятся уже по крайней мере десять лет в этом [...] звоним им или идём к ним в контору и рассказываем про наше дело. [...]. Если у них есть что-то для нас, то это бывало весьма естественно и непринуждённо в целом. Они такие социальные типы в том смысле, что [...] По-моему, здесь всё срабатывало весьма хорошо, и также у меня [...] оттуда поступает из местной полиции, и с ними тоже не было [...] Но, здесь ещё, возможно, срабатывают прямые [связи]. Это же в какой-то степени новое [дело] и не обязательно, и даже возможно ещё не проводили маркетинг, не реализовывали это ещё ни нам самим, ни другим, и что это за тайное общество в кавычках, и чем они занимаются.”*

Должностные лица таможенной службы и пограничной службы вполне хорошо знают методы работы друг друга. Когда эти организации в своей работе встречают информацию, которая интересует другую организацию, данная информация передается далее соответствующему подразделению этой организации. У таможи и погранслужбы также имеется доступ к информационным системам друг друга в широком масштабе. Процедурные просьбы, связанные с транспортным движением, пересекающим границу, вводятся в особенности в таможенную систему. Случаи, находящиеся в уголовном расследовании, регистрируются со своей стороны в системе заявлений о совершении преступлений. В таможене активизируется работа по введению данных в информационные системы. Помимо

этого таможня получает от полиции и погранслужбы прямое налаживание контактов по объектам, связанным с транспортным движением, пересекающим границу.

*”По всей очевидности, пожеланием в Восточном таможенном округе и у пользователя системы было то, чтобы информация в систему [название] поступала с низкого порога. На сегодняшний день ситуация, кажется, обстоит таким образом, что необходимо иметь сколько-то доказательств о деятельности, перед тем как информация будет введена в эту систему. Ведь в системе заявлений о совершении преступлений информация регистрируется таким образом, что кто-то один или несколько лиц подают заявление о совершении преступления. Для таможни, естественно, заявление о совершении преступления делает, главным образом, собственная служба контроля, но эти заявления о совершении преступления могут, естественно, поступать также от посторонних клиентов, то есть от экспедиторов, прочих должностных лиц [...] и в тех случаях, когда такой участник заявляет о преступлении, то закон призывает здесь к действиям, так что всегда, когда подаётся заявление о совершении преступления, то оно должно быть введено в систему.”*

Целью правоохранительной работы таможни является обнаруживание преступной деятельности, ее расследование и проведение следствия для усмотрения судебным учреждением обвинительного заключения. На стадии борьбы с преступностью получение информации, касающейся участников, находится в центральной роли. Информация добывается с помощью раскрывающей деятельности, из информационных систем, а также через прямые контакты от полиции. На стадии производства предварительного следствия получение информации опирается помимо информационных систем и отношений по наведению справок, также на допрос соответствующих лиц. По мнению интервьюируемых, при получении информации между различными органами власти не существует проблем. Можно сказать, что информацию получали всегда, когда ее запрашивали. Но вместе с тем активность контактов по инициативе полиции или погранслужбы меняется в зависимости от отдельных подразделений этих организаций.

## 8.2.4. Действенная эффективность

В планировании деятельности таможи существенное значение имеет избежание дублирования в работе, и согласование деятельности различных органов власти. Например, борьба с наркопреступностью является единой сферой деятельности для таможи и полиции. На практике то лицо, которое запланировало осуществление деятельности, может организовать её. При этом о мероприятиях сообщают другим участникам, чтобы их осуществление не подверглось бы опасности. Дублирование деятельности проявилось в отдельных случаях, но ситуация по мнению интервьюируемых лиц продвигается в лучшую сторону.

*”[...] были такие случаи, в которых, например, в досмотре был тот же самый объект, и это потом обсуждали, но сегодня довольно часто вопрос возникает из-за того, что много используются такие принудительные меры как снятие информации из телефонных каналов связи и при них довольно быстро выяснится, что другая организация уже ходатайствует за разрешением заняться, например, снятием информации из телефонных каналов связи.”*

Получение информации от полиции особенно эффективно на региональном и центральном уровнях. Полиция тоже делает запросы в таможню на стадии производства предварительного следствия. Информацию получали всегда, когда ее запрашивали. Зато, между Центральной криминальной полицией и таможенной службой мало передачи информации. В будущем важно координировать ответственные области каждой организации.

*”[...] если позволительно получать информацию у полиции, то она была всегда получена и весьма в реальном времени. Здесь, в передаче информации не наблюдалось никаких проблем. То же самое происходит в обратном направлении, как уже я говорил ранее, что если у полиции в расследовании экономических преступлений находится какое-нибудь уголовное дело, то всегда информация была предоставлена. У нас ведь проводились такие совместные контрольные рейды. [Они] проводятся регулярно, и в них участвует также пограничная служба, а также налоговая служба и судебные приставы [...] Производили также отсеивание там на границе транспортных потоков [...] Всё ли в порядке с разрешением на работу, предусмотрено ли принудительное*

*взыскание, конфискация? Такого рода рейды мы проводим порядка полдесятка ежегодно.”*

*”Региональные группы образуются довольно хорошо, но чаще всего со стороны Центральной криминальной полиции не было задано вопросов, не было контактов с их стороны, и поэтому не считалось целесообразным выяснять, имеет ли организация уже дело с объектом. На мой взгляд, это так, что кто занял, если так можно сказать, объект себе, обязан сообщить, что он начал работать над этим объектом.”*

Работа таможенной службы и пограничной службы выполняется в контроле за транспортным движением, пересекающим границу, подряд и друг около друга. Между службами было 27.12.1999 заключено соглашение о приспособлении задач, о взаимодействии и взаимной помощи<sup>90</sup>. Сотрудничество органов власти стабильное и дублирования в работе исследование не выявило. У таможни и ведомства пограничной охраны на пограничной станции существует общая диспетчерская, откуда осуществляется координация контроля и отсеивания, направленных на транспортное движение, пересекающее границу. Должностные лица обоих органов власти в ходе проведения отсеивания транспортных потоков проводят анализ рисков, а также профилирование рисков, нацеленные на участников. Отчёты проверок и информация о рисках, полученные в результате деятельности, вводятся в различные информационные системы. Таможня и ведомство пограничной охраны передают также информацию по объектам, относящимся сфере деятельности друг друга.

*”Прямо здесь в непосредственной близости, или там рядом находится общая диспетчерская. У нас и теперь в торце здания находится общая диспетчерская [...] это в некотором роде своеобразный нервный центр, где размещается всё возможное то, что предназначено для общего наблюдения: камеры, мониторы, прочее, Lipre-сигнал,*

---

<sup>90</sup> Tullihallituksen määräys n:o 217/010/99 27.12.1999: Tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittaminen ja keskinäistä yhteistoimintaa ja virka-apua koskevat määräykset. (Распоряжение Главного таможенного управления № 217/010/99 от 27.12.1999: Приведение в соответствие задач таможенной службы и пограничной службы, а также указания о взаимодействии и служебной помощи.)



*сигналы излучения и всякого рода такое. [...] Эта общая диспетчерская ведомства пограничной охраны и таможи [...]. Если представить эту деятельность, связанную с пересечением границы, как люди перемещаются, то здесь у полиции нет никакой роли. Короче говоря, таможня и пограничная служба обслуживают это полностью сами. Полиция расследует преступления и предотвращает их, вообще расследует свои, но она не участвует в этой ежедневной работе.”*

*”Правда, в связи с паспортным контролем, особенно с границы относительно активно идут сообщения по сделанным наблюдениям. [Они поступают] главным образом, о лицах, о том, что такой-то человек прошёл границу... уголовная история [лица].”*

На пограничной станции в транспортном движении, пересекающем границу, действует принцип одной остановки. Во время этой остановки сотрудники таможи и пограничного отряда проводят одновременно беседу и контрольные мероприятия. Пограничный отряд адресует таможене выявленные в ходе её деятельности случаи, входящие в функции таможи. Таким же образом таможня оказывает помощь сотрудникам пограничного отряда.

*”В пограничных пунктах таможенник и пограничник работают в так называемой парной упряжке, боевой парой на площадке до шлагбаума или на контроле. Одна остановка, одна физическая проверка. Оба проверяют, таможенник и пограничник. Если случается так, что у одного отсутствует напарник, то тот проверяет за двоих. Когда на ощупь обнаруживается пакет с наркотиками, и лицом, обнаружившим его, оказывается пограничник, то у нас абсолютно чёткие правила игры насчёт того, как это дело будет продвигаться до предварительного следствия и обвинения, и каким путём идти. Если таможенник обнаруживает в грузовом автомобиле, автобусе, легковом автомобиле потайное место тайного провоза людей, мы чётко знаем, как дело будет продвигаться в приграничной процедуре.”*

Посредством проведённых в совместной работе контрольных мероприятий в отношении транспортного движения, пересекающего границу, достигается экономия ресурсов и удаётся

избежать некоторых напрасных остановок пассажирского и товарного движения. Обращение за содействием по службе осуществляется также легко. В сотрудничестве можно увидеть интегрирующие штрихи, хотя обе организации имеют самостоятельное руководство и право давать приказания. Речь идёт об организации целесообразного сотрудничества на принципах взаимности. Таможня получает помощь у пограничного отряда во время проведения контроля в случае использования силы, так как функции обеспечения общего порядка и безопасности относятся функциям пограничного отряда.

*”Временами, конечно это вопрос ресурсов. Работа в паре, или когда здесь на улице таможенник и пограничник вместе проводят контроль транспортных средств таким образом, что один ищет и проверяет незаконный въезд в страну и те документы, а другой проверяет ввозимый товар. Таким образом, мы стремимся к тому, чтобы не останавливать клиента несколько раз.”*

*”Можем обратиться за помощью [...] На практике это – содействие по службе на местном уровне, которое осуществляется таким образом, что начальник смены просит у начальника смены пограничников, и для этого не требуется ничего большего [...] это совместное выполнение работ, связанное с практическим применением.”*

*”В пункте перехода через границу по вопросам управления транспортным движением мы договорились, что таможня отвечает за вопросы управления въезжающего в страну транспортного движения, а пограничный отряд отвечает за выезжающий из страны транспорт. Это связано с такой практической точкой зрения, что для таможни важнее прибывающее в страну товарное движение, чем из страны отбывающее.”*

*”Об этом согласовано в этих договорах ПТР, что на местах деятельности за обеспечение общего порядка и безопасности отвечают пограничники... Когда возникают какие-нибудь проблемы, то у них для этого имеется мужская сила, вплоть до вооружённой силы, и они являются именно той силой, которая отвечает за общий порядок и безопасность. Конечно, до тех пор, пока мы говорим о собственной рабочей безопасности нашего персонала, то это наша ответственность отвечать за это... отвечать с*

*позиции работодателя за то, чтобы наш персонал работал в безопасных условиях. Но если мы говорим о том, что какой-то пьяный дебошир бузит, то мы исходим из того, что это задача погранотряда, и после этого – полиции...”*

В таможене сотрудничество с ведомством пограничной охраны расценивалось, как дало полезное и практичное. Но при этом в высказываниях интервьюируемых прозвучало то, что отношение к сотрудничеству колебалось внутри организации. В сотрудничестве стороны не придерживаются чётких договорённых схем, а на этом сказывается желание сотрудничества отдельных сотрудников. Например, при передаче информации, связанной с оперативной деятельностью, наблюдались случаи переменчивой практики.

*”Но конечно ситуация улучшилась... но и здесь мы сталкиваемся с тем, что некоторые считают, что они не обязательно должны подчиняться, как бы тут лучше сказать, другой должностной общине [...] По-моему мнению не было никаких проблем в том, что... и я всегда всем говорил [...] у нас и в этой «Вирве» существует общий канал, когда таможенник находится здесь прямо рядом, то пограничник может одним нажатием кнопки выйти на контакт с соседней должностной общиной, которая по моему мнению является вопросом безопасности работы. И здесь не обязательно нужна бейсбольная ракетка или наличие внутреннего порыва, когда знаешь, что всегда при необходимости подоспеет помощь. Но то, что многие пользуются этими [...] звонят по мобильному телефону GSM [...] По-моему, как мне кажется, что нормальную информационную связь «Вирве», с которой мы пользуемся в отношении своих коллег, так вот, её можно было бы слегка расширить с границей. [...] Когда нас мало, то это значит, что окей! теперь на стороне экспорта возникли какие-то проблемы [...] кто-то идёт туда, посмотреть, в чём там дело, возможно там даже нужна кому-нибудь помощь, или ещё чего-нибудь.”*

Между таможенной и ведомством пограничной охраны на окружном уровне проводится планирование и организация сотрудничества, а также подготовка различных проектов и операций. На общегосударственном уровне речь идёт о разработке основных направлений сотрудничества, об организации деятельности,

а также о координации общегосударственных проектов и операций.

Целью сотрудничества официальных органов власти является содействие результативности и энергия ресурсов. В сотрудничестве ПТР речь идёт о происходящей наряду с собственной деятельностью, также о принятии во внимание информационных потребностей органа власти по сотрудничеству, о связанном с этим анализе и передаче информации, а также оперативной деятельности. Сотрудничество происходит в отдельных случаях почти без исключения либо с полицией, либо с ведомством пограничной охраны. Редко случаются ситуации, когда по связанному с каким-то случаем делу, преступная деятельность осуществляется в сфере деятельности всех трёх органов власти.

*"...естественно всегда готовы включиться, когда открывается разумное поле деятельности, для такой своеобразной возни трёх банд. Только в реальной жизни таких случаев довольно мало. Всегда, когда речь идёт о сотрудничестве, то это, как правило, касается либо сотрудничества с полицией, либо с пограничной службой. Редко бывают ситуации, когда мы трое собираемся вместе и действуем. Имеются некоторые отдельные операции по транснациональной преступности, где обнаруживается такая общая зона для скрытых действий. Но их сравнительно мало. И они весьма хорошо покрываются с помощью усилий уголовной разведки и аналитического центра. Раньше случались... спорадические операции, которые проводились общими усилиями."*

Сотрудничеству органов власти характерна прочная автономная и независимая деятельность организаций в собственной сфере деятельности. Вопрос касается культуры организации, которая сформировалась на протяжении длительного периода времени. Таможня в сфере своей деятельности занимается отсеиванием криминальной деятельности в транспортном движении, пересекающем границу, и связанным с этим предварительным следствием. У таможни, в целях обеспечения собственной оперативной деятельности, разработаны информационные системы для записи и анализа данных. Информационные системы играют существенную роль в качестве инструмента передачи информации. В таможне также организовано прямое и оперативное прохождение информации между организационными подразделениями.

*”Вообще исходной позицией было, что общая информация, которая является такой, которая поступает в качестве общего... в виде своего рода отдельных сведений, так вот эти сведения мы стараемся занести [в информационную систему таможи], а информация, связанная с выполнением работы [...] помимо [информационной системы таможи] мы ведём традиционно дневник для записей. В настоящее время мы довольно широко используем записывающее устройство, созданное КРП.”*

Сотрудничество между органами власти в сфере анализа информации связано, прежде всего, с распределением прав пользования информационными системами между органами власти. При этом информацией, накопленной различными органами власти, могут пользоваться все должностные лица посредством информационных систем. Деятельность, связанная с раскрытием преступной деятельности или с расследованием преступления организуется в целом между двумя органами власти (по принципу 2-позиций). Анализ информации конкретного дела нацелен при этом на конкретный случай, и в этом принимают участие только те оперативные подразделения, которым поручено расследование соответствующий случая. Передача информации связана с такими же принципами. В работе, нацеленной на раскрытие преступной деятельности и в предварительном расследовании преступлений органы стремятся получить необходимую информацию оттуда, где она имеется. В этом плане в сфере анализа и передачи информации на основании опыта таможи нет необходимости в сотрудничестве трёх органов власти (по сотрудничеству 3-позиций). Во время интервью чётко прозвучало, что прямые контакты между надлежащими инстанциями рассматривались в качестве наилучшего варианта. Прозвучало также пожелание избежать излишнего циркулирования информации. Таможня стремится активизировать ввод разведывательной информации в систему [название]. Система заявлений о совершённых преступлениях находится в общем пользовании таможи и полиции, и в эту систему вводятся заявления о случаях, по которым сделаны заявления о совершении преступления.

Деятельность по сотрудничеству органов власти ПТР делится организационно на сотрудничество, осуществляемое в помещениях трёх органов власти, а также на сотрудничество, проводимое в организациях разведывательного и аналитического центра ПТР. Совместная работа трёх органов власти, осуществляемая в старых структурах, концентрируется в

основном на создании предпосылок для административного сотрудничества. Это означает активизацию мероприятий, нацеленных на общее пользование информационными системами и на активизацию продвижения информации, а также планирование совместных проектов, операций и обучения. В оперативном смысле сотрудничество между тремя официальными органами власти концентрируется в первую очередь на общих проектах и операциях.

ПТР-деятельность представляет собой приобщение к сравнительно новой административной культуре в сфере сотрудничества органов власти. В рамках ПТР-деятельности внимание концентрируется на общих для органов власти сферах. Речь идёт об активизации анализа и передачи информации в борьбе с преступностью и в расследовании преступлений.

*”Что думают, например, об этой ПТР-деятельности здесь, на пограничной станции и в таможенных органах по выезду, так это то, что связано с разведывательной деятельностью. Если представить с позиции таможенной разведки, то обмен информацией основывается как раз на этом сотрудничестве ПТР.. Это существенный инструмент для нас, таможенной разведки. Затем, если представить, что мы имеем доступ в базы данных других органов власти, то это существенный инструмент, с помощью которого можно осуществлять эту целе-направленную деятельность.”*

В ПТР-пункте местного уровня не проводится анализ риска транспортных потоков, связанный с непосредственным транспортным движением, пересекающим границу. ПТР-пункт действует только в качестве пункта передачи информации. От настоящей разведывательной и аналитической деятельности ПТР в таможене Ваалимаа особой пользы пока не испытали. Привлечение ПТР-пункта к деятельности искусственным путём без дополнительной стоимости рассматривалось, как неудачное решение. От старых прямых контактов не хотелось также отказываться, потому что считали их вполне действующими. Проблемы развития разведывательной и аналитической деятельности ПТР виделись в прежде всего в скудных ресурсах персонала, а также в том, что действительных объектов для ПТР-пункта считали вообще не существующими. Отсутствие единой системы анализа рисков в контроле транспорта, пересекающего границу, составляет реальную проблему деятельности таможни в обнаружении преступлений.

*”Это главным образом продвигается таким образом, что каждый из нас должностных лиц занимается своими объектами, и мы стремимся к тому, чтобы была хоть какая-нибудь информация о том, чем мы занимаемся. Непосредственная совместная деятельность, она заключается в обмене информацией, связанной с выполнением какой-нибудь отдельной работы. Или, например, если мне нужна какая-нибудь информация, то... я запрашиваю эту информацию, но у нас нет такой единой системы отслеживания или такой модели проведения собраний, на которой постоянно рассматривались бы эти вопросы. Может пройти довольно много времени так, что каждый трудится там на своём участке. И это, разумеется, частично зависит от того, что от нас никого не определили и не назначили на эту собственную ПТР-деятельность, и занимаемся мы этим, как бы наряду со своей работой. То есть, нам каждому уже заранее определены участки работы, за исключением пограничников, там, в некотором смысле, выделены специально люди для этих целей.”*

*”В данный момент на практике мы к этому ещё не пришли. Конечно, в качестве фона можно было бы прояснить, что наша группа по борьбе с преступностью действует как часть службы борьбы с преступностью Восточного округа. В Хамина существует группа, и в Котка есть группа, и в Лаппеенранта группа... такие прочные группы, с которыми ведётся постоянное сотрудничество. Увеличение этой ПТР-деятельности и подключение к ней, если предположим, что приступили бы в начале весьма коллективно, то это совсем не лёгкое дело. И чтобы не ломать наработанные хорошие старые структуры. И прибавочная стоимость, которая могла бы быть из этого извлечена, то её пока что нет [...]. И таким образом не знаю, можно ли сказать, что пользы пока ещё нет, или альтернативно пока её не достигли.”*

*”Никаких таких еженедельных собраний целенаправленной деятельности нет, и даже ежемесячных не проводится. Частично причина заключается в том, что группа этого пункта ПТР здесь на практике не в состоянии, по-моему мнению, такой объект даже обработать. У них у этой команды не хватит никаких сил. И здесь опять такое дело, что если привязать из ПТР-пункта тех, пару полицейских и пару пограничников к группе по борьбе с преступностью, то получим ли мы, в некотором роде, от этого какую-*

*нибудь добавленную стоимость? Или это должно быть всегда таким событием, что оттуда можно извлечь какую-то истинную пользу. Тогда, по-моему, есть смысл и стоит привлечь это, но... но у нас сегодня, например, собрание руководящей группы, куда придут лица из губернского центра. Это возможно такое собрание, на котором присутствует расширенный состав. Здесь будут рассмотрены вопросы местного пункта, но здесь будут широко рассмотрены и вопросы будущего и прочие, и в собрании примет участие также персонал пункта.”*

На национальном уровне сотрудничество между правоохранительными органами осуществляется как традиционными методами, так и методами новой идеологии управления. На центральном и региональном уровнях между правоохранительными органами составляются совместные анализы угроз, а также планы контрольной деятельности. Оперативная деятельность осуществляется на региональном и локальном уровнях в соответствии с согласованными стратегиями. В таможене целесообразность действий считается важным фактором, управляющим сотрудничеством. На практике это означает, что нет желаний заменить действующие прямые контакты между органами более тяжелыми административными структурами. Однако, в соответствии с новой идеологией управления имеется желание содействовать стремлению к интеграции в таких областях, в которых это считается полезным. Анализ и передача информации, а также координирование оперативного сотрудничества считались такими формами сотрудничества, которым стоит содействовать. В этом смысле информационно-аналитическая работа, которая осуществляется в целях борьбы с преступностью в рамках сотрудничества ПТР, представляет собой деятельность, которая дает дополнительную помощь всем партнерам.



## 8.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ

### 8.3.1 Официальные структуры

Эффективная охрана границы между Финляндией и Россией является значительным делом с позиции обеих стран. При этом речь идёт одновременно о внешней границе ЕС и России. Деятельность таможи заключается в том, чтобы обеспечить налогообложение, контроль и бесперебойное ведение внешней торговли. Налогооблагаемые и контрольные процедуры таможенная служба стремится проводить с минимальными помехами для бесперебойного пересечения границы транспортных потоков. Сотрудничество органов власти на национальном уровне, а также сотрудничество с органами власти России способствует содействию повышению результативности и экономичности в работе организаций. Одновременно это способствует повышению бесперебойности транспортного движения, пересекающего границу, когда в работе с пользой для дела используется анализ риска взамен выборочного досмотра.

Сотрудничество таможенных служб Финляндии и России основывается на действующем между странами соглашении о сотрудничестве и взаимопомощи таможенных служб<sup>91</sup>, а также на соглашении о сотрудничестве в борьбе с преступностью<sup>92</sup>. В отношении имеющейся в Ваалимаа рентгеновской установки для просвечивания крупногабаритных грузов между таможенными службами Финляндии и России действует договор о совместном ее использовании<sup>93</sup>. Договор включает предписания об использовании просвечивающего оборудования, передачу информации и связанный с этим обмен должностными лицами.

Соглашения о сотрудничестве в таможенных делах сделало возможным развитие структуры сотрудничества между Финляндией и Россией. По имеющемуся опыту национальное

---

<sup>91</sup> Соглашение между Правительством Финляндской республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах 95/1994.

<sup>92</sup> Соглашение между Правительством Финляндской республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступлениями 12/1994.

<sup>93</sup> Протокол между Главным таможенным управлением Финляндской республики и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации об обмене информацией в целях усовершенствования таможенного контроля, 14.9.1999.

законодательство хорошо поддерживает указанное билатеральное Соглашение. Зато Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью требует обновления. Соглашение о сотрудничестве в таможенных делах применяется таможенными службами Финляндии и России в случаях, касающихся оказания служебной или правовой помощи. Обмен оперативной разведочной информацией также входит рамки Соглашения. В сотрудничестве между таможенной службой Финляндии и российской Милицией или Пограничной службой применяется Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью. В этом случае сотрудничество осуществляется через Центральную криминальную полицию Финляндии.

*”На практике это происходит так, что когда мы сотрудничаем [с российской Таможней] в борьбе с преступностью, тогда мы всегда исходим из Соглашения о сотрудничестве в таможенных делах. Но существуют и такие ситуации, что в России дело расследуется Милицией. Или дело на руках у Прокуратора. То есть, данное следствие уже передано Прокуратору. В таком случае применяется Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Если у нас есть потребность направить запрос по такому преступлению, которое, например, не входит в уполномочия российской таможенной службы, то тогда мы обратимся к компетентному российскому органу на основе Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Если применяется Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, тогда центральный орган в Финляндии всегда – Центральная криминальная полиция[...] В отношении Соглашения о сотрудничестве в таможенных делах вопросы, касающиеся оказания служебной или правовой помощи составляют только одну часть и Соглашение содержит также и вопросы спонтанного обмена информацией и т.д., так что действие шире, чем у Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью[...].”*

*”Уже в течение многих лет Соглашение о сотрудничестве в таможенных делах, договор между Таможнями, действует вполне хорошо. В самом деле, не было потребностей что-то изменить в нем. На его основе были созданы разные органы, совместные между таможенными службами. Существует, например, Рабочая группа по координации деятельности в борьбе с преступностью, и сейчас и на самом верхнем*

*уровне имеется орган сотрудничества, на уровне руководителей служб, и то же самое есть и в нашем регионе – орган сотрудничества с Россией, связанный с борьбой с преступностью. У нас есть, значит, Рабочая группа по координации деятельности в борьбе с преступностью, и под ним еще и Рабочая подгруппа по анализу угроз, которая актуализирует анализ угроз в том, что касается именно таможенных преступлений в таможенных делах в Финляндии и России[...].”*

*”Скорее всего эти вопросы, которые сегодня обсуждаются, касаются Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, а именно того, являются ли компетентные органы российской стороны правильными органами в этой связи. И еще, с другой стороны, в настоящий момент Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью позволяет локальное сотрудничество только между Полицией и Милицией. Во всем остальном сотрудничеством можно заниматься только через центральный орган, а мы хотели бы, и наша цель такая, чтобы все компетентные органы могли заниматься сотрудничеством по Соглашению о сотрудничестве в борьбе с преступностью также и на локальном уровне.”*

На местном уровне рассматриваются вопросы организации предпосылок, связанных с транспортным движением, пересекающим границу<sup>94</sup>. Представители таможенных служб Финляндии и России регулярно встречаются на общих собраниях, на которых обсуждаются практические вопросы, связанные с транспортным движением, пересекающим границу. Сотрудничество касается лишь вопросов, связанных с транспортным движением, пересекающим границу, между Ваалимаа и Торфяновкой.

*”...На практике эта совместная работа с русскими, которую мы выполняем прямо со своего рабочего места,*

---

<sup>94</sup> Muistio Suomen tasavallan tullihallituksen ja Venäjän federaation valtiollisen tullikomitean välillä tullivalvontatoimenpiteiden koordinoimiseksi ja tietojen operatiiviseksi vaihtamiseksi 26.9.1994. (Меморандум между Главным таможенным управлением Финляндской республики и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации о координировании мер таможенного контроля и оперативном обмене информацией, 26.9.1994.)

*связана с решением вопросов двух, расположенных друг против друга служб, то есть с Ваалимаа и Торфяновки. Или, сразу если мы выходим за пределы этой территории, то сразу же это поддержание связей осуществляется уже на окружном уровне, то есть на практике часто через [фамилия]... До тех пор, пока мы говорим о существующих между Ваалимаа и Торфяновкой практических проблемах, ежедневных вопросах или об этом сотрудничестве, которое у нас тут имеется, то эти все вопросы мы решаем отсюда напрямую.”*

Начальник таможенного пункта Ваалимаа имеет прямую телефонную связь с начальником таможенного пункта Торфяновки в ответственных случаях, когда необходимо принять оперативное решение. В случае необходимости, встречу с другой стороной можно организовать весьма оперативно. Между Ваалимаа и Торфяновкой проводится регулярная совместная работа по просвечиванию. В этом случае финская таможня помогает российской таможне в осуществлении контроля большегрузных транспортных средств.

*”Если возникают какие-нибудь проблемы, то на практике это решается таким образом, что мы звоним российской стороне [...] начальнику Торфяновки и говорим какое у нас дело, какая проблема и просим, чтобы он отменил или исправил это дело. И таким же образом, если мы получаем запросы, что у какого-нибудь финского клиента там, на российской стороне в настоящий момент проблема, или была проблема, то мы стараемся решать эти вопросы напрямую с русскими. На практике это происходит таким образом, что переводчик звонит туда и выясняет в чём дело... По мере необходимости мы можем встречаться когда угодно, то есть мы завизированы, и можем пересечь границу когда угодно. Так что, взяли и поехали [...] Сообщаем, что выезжаем и договариваемся, где увидимся, и до тех пор пока действуем самостоятельно, это решается таким образом.”*

*”Ну, например, вчера позвонил один оптовик из Лахти, который занимается древесиной, и который закупил в России партию толстой доски из берёзы. Груз его задержали в таможне Торфяновки, потому что среди досок обнаружили*

сигареты, а оптовик этот заказывал только доски, и у него нет даже никакой информации о перевозчике. Он не знает кто продавец, и заказал он товар через какого-то посредника. Он хочет получить эти свои доски, так как ему необходимы для производства мебели или ещё чего-то. И теперь как раз выясняем этот вопрос, мол на каких основаниях эти доски могут быть отправлены дальше. Транспортное средство, в сущности, не наша проблема, мы пытаемся помочь в таких ситуациях людям, которые к нам обратились, так как для них связаться напрямую с Россией может быть весьма затруднительным... найти там контакт.”

”Второе, это сотрудничество по просвечиванию, от которого в этом году, например, были хорошие результаты, а именно в промежутке времени между июлем и декабрём было составлено и отправлено русским 38 уведомлений по грузам, которые не соответствовали грузовым документам, и в отношении 28 случаев было возбуждено дело, после чего часть была отправлена в таможенный орган назначения, несколько было возвращено на родину, и из этих 38 в конечном итоге только 2 оказались такими, в которых ничего не нашли. По всем этим случаям мы получили отзывы. Тут своего рода зона концентрации для нас... конечно здесь в определённой зоне делается работа, но самая большая выгода идёт туда в Россию. Конечно это можно осмыслить таким образом, что когда нам в приграничной деятельности удастся избавиться от злоупотреблений, то и нам перепадёт от этой выгоды. А именно, когда до этого криминального элемента дойдёт, что в это дело вмешиваются, и что сотрудничество существует и за пределами границы, то этот криминальный элемент каким-то образом ограничит или уменьшит это. Это действует также по принципу взаимности, или русские также умеют делать то, что могут сообщить, что здесь автобус, в котором 30-блоков сигарет свыше нормы, они сознательно отпускают их сюда, так как там они изъяли бы у нарушителей только сигареты, а здесь этот клиент заплатит большую пошлину за них.”

*”Далее, у нас здесь в Ваалимаа нашей спецификой является то, что мы имеем просвечивающее устройство, и по его части действует договор общего пользования<sup>95</sup>... об общем использовании этого, применяемого здесь просвечивающего устройства в ежедневной работе, возможно, слегка преувеличено, но тем не менее в весьма тесном, активном практическом сотрудничестве. Одним словом, это включает обмен должностными лицами и передачу информации, а так же многое другое.”*

Финская таможня сотрудничает также с органами власти России через систему пограничных уполномоченных, действующих между ведомством пограничной охраны Финляндии и пограничной службой России. Сотрудничество касается вопросов, связанных с бесперебойностью, общественным порядком и безопасностью транспортного движения, пересекающего границу. Проводимые посредством пограничных уполномоченных встречи делятся на две составляющие. В начале встречи обсуждаются общие вопросы по сотрудничеству органов власти, а после этого таможня и ведомство пограничной охраны продолжают обсуждение вопросов со своими партнёрами-должностными лицами. Таможенные службы Ваалимаа и Торфяновки организуют также общие ознакомительные визиты для международных гостей.

*”С границей мы поддерживаем весьма тесные контакты через систему пограничных уполномоченных. Пограничные уполномоченные встречаются весьма часто. Эта деятельность подкреплена международными договорами, и очень часто таможня участвует в этих встречах. Это четырёхстороннее сотрудничество [...] пограничная служба Финляндии – таможня Финляндии [...] пограничная служба России – таможня России. И это проявляется непосредственно в регулярной и весьма плотной форме на региональном и местном уровне. В каждый первый понедельник месяца начальники пограничных пунктов*

---

<sup>95</sup> Muistio Suomen tasavallan tullihallituksen ja Venäjän federaation valtiollisen tullikomitean välillä tullivalvontatoimienpiteiden koordinoimiseksi ja tietojen operatiiviseksi vaihtamiseksi 26.9.1994. (Меморандум между Главным таможенным управлением Финляндской республики и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации о координировании мер таможенного контроля и оперативном обмене информацией, 26.9.1994.)

– как начальники пограничных, так и таможенных служб всей Финляндии ... все международные пограничные пункты регулярно встречаются и проводят так называемые регулярные ежемесячные четырёхсторонние встречи. На этих встречах обсуждаются вопросы, связанные с бесперебойностью, общественным порядком и безопасностью дорожного движения пограничных пунктов перехода через границу... Здесь рассматриваются четырёхсторонние вопросы, а добрая половина собраний отведена рассмотрению двухсторонних вопросов. Обычно отдельные просьбы о помощи, наведение справок и прочие вопросы уголовных дел, обсуждаются на этих двухсторонних встречах.”

”...на этих встречах принимают участие... таможенные службы обеих стран и пограничные службы обеих стран. Эти встречи делятся на две части. Сначала проводится общая часть, где участники обмениваются практической статистикой и обсуждают общие вопросы, которые касаются обоих таможенных управлений и обоих пограничных управлений. Затем участники делятся на две группы, и каждая группа отдельно, в двухстороннем порядке рассматривает таможенные вопросы, и в двухстороннем порядке рассматривает пограничные вопросы. Короче говоря, есть определённые вопросы, о которых мы не хотим, чтобы знала пограничная служба на этой, или на той стороне, и соответствующие вопросы существуют у пограничников... Нет никакой необходимости знать. Есть вопросы чисто таможенные, и они не должны распространяться дальше.”

”...Затем мы имеем и такие связи, что здесь в Ваалимаа нас посещает огромное количество различных гостей... как отечественные должностные лица, так и гости из других стран –членов, да и с других концов мира. Конечно, в зависимости от цели посещения, но мы стараемся организовать их визит таким образом, чтобы они могли посетить и Торфяновку там, на российской стороне. Как правило, познакомившись одной лишь деятельностью в Ваалимаа, не складывается такого полного представления о деятельности перехода границы. Но увидев эту деятельность и по ту сторону границы, то получаешь совсем другое впечатление... Это как бы дело, исходящее от нас, мы предлагаем русским и спрашиваем, можем ли так

*поступить. Они очень довольны, что могут представить и рассказать о своей деятельности. Например, в прошлом году несколько раз мы возили иностранные группы... одна группа у нас была, в частности, из комиссии ЕС."*

Целью оперативного сотрудничества таможенных органов власти Финляндии и России является содействие раскрытию преступной деятельности, выявленной в таможенной сфере деятельности, а также производство предварительного следствия. В структурах сотрудничества органов власти отсутствуют интегрирующие штрихи по сравнению, например, с сотрудничеством ПТР на финском национальном уровне. Речь идёт о традиционных межгосударственных структурах сотрудничества органов власти.

Оперативное сотрудничество между таможенными службами Финляндии и России осуществляется на центральном и региональном уровнях. На локальном уровне не занимаются оперативным сотрудничеством в области борьбы с преступностью. Основные направления сотрудничества согласовываются на центральном уровне. В оперативном сотрудничестве речь идет, прежде всего, об официальных организационных структурах, связанных с передачей информации. В Главном таможенном управлении работает оперативный уполномоченный, который отвечает за передачу информации между должностными лицами Финляндии и России. Оперативный уполномоченный участвует также в работе Финляндско-Российской Рабочей группы по координированию борьбы с преступностью, целью которой является активизация обмена информацией и борьбы с преступностью.

*"Почему так? Это и наша воля, что работа осуществляется на региональном уровне, но мы хотели бы, чтобы и в России сотрудничество осуществлялось на региональном уровне. Но в этом есть большие проблемы, потому что в России все вопросы, касающиеся борьбы с преступностью, сосредоточены в центральном уровне, в Москве. Сейчас мы можем сотрудничать с Северо-Западной оперативной таможней. Таможня является в России единственным органом, который может действовать на региональном уровне в вопросах борьбы с преступностью, но и в Таможне нельзя сотрудничать на локальном уровне в вопросах по борьбе с преступностью. В настоящий момент у нас проблематичная ситуация с региональным таможенным*



управлением региона Москвы. Т.е. имеется ввиду Центральное таможенное управление, центр которого находится в Москве. В этом управлении нет вообще, из-за каких-то вопросов недоверия, оперативного деятеля по сотрудничеству и все контакты должны идти через центральное управление.

”Рабочая группа по борьбе с преступностью между Финляндией и Россией, которая действует уже на протяжении пяти лет [...] С позиции таможни при создании этой группы преследовалась идея и была потребность в совершенствовании борьбы с экономической преступностью, пересекающей границу, и таможенными нарушениями, а также усовершенствование процесса передачи информации. Те мероприятия, которые проводятся в данном секторе по борьбе с таможенными преступлениями, так как раз на международном уровне как раз с Россией и происходит развитие координации и этих мер и передачи информации.”

”На встречах, как раз, планируется направление деятельности на год, затем мы составляем всегда годовой план деятельности и определяем всегда те приоритетные объекты, на которые направляем эту деятельность. Мы планируем операции, которые будут проводиться в течение года, территории расположения объектов, и кроме прочего у нас действует постоянный обмен информацией. Если у нас, например, наблюдения показали, что готовится возможное таможенное нарушение, которое уточняется и конкретизируется на российской стороне, то мы спонтанно посылаем об этом информацию. И также происходит в обратном направлении, если в России наблюдения показали, что готовится таможенное нарушение по отношению к Финляндии... контакты настолько оживлённые, что они связь осуществляется ежедневно.”

Сотрудничество таможенных служб Финляндии и России чётко регламентировано. Передача информации и контакты с таможней России осуществляются через упомянутого выше оперативного уполномоченного, размещённого в таможенном управлении. Финляндия получает однако же запросы по таможне, также и от других официальных органов России. Эти запросы не поступают в Финляндию через таможню России, а на основании

соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью из КРП. Запросы об оказании служебной или правовой помощи поступают от Центральной криминальной полиции, в основном, группе служебной и правовой помощи Отдела по борьбе с преступностью Главного таможенного управления. Часть из запросов Центральная криминальная полиция передает прямо по региональному каналу подразделениям по борьбе с преступностью таможенных округов.

В Финляндии существует мнение, что должностные лица России не сотрудничают тесно друг с другом. Предполагается, что это объясняется различием управленческих культур.

*“...далее, когда мы говорим о России, так это уже более сложное дело, так как там управленческие структуры это государство в государстве, и границы их владений и политика власти сильно отличаются от имеющейся у нас в Финляндии. Нельзя забывать, что Россия в сегодняшнем состоянии весьма молодая, и установление границ там пока ещё на половине пути. Различные силовые структуры ведут поединки за свои владения, и это делает окружение российской стороны весьма затруднительным или вызывающим.”*

*”У нас в Финляндии всё наиболее стабилизировано. У нас эта модель бедняка исходит из практических потребностей и само собой разумеющееся дело. У нас ведь значительно легче организовать сотрудничество органов власти, основывающееся на взаимном доверии ещё и по той причине, что у нас относительно здоровая этическая и моральная основа. Вопросы коррупции и прочее такое у нас более или менее управляемы. Ситуация не сравнима, например, с ситуацией, которая, к сожалению, частенько существует где-нибудь в Восточной Европе, где полиция или пограничная служба подкарауливают за действующей на границе третьей структурой, то есть за таможенной, которая имеет дело с большими деньгами, чтобы она не завернула государственные деньги в рукав жилетки и не организовала ”автоматных нагрузок” на границе. Если [должностное лицо] имеет такого рода функции сторожа или контролёра, то очень трудно согласовать с ним совместную работу.”*

Должностные лица Финляндии и России не осуществляют между собой сотрудничества на 4-х или 6-сторонней основе<sup>96</sup>. В целом, таможня Финляндии имеет действующие контакты и традиции длительного сотрудничества с таможенной службой России. Если таможня нуждается в информации от пограничной службы России или милиции, то посылается запрос на соответствующий орган Финляндии, который отправляет запрос дальше, должностному лицу-партнёру, по другую сторону границы. Посредством национального сотрудничества ПТР делается попытка залатать проблемы, вызванные более негибким российским управлением.

*”Это большая проблема, что пока не организовано сотрудничество между полицией, таможней и погранслужбой Финляндии, нашим ПТР, и милицией, таможней и погранслужбой России. Только одно заседание на высоком уровне было проведено в 2001 году. И этим все закончилось[...] В России, конечно, были большие проблемы в том, кто может представлять интересы каких органов и в каких вопросах.”*

*”С российской стороны единственный[...] случай, когда все российские правоохранительные органы приняли участие в осуществлении был проект 'Baltic Sea Task Force'. Т.е. во время проекта 'Baltic Sea Task Force' российские органы взаимодействовали по такому-же методу как мы работаем в рамках нашего ПТР. Но сотрудничество между шестью сторонами из Финляндии и России было всегда трудно осуществлять[...] Представители погранслужбы и полиции съездили в Россию и выступали перед российскими таможенниками с докладом о деятельности между полицией, таможней и погранслужбой, ПТР, с их точки зрения. Но нет у нас с Россией никакой организации для осуществления этого сотрудничества, этого ПТР. Но нельзя забыть, ты ведь побывал на границе, что там действуют пограничные комиссары и руководства таможенных постов[...], у них есть на региональном уровне организация встреч руководящих лиц, но такого нет на центральном уровне и это, конечно, большой дефект.”*

---

<sup>96</sup> Чаще означает транснациональное сотрудничество органов власти. Например, в сотрудничестве на 6-сторонней основе участвовали бы таможня, полиция и ведомство пограничной охраны из Финляндии и таможня, милиция и пограничная служба из России.

### 8.3.2. Оказание помощи в оперативной деятельности, получение и продвижение информации

Предпосылкой эффективного сотрудничества органов власти является осуществление наряду со своей собственной деятельностью отсеивание потребности в информации прочих органов власти, анализ и передача информации, а также оперативное сотрудничество. Организации таможенных служб Финляндии и России являются национальными системами, сотрудничество между которыми организовано в рамках официальных структур. Речь идёт об организациях, связанных с обменом оперативной информацией. Сотрудничество между таможенными службами Финляндии и России осуществляется на основании соглашения о сотрудничестве таможен. Таможенные службы обмениваются также разведывательной информацией по собственной инициативе. Таможня получает также просьбы содействия по службе от различных органов власти России через КРП. В рамках деятельности, осуществляемой с милицией, с погранслужбой, или с другим соответствующим правоохранительным органом России, взаимодействие регулируется посредством Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью.

*”Когда мы сотрудничаем на основе соглашения о сотрудничестве таможен, то обменом информации занимается одна лишь таможня. Например, если министерство внутренних дел России интересуют какие-нибудь вопросы таможни в Финляндии, то тогда этот запрос идёт через соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью службе КРП, которая является центральным органом власти в соглашении о сотрудничестве в борьбе с преступностью, и она затем направляет нам соответствующую просьбу содействия по службе. Но... это касается непосредственно этих содействий по службе [...] спонтанного обмена информацией между ведомствами не происходит. Например, от нас оперативная информация поступает только таможне.”*

Финская таможня испытывает потребность в получении информации, касающейся преступных лиц, пересекающих границу со стороны России. В оперативном сотрудничестве органов власти речь идёт об отсеивании потребностей информации, анализе и передаче информации, а также об оперативном сотрудничестве. По оперативному сотрудничеству между таможенными службами Финляндии и России имеются чёткие предписания.

Уполномоченные лица, занимающиеся передачей информации, являются в таможенных особо назначенными лицами. Предписания имеются также о качестве информации и о предпосылках её передачи.

*”То, какую в Финляндии можно... предоставлять информацию по таможенным нарушениям, является весьма регламентированной. У нас существует сеть контактных лиц [...] чётко обозначены те инстанции, которые могут её предоставлять. И как в России, так и в Финляндии в таможенных службах эта инстанция имеет весьма высокий уровень... Или отдельные начальники таможенных постов пограничных станций не имеют права рассказать что угодно о просьбе, а также по своей просьбе, а таможенное управление держит крепко [вопросы] в кулаке. И те лица, которые обладают правом предоставления информации в таможенных округах, они являются назначенными лицами. В этих контактах говорится о той информации, о которой можно говорить, или принимаются эти просьбы, после чего надлежащее уполномоченное должностное лицо передаёт российской стороне под свою ответственность и имя. Наши следственные руководители, начальник следствия таможенных нарушений и наш начальник по контролю, и руководитель таможенного округа имеют полномочия на обмен информацией. И это общеизвестно, что мы не предоставляем таможене России декларированной информации массового характера. Мы предоставляем лишь индивидуальную информацию, связанную с конкретным преступлением, конкретным лицом и конкретным транспортным средством.”*

*”Естественно в настоящее время именно наркотики и сигареты являются [важными], так как контрабанда алкогольных напитков уменьшилась. Те же действующие лица выступают в табачных делах. Оттуда, в целом, поступает либо то, либо другое. [...] И мы стремимся здесь к тому, чтобы выявить всю цепь распространителей, вплоть до лиц, принимающих товар, и далее возможно дальше на распространителей... Здесь, по моему мнению, мы относительно успешно преуспели.”*

*”Наркотики такой крепкий объект, что такого рода... если в России, на их стороне имеются достоверные сведения и чутьём уловили какого-нибудь наркокурьера, то весьма*

*наивно думать, что его пропустят через контролируемое пропускное устройство в Финляндию. Его схватят заблаговременно ещё до границы.”*

Для таможни России очень важно получать информацию о транспортном движении, пересекающем границу. В Россию через Финляндию транзитными перевозками транспортируется в многостороннем порядке различного рода товар. Двойные инвойсы являются в настоящее время на российской стороне очевидно наибольшей проблемой. Таможня России заинтересована в получении разведывательной информации из Финляндии по возможным случаям использования двойных инвойсов, обнаруженного во время контроля и проверки. Налогооблагаемых и процедурных возможностей мошенничества много, и они чередуются в зависимости от того, о каких группах товара идёт речь. Наряду с двойным выставлением счёта, вторым обычным видом мошенничества является надувательство по налогам на добавленную стоимость.

*”...или эта старая традиционная проблема двойных инвойсов является весьма большой проблемой, которая наблюдается здесь в транспортном движении, пересекающем границу... Идея двойного выставления счёт-фактур заключается в том, что заявленная стоимость товара значительно снижена, при старте вывоза. На разных стадиях предоставляются самые разные счета разным должностным лицам. Легко может наблюдаться такая ситуация, что если, например, какой-то товар X приобретается в Финляндии за тысячу евро, то российскому должностному лицу этот же товар представляется за сто евро стоимость/единица или даже меньше. Когда во время экспорта снижается стоимость товара, то налоги ведь рассчитываются от стоимости товара, которая затем ведёт к снижению определения пошлины и налогов на российской стороне [...] другие вопросы, в сущности, не припоминаются [...] в основном связано с экспортом и стоимостью растаможивания [...] с данными возможных юридических лиц и ответственных лиц, вообще таким образом.”*

*”Под двойными инвойсами по сути дела [...] это включает и многое другое, и не только традиционные двойные инвойсы, где по части товара имеется два различных счёта. Там наблюдаются изменения по номенклатуре, изменения*

*по количеству, затем наблюдается эта традиционная контрабанда [...] Там [в России] экономика растёт, рынок потребительских товаров растёт, естественно электроника, дорогие потребительские товары, скажем так, что это естественные последствия, и причина тому, почему этот рискованный товар затем образовался. Затем, конечно, НДС-мошенничество у них, НДС-мошенничество, полученное от экспорта... в одно время говорили о карусельной коммерции, где одна и та же партия товара маячила взад вперёд здесь на границе. Когда она отправлялась из России, с неё обратно снимали налог на добавленную стоимость.”*

Таможня Финляндии получает информацию о деятельности, связанной транспортным движением, пересекающим границу, от уполномоченных контактных лиц таможни России. Маршрут передачи информации заранее согласован, и непосредственное сотрудничество с местными подразделениями не проводится. Оба органа власти делают много запросов по объектам транспортного движения, пересекающего границу. Запросы таможни Финляндии связаны с контрабандной перевозкой подакцизных товаров, наркотиков и лекарственных веществ, а также с различного рода экономической преступностью.

*”..она [информация] циркулирует только через оперативные отделы. Когда речь идёт о Москве, то она поступает из Главного управления по борьбе с контрабандой. И если речь идёт о Санкт-Петербурге или о Северо-Западном регионе, то это касается Северо-Западной оперативной таможни. Так что с местными подразделениями [...] мы вообще не обсуждаем.”*

*”Конечно можно сказать, что активность является двусторонней...и надо сказать, что это проявляется ежедневно. На первом месте, это конечно, подакцизные товары [...]контрабанда сигарет. Водочные гастроли после снижения цен [...] после вступления Эстонии [в ЕС] существенно снизились количественно. Наркотики, лекарственные вещества, и в последнее время у нас возрос интерес также к экономическим преступлениям. Получены весьма убедительные наблюдения о том, что транзитный товар, предназначенный для ввоза в Россию, оставался в нашем потреблении. И конечно, здесь же следует у нас НДС-мошенничество, и прочие случаи, связанные с вывозом*

*украденного товара... их количество возросло. Количество таких запросов.”*

В отношении транспортного движения, пересекающего границу из России в Финляндию, трудно найти информацию по рискам. Таможня Финляндии много запрашивает у таможи России о сомнительных лицах, компаниях и транспортных средствах, связанных с транспортным движением, пересекающим границу. В редких случаях таможня Финляндии получает информацию, минуя официальные контактные лица, напрямую от российской таможи местного уровня. Речь идёт о неофициальной разведывательной информации. Из России в Финляндию поступает всё же в небольшом количестве идей по собственной инициативе. Информация по наведению справок, запрашиваемая в качестве содействия по службе, и связанная с конкретными случаями, является полезной.

*”...Импорт из России сюда. Это намного проблематичнее. Там нет много таких факторов риска, касающихся отдельных перевозок, но это естественно вопрос, связанный с этими перевозками. Затем выяснение данных различных участников, и рассмотрение данных. Это опять же более оживлённое из России в данном направлении. Мы запрашиваем оттуда сведения о лицах, транспортных средствах, фирмах, обо всём таком, что потом помогает нам в создании собственной общей картины на основании разведывательной информации, и в продвижении предварительного следствия по уголовным делам...”*

*”Преимущественно через контактные лица... и на местном уровне тоже, разумеется... у нас, конечно, уши наострены и мы не дремлем, если от соседа поступает какая-нибудь идея или намёк [...] если они касаются отдельного лица, то это можно оставить. В более важных острых делах у нас настолько хорошие отношения с начальниками пограничных служб России и с Выборгским районом, что оттуда могут позвонить или отправить письмо. Это может быть, например, формой, что какой-то названный финн замечен в тёмных делах в России, и было бы хорошо посмотреть за его действиями, или проследить за ним на финской стороне. Это нормальная разведывательная информация. Здесь мы пытаемся держать уголовно-разведывательный и аналитический центры в качестве связующих единиц.”*



*”Конечно, эта возня незначительная. Большие всё же пользы от нормального разведывательного содействия по службе [...], когда здесь, случалось, был задержан какой-нибудь водитель, какое-то определённое транспортное средство, какая-нибудь фигурирующая в деле компания. От нас поступает содействие по службе, где задаётся вопрос, что где такое транспортное средство, такой-то водитель появлялся тогда-то и тогда-то, и был ли он там-то и там-то, и просим связаться. [Мы пытаемся выяснить] основные факты, важные с позиции следствия, уточнить обстоятельства, прозвучавшие во время допросов, или опровергнуть их, если есть сомнения, что свидетель врёт. И это самая продуктивная и важная роль. Такие спонтанные идеи по собственной инициативе с российской стороны, довольно незначительные. Я уверен, что Финляндия значительно активнее готова биться об заклад, чем русские. Например, в прошлом году осенью т/н Ваалимаа сообщила т/н Торфяновка о 38 грузах, перемещающихся по её мнению с помощью фальшивых документов... из них 28 на той стороне, подверглись конфискации и уголовному следствию.”*

На местном и региональном уровне наряду с собственными мероприятиями таможни Финляндии проводится отсеивание пассажирского и товарного движения, направляющего в Россию, в целях обслуживания потребностей российской таможни. При этом дело касается передачи информации, замеченной в ходе выполнения своей работы и касающейся криминальной деятельности, размещённой в России. Передача оперативной информации на основе собственной инициативы из Финляндии в Россию обильная. В таможенные процедуры встроены контрольные механизмы, которые автоматически приводят к мероприятиям, в случае, если товарная единица не прибыла в надлежащий пункт назначения. Таможенные сотрудники в ходе отсеивания пересекающего границу транспорта производят отбор в соответствии с информационными потребностями российской таможни. Это касается информации по рискам, связанной с экспортом и транзитом товара, ввозимого из Финляндии в Россию. Информация посылается в соответствии с официальной практикой далее в Россию.

*”Это совершенно прямо сравнимо с тем, какой является эта структура движения. Конечно из Финляндии в Россию осуществляется в большом количестве транзитное*

*движение. Это конечно же отражается на том, что мы ведём наблюдение значительно больше, чем в России, в нашем направлении. И причиной здесь является также и то, что эти виды товаров, которые возятся из Финляндии в Россию...[они являются] чаще всего рискованым товаром с позиции русских.”*

*”И тогда, если груз не прибыл, например, в пункт назначения, туда, куда, отправляясь от нас, он по документам должен был прибыть, тогда это ведёт автоматически к уголовному процессу и через это к содействию по службе.”*

*”...это поступает напрямую к нам хоть из Коуволы. Из Коуволы поступает к нам сюда информация, что по нашим наблюдениям мы обнаружили то-то и то-то. Оттуда поступает документ... мы его изучаем и отправляем [далее] по согласованному бланку.”*

Оперативная разведывательная информация не годится для применения в производстве предварительного следствия. Речь идёт об использовании информации в целях раскрытия уголовного преступления. Исходя из административных или уголовно-процессуальных процедур, должностное лицо может, по мере необходимости, отдельно обратиться за помощью по службе. Предпосылки передачи информации чётко регламентированы. Информация должна быть индивидуальной, связанной с определённым объектом. Группа по борьбе с преступностью составляет годовой план деятельности по мероприятиям и операциям, нацеленным на транспортное движение, пересекающее границу. В ходе этой деятельности накапливается информация, которая позднее группируется при планировании новых операций.

*”Таким образом, обмен этой оперативной информацией [...] это лишь разведывательная информация о том, что мы сделали такое наблюдение., что тут для вас информация по документам, делайте с ней что хотите... если она затем сработает и попадёт в цель, и тогда это либо административная процедура, либо уголовный процесс, за которым тогда последует просьба оказания содействия по службе. Эта оперативная информация, которой мы обмениваемся, не является информацией, пригодной для следствия.”*

”Наше законодательство не предусматривает обмен информацией массового характера. Это весьма затруднительно внутри даже этой страны, не говоря уже об иностранном государстве, и [...] что подразумевается под обменом информации массового характера? Когда мы говорим об обмене оперативной информацией и о содействии по службе, не зависимо от того, является ли это оперативным или основанным на уголовном деле, то эта информация должна быть индивидуальной... нельзя, например, отправить декларированную информацию по какой-нибудь группе участников. И кому от этого вообще польза? Если мы чётко не напали на след какого-нибудь участника таким образом, что эту информацию невозможно индивидуализировать, то в таком случае эта информация рассматривается как информация массового характера, которой мы не обмениваемся.”

”Группа по борьбе с преступностью составляет ежегодно план деятельности, где, например, в отношении определённой группы товаров, или определённых участников планируются операции. Обе стороны выполняют эту работу на своём уровне, откуда позднее и осуществляется обмен этой информацией. Мы теперь обнаружили таких и таких участников... такие и такие единицы. Это сведения, поступающие от операций и из отправных пунктов, и конечно позже эта информация группируется для будущих операций или собственных контрольных мероприятий внутри своей страны. Но никакого такого централизованного реестра не существует.”

”Ну конечно, когда надо провести предварительное следствие на предмет того, когда получена информация из России о том, что на границе задержано что-то, хотя бы какая-то единица, которая содержит определённое количество сигарет. Это достоверная контрольная информация, которая затем вводится в систему «Тиедис». Там она видна, что в соответствии с полученной информацией эта единица, или этот человек был задержан при транспортировке данного товара.”

### 8.3.3. Действенная эффективность

Соглашения, составляющие основу деятельности, предоставляют хорошие возможности для сотрудничества. В сфере обмена оперативной информацией не существует при этом законодательных барьеров для сотрудничества. Оперативную информацию можно предоставлять российской таможне по усмотрению. Передача массовых сведений при этом запрещена.

*”То, что мы обмениваемся оперативной информацией с российской службой продиктовано соглашением о сотрудничестве таможенных органов 94-го года, которое предусматривает оказание административного содействия по службе, оказание содействия по службе в уголовных делах и предоставление правовой помощи. И это ни коим образом не ограничивает обмен информацией, и здесь конечно присутствует также и обмен информацией по собственной инициативе.”*

*”Если подумать и представить это дело в рамках своей деятельности, или в рамках обмена оперативной информацией с должностными лицами таможенной службы России, то я не вижу здесь никаких законодательных препятствий.. ну конечно, эти предписания конфиденциальности относительно информации, полученной от другого должностного лица, то конечно они обязывают в деле обмена информацией с другим государством. Но я не вижу здесь никаких препятствий со стороны законодательства.”*

Просьбы по оказанию содействия по службе обеспечивают существенным образом работой таможенную службу Финляндии. Таможня Финляндии оказывает помощь таможне России также по собственной инициативе с помощью различных сведений-намёков, связанных с подозрительными участниками транспортного движения, пересекающего границу. Финская таможня получает много просьб по оказанию содействия по службе через соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью при посредничестве КРП. Тогда просьба по оказанию содействия по службе поступает через соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, а не через соглашение о сотрудничестве таможенных служб.

”Таможня Финляндии и полиция Финляндии оказываются в рамках тесного сотрудничества через этот основанный на законе аппарат содействия по службе таким образом, что из многочисленных различных уровней, нуждающихся в информации, таких как милиция, таможня, прокуратура поступают просьбы по оказанию содействия по службе, и они поступают на основании соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью службе КРП [...] если они касаются внешней торговли, таможенных процедур, возможных [...] подозреваемых злоупотреблений во внешней торговле, то у нас КРП затем направляет таможне, а таможня приобретает в отдельных случаях объяснение для этих просьб по оказанию содействия по службе касательно товарного движения, ушедшего от нас, о некоторых его деталях...”

”Таможенная служба России имеет также возможность на основании соглашения о сотрудничестве в таможенных делах от 94-го года попросить об оказании такого рода служебной помощи напрямую. Если какое-то подозреваемое таможенное нарушение продвинулось в России до стадии обвинения, или дело по какой-то причине попало на рассмотрение какого-то отдела милиции, то в таких случаях просьба по оказанию содействия по службе поступает через соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью. В этих контактах таможенные службы и полиции выступают вместе... и здесь сотрудничество проводится на трёх- или четырёхсторонней основе.”

”Нам поступает просьб по оказанию содействия по службе порядка 500 в год [...] они существенным образом обеспечивают работой, по крайней мере, Восточный таможенный округ, и они могут поступать не только от российской таможни, но и из других органов. Из них, кажется, большая часть поступает в рамках общего соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, а не через соглашение о сотрудничестве таможенных органов. В сотрудничестве таможенных органов существует и другого рода передача информации. Мы можем давать намёки по различным обнаруженным явлениям, когда сомневаемся, что в данном случае может быть какое-нибудь таможенное злоупотребление на соседней стороне, независимо от того, касается ли это налогового мошенничества, таможенного мошенничества или контрабандных перевозок. Они могут

*быть весьма приблизительного качества, так что есть все основания посмотреть, так как по нашему мнению здесь, в этом случае есть основания сомневаться, что на российской стороне по грузу будут представлены совершенно другие документы.”*

Проблемой сотрудничества между таможенными Финляндии и России считалось то, что на российской стороне контактные лица часто меняются. Сотрудничество следует всегда строить начиная с личных связей. Проблемой управления сотрудничеством считается тот факт, что у сотрудничества между тремя службами Финляндии и России, служб ПТР, нет отдельного руководства. Финляндия добивалась создания такого руководства, но без результата. Проблемой в сотрудничестве считается также сложность получения правовой помощи на основании Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью. За взаимодействие с Генеральной прокуратурой России отвечает Ведомство государственного обвинителя Финляндии.

*”Можно сказать, что в этом вопросе на стороне таможни у нас построена прочная организация. Скажем, существуют, конечно, конкретные проблемы, которые связаны с тем, что в России меняется руководство и меняются сотрудники. Отношения с российскими органами основываются всегда на контактах между лицами. Поэтому нет автоматического продолжения связей. Всегда возникает вопрос о доверии, когда люди меняются, и это создает проблемы.”*

*”...Милиция России не интересуется этими совещаниями ПТР. Они хотят, чтобы сотрудничество осуществлялось только между милицией и полицией, и мы немного разочарованы в том, что не получается сотрудничество между полицейскими, таможенными и пограничными службами стран, ПТР. И в этом смысле у нас на национальном уровне нет особенного [...] единого сотрудничества с Россией. Нет достаточного количества точек соприкосновения.”*

*”Но если мы говорим именно о борьбе с преступностью, то там [в России] на практике нет никаких совместных мероприятий по правоохранению [...] Там не видят необходимости сотрудничества с финской таможней, например, на стороне милиции. Это, кажется, такой вопрос, который нам в таможне не нравится, именно то, что милиция занимается также и таможенными вопросами[...],*

*такими которые в Финляндии входят в уполномочия таможни, т.е. взаимодействие по таможенным вопросам обеспечивается полицией Финляндии [...] через установленное сотрудничество между милицией и полицией [...] и полиция просит у нас документы и прочее для них [милиции] по чисто таможенному делу, а мы считаем, что полиция должна была бы передать вопрос нам для исполнения, а не так, что мы работаем на них, или их помощниками в данном вопросе [...] Но скорее всего это, конечно, уже более тонкий вопрос. Как это на практике делается, зависит от национальных решений.”*

*”И конечно еще и тот вопрос, что у нас правовые системы отличаются. В некоторых вопросах может оказаться очень трудным получить правовую помощь прокуратора из России [...] И эти вопросы выходят за пределы нашей деятельности в качестве правоохранительного органа. Тогда это у нас ведомство Государственного обвинителя, которое должно заниматься этим вопросом.”*

## **8.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В этом разделе рассматривалось национальное сотрудничество таможенной службы Финляндии с ведомством пограничной охраны и с полицией, особенно в рамках сотрудничества по уголовной разведке и уголовного анализа. Кроме прочего рассматривалось также сотрудничество таможни с органами власти России. Вопросы рассматривались с местной и региональной позиции.

Содействие развитию результативности деятельности организаций и целесообразное использование ресурсов, являющиеся в Финляндии целью сотрудничества органов власти, устанавливают перед сотрудничеством четкое направление развития. Традиционно вопрос стоял о независимой деятельности каждого органа власти в сфере своей деятельности, а также о её сочетании с целесообразным сотрудничеством. В сотрудничестве всё же исходят от автономной основы собственной отрасли администрирования. На практике это означает стремление наладить организацию и рабочий процесс собственной сферы деятельности собственными силами. Содействие результативности деятельности и стремление к экономии ресурсов посредством сотрудничества органов власти внесло с собой новую административную культуру

наряду с традиционным мышлением. В организационных структурах и практических аспектах органов власти Финляндии в возрастающем количестве прибавилось интегрирующих черт. Результатом настоящего исследования является то, что в образе мышления сотрудников, в структурах организации и на практике таможенной службы Финляндии проглядывается как традиционное мышление, так и мышление в соответствии с новой управленческой идеологией.

Нынешнее законодательство предоставляет вполне хорошие возможности для сотрудничества между официальными органами. Новый закон о сотрудничестве между полицией, таможенной службой и пограничной службой, о ПТР, будет укреплять это сотрудничество. Новый закон создает также потребность в обновлении двусторонних соглашений между официальными органами. Нынешнее законодательство ставит сотрудничеству ограничения, причиненные традиционной идеологией управления. Уполномочия официальных органов касаются только собственной зоны деятельности каждой отдельной организации. Например, таможня не может совершать таможенные досмотры в целях обнаружения преступлений, расследование которых входит в обязанности полиции или пограничной службы. Не существует законодательных актов, которые касались бы правоохранительной деятельности за счет другого официального органа. Оперативное сотрудничество предполагает наличия запроса об оказании служебной помощи от другого официального органа.

Национальное сотрудничество органов власти виделось в таможенной службе Финляндии акцентировано целенаправленно-связанным действием. В интервью сотрудников таможни, взятых в ходе настоящего исследования, подчёркивалась позиция, согласно которой с помощью сотрудничества органы власти добивались экономии ресурсов. Интервьюируемые считали неизбежным участие таможни в сотрудничестве, даже если полученная от этого польза ни во всех случаях предназначалась для самой таможни. В таможне видится важным взаимное сотрудничество в помощь другим органам власти. Устранение дублирования деятельности и принцип взаимности сотрудничества чётко прозвучали в ходе интервью. На практике это выявляется в том, что связи по сотрудничеству формируются, в основном, по каждому конкретному случаю по отдельности. Обычно таможня занимается сотрудничеством или с полицией, или с пограничной службой. Работа всех трех правоохранительных органов редко связана с одним и тем же делом.



В таможене считали, что организация национального взаимодействия между правоохранительными органами работает хорошо. В самом деле, между правоохранительными органами имеется долговременная традиция осуществления результативного сотрудничества. В таможене также считали, что позиции в отношении сотрудничества все время улучшаются. Устарелое мышление, которое заключается в том, что другие организации являются конкурентами, кажется, уже не господствует.

Некоторое беспокойство было вызвано всё же тем, что сотрудничество органов власти может привести к передаче функций таможи другим органам власти, и остался бы переживаемый таможней дефицит ресурсов. Поэтому это виделось не самым лучшим решением в силу того, что у таможи в сфере своей деятельности имеется достаточно готового профессионального мастерства, что основано на собственном организованном таможней спецобучении. В таможене знают особенно хорошо анализ рисков и контроль за пассажирским и грузовым транспортом. Таможенный контроль за коммерческим транспортом охватывает также и внутренние регионы страны. Таможенная деятельность в обнаружении преступлений связана и с таможенным расследованием. Сотрудники, которые занимаются расследованием преступлений, часто имеют многолетний опыт также базовой таможенной работы.

В таможене сотрудничество с ведомством пограничной охраны рассматривалось делом полезным и практичным. Но при этом в интервью прозвучало, что отношение к сотрудничеству чередовалось внутри организации. Сотрудничество не придерживается чётких согласованных схем, а на этом сказывается желание сотрудничества отдельных работников. Например, в продвижении информации, связанной с оперативной деятельностью, наблюдалась переменчивая практика. Информация, касающаяся рискованного фигуранта, может пустить в ход раскрывающую деятельность, в случае если информация хорошо перемещается между организациями.

Задачи и зоны деятельности таможи и полиции четко отличаются друг от друга. Параллельных задач у указанных органов мало. Наркотические вещества представляют собой, наверняка, самый хороший пример о такой зоны деятельности, которая сходная у таможи и полиции. Сегодня крайне редко возникают проблемы в том, что органы занимаются одними и теми же объектами. Таможня получает на местном уровне информацию от полиции с переменчивым успехом. От КРП поступает информация, касающаяся некоторых отдельных случаев. От

региональных групп местной полиции информация поступает на порядок лучше.

Преимуществом организации ПТР в правоохранительной разведке и анализе считали гибкий обмен информацией. Однако, при этом не было желания отказаться от прямых контактов между сотрудниками организаций. Следует считать, что возможность групп ПТР состояться, преимущественно, в анализе и передаче информации, собранной организациями, для оперативных целей. Использовать группы ПТР в целях организации и управления деятельности – неразумно. Зато этим группам хотели поручить предоставление услуг, поддерживающих оперативную работу. Местная уголовная разведка и аналитическая деятельность (ПТР-пункт) виделось в таможене фактором, затрачивающим ресурсы. ПТР-организация разделена в соответствии с губернским делением полиции. Организационные террито-риальные деления сотрудничающихся органов власти отличаются друг от друга, что виделось проблемой с позиции таможни.

Сведениями, находящимися в собственных реестрах различных органов власти, по мере необходимости, могут легко воспользоваться другими органами. Широкая возможность использования системных кодов считается проблематичной. Чем больше людей, которые имеют доступ к использованию системных кодов, тем больше вероятность того, что у сотрудников, занимающихся борьбой с преступностью, понижается мотивация вводить информацию в эти системы. Не вся информация, полученная в результате деятельности организаций, вносится в информационные системы органов власти. Должностные лица, занимающиеся транспортным движением, пересекающим границу, ведут личные записи и имеют осведомлённость. У лиц, участвующих в уголовной разведке и аналитической деятельности, имеется желание использовать такие сведения с большей пользой. Дублирования по работе разными органами власти в отношении одного и того же объекта, хотелось избежать. Особым вызовом, кажется, является передача информации, полученной при собственной работе по контролю, другой организации, которой она необходима.

Выявилась явная проблема контроля за транспортом, пересекающем границу – отсутствие устойчивой системы анализа рисков. Также существующие системы и связи по сотрудничеству не используются систематично. Эффективность взаимодействия слишком много зависит от отдельных деятелей и личных контактов между ними. Результативность сотрудничества

между правоохранительными органами можно было бы повысить, в принципе, с помощью совместной системы анализа рисков. Однако, деятельность разных органов можно было бы интегрировать также и посредством развития их собственных информационных систем, таким образом, чтобы они учитывали также и работу других официальных органов.

Сотрудничество между таможенными службами Финляндии и России можно разделить на административное сотрудничество и оперативное сотрудничество по борьбе с преступностью. Административное сотрудничество разделяется на локальный, региональный и государственный уровни и его целью является обеспечение общих условий для пересечения границы транспортом. В оперативном сотрудничестве по борьбе с преступностью речь идет об обмене оперативной информацией и оказании правовой и служебной помощи. Оперативное сотрудничество по борьбе с преступностью разделяется на региональный и государственный уровни. Оперативным сотрудничеством по борьбе с преступностью вправе заниматься только уполномоченные лица, как в таможенной службе Финляндии, так и в таможенной службе России.

Соглашения, составляющие основу деятельности таможи Финляндии и таможи России, предоставляют хорошие возможности для сотрудничества. Можно сказать, что сотрудничество между таможенными службами Финляндии и России работает хорошо. Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью используется в случаях, когда таможенная служба обращается к другому официальному органу. Это взаимодействие не работает всегда оптимально. Сегодня необходимо обновить Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, а также актуализировать список контактных лиц российских официальных органов по сотрудничеству.

Российская таможенная служба заинтересована в получении из Финляндии многосторонней информации о деятелях, перемещающих грузы через границу. Использование двойных инвойсов при ввозе в Россию товаров – самый типичный объект интереса в запросах от российской таможенной службы. Таможня Финляндии оказывает помощь таможене России также по собственной инициативе с помощью различных сведений-намёков, связанных с подозрительными участниками транспортного движения, пересекающего границу. Финская таможня получает много просьб по оказанию содействия по службе через соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью при посредничестве КРП. Просьба по оказанию содействия по службе поступает через соглашение о

сотрудничестве в борьбе с преступностью, а не через соглашение о сотрудничестве таможенных служб, в случае если дело в России рассматривается на судебном заседании.

На местном и окружном уровне в связи с собственными мероприятиями таможи происходит отсеивание пассажирского и товарного движения, идущего через Финляндию в Россию в порядке обслуживания российских органов власти. В данном случае речь идёт о передаче информации должностным лицам России относительно замеченных в ходе собственной деятельности таможи преступных действий, расположенных в России. Передача оперативной информации по собственной инициативе из Финляндии в Россию осуществляется в огромном количестве.

В отношении транспортного движения, пересекающего границу из России в Финляндию, трудно найти информацию по рискам. Таможня Финляндии много запрашивает у таможи России о сомнительных лицах, компаниях и транспортных средствах, связанных с транспортным движением, пересекающим границу. В редких случаях таможня Финляндии получает информацию, минуя официальные контактные лица обеих стран. Речь идёт о неофициальной разведывательной информации. Из России в Финляндию поступают всё же в небольшом количестве идеи и намёки по собственной инициативе. Информация по наведению справок, запрашиваемая в качестве содействия по службе, и связанна с конкретными случаями, является полезной. В Финляндии имеется необходимость получать из России информацию о преступных деятелях, перемещающих грузы через границу. Однако, такой информации получаем только немного.

На региональном уровне таможня принимает участие в собраниях ведомства пограничной охраны Финляндии и пограничной службы России, которые рассматриваются хорошим каналом получения информации и подтверждения контактов между различными органами власти. Стабильным стало также административное общение Восточного таможенного округа с его партнёром Северо-Западным Главным таможенным управлением. На взаимное общение таможенных служб значительным образом влияет количественный рост преступной деятельности и эффективность контроля. Исследование показало, что должностные лица стремятся поддержать друг друга, но в данном деле по-прежнему существует потребность в совершенствовании систематичности и надёжности.

## 9 РОССИЙСКАЯ ТАМОЖНЯ

Федеральная таможенная служба России, находящаяся в прямом подчинении правительства России, является федеральным органом исполнительной власти, предшественницей которой до 9.3.2004 был независимый Государственный таможенный комитет.<sup>1</sup> После этого таможенная служба выступала в составе министерства экономического развития и торговли до тех пор, пока весной 2006 года не произошли изменения в соотношении её руководства.<sup>2</sup>

Основной задачей таможенной службы в Российской Федерации является выработка таможенной политики, развитие таможенного законодательства, контроль и надзор в области таможенного дела, осуществление валютного контроля, борьба с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Таможенная служба вносит ежегодно на рассмотрение правительства России проекты федеральных законов и прочие инициативные предложения, связанные с её деятельностью, принятие решений по которым принадлежит правительству. Помимо прочего она представляет проект ежегодного плана работы и статистические данные о таможенной деятельности. Полномочия таможенной службы перечислены в постановлении правительства Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 459.<sup>3</sup> К полномочиям таможенной службы относится широкий круг вопросов по контролю и надзору в области таможенного дела, вопросы контроля и регулирования внешнеторговой деятельности, а также осуществление полномочий, связанных с обслуживанием клиентов и развитием персонала.

Федеральную таможенную службу возглавляет **руководитель таможенной службы**, о назначении которого и о количестве заместителей которого принимает решение правительство Российской Федерации. Право представления заместителей руководителя таможенной службы принадлежит руководителю таможенной службы. В настоящее время заместителей руководителя насчитывается пять. Заместители руководителя таможенной

---

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации (2004) и Правительство РФ (2006).

<sup>2</sup> Федеральная таможенная служба (2006).

<sup>3</sup> Правительство РФ (2006).

службы, курирующие оперативно-розыскную и финансово-хозяйственную деятельность, являются подотчётными руководителю таможенной службы. По вопросам оперативно-служебной деятельности заместитель руководителя таможенной службы наделён правом принятия самостоятельных решений. Руководитель таможенной службы отвечает за организацию таможни, персонал (численность и фонд оплаты труда) и государственные программы, касающиеся финансирования, а также за деятельность центрального управления. Он наделён правом определять полномочия таможенных органов и их должностных лиц по решению организационных, кадровых, финансовых и иных вопросов.<sup>4</sup>

Центральный аппарат таможенной службы состоит из 19 управлений<sup>5</sup>, из которых восемь являются так называемыми главными управлениями. Из них аппаратом руководителя ФТС является Главное организационно-инспекторское управление. Основными функциями данного управления являются, в частности, проведение анализа практики таможенной деятельности и выявление тенденций, складывающихся в сфере внешнеэкономической деятельности, подготовка проектов перспективных программ развития, осуществление координации деятельности, осуществление ведомственного контроля за выполнением законов, указов, распоряжений и договоров (включая международных), а также осуществление мероприятий по повышению эффективности таможенного администрирования.<sup>6</sup>

Основными задачами Главного управления организации таможенного контроля являются обеспечение соблюдения законодательства, контроль за выполнением положений, нормативных и правовых актов и обеспечение исполнения международных соглашений. Главное управление отвечает за взаимодействие таможенных органов с другими государственными контрольными органами в пунктах пропуска через государственную границу России. На его ответственности также соблюдение таможенного законодательства в работе таможенных органов. В развитии практических аспектов работы таможни на ответственности данного управления разработка технологий производства таможенного оформления, совершенствование и упрощение таможенных процедур, внедрение новых форм

---

<sup>4</sup> Правительство РФ (2006)

<sup>5</sup> Структура таможенного управления представлена в приложении 4.

<sup>6</sup> Федеральная таможенная служба (2007 а).

документов, а также внедрение системы управления рисками. Главное управление организации таможенного контроля отвечает также за обеспечение исполнения международных соглашений в российской таможене. Для достижения основных целей Главное управление организации таможенного контроля имеет множество функций, из которых в данном случае можно упомянуть, в частности, методическая и практическая помощь различным таможенным органам, участие в разработке кадровой политики и выполнение анализа рисков при проведении таможенного контроля.<sup>7</sup>

Главное управление по борьбе с контрабандой, ГУБК отвечает за таможенные нарушения. Задачей данного управления является организация и осуществление оперативно-розыскной деятельности, отнесённой к компетенции таможенных органов, а также борьба с экономическими преступлениями. Управление отвечает за деятельность, направленную против различного рода контрабандных перевозок, включая контрабанду наркотических веществ, военных технологий, пересечение незаконного оборота культурных ценностей, пересечение незаконного оборота объектов флоры и фауны, или произведённой из них продукции. Для осуществления этих целей главное управление по борьбе с контрабандой занимается аналитической деятельностью, содержит базу данных по трансграничным товарам и транспортным средствам, а также содержит оперативную базу данных.<sup>8</sup>

Главное управление по борьбе с контрабандой находится в центральном положении в сотрудничестве и взаимодействии с таможенными и правоохранительными органами других стран. Данное управление координирует отношения таможенных органов с органами власти зарубежных стран в оперативном сотрудничестве и в осуществлении информационного обмена. На его ответственности находится также координация деятельности представительств таможенных служб за рубежом в сфере исполнения международных запросов содействия по делам об административных нарушениях, а также оказание содействия в оперативной деятельности. Внутри страны Главное управление по борьбе с контрабандой обеспечивает взаимодействие с другими правоохранительными организациями в борьбе с организованной преступностью, терроризмом и легализацией доходов от преступной деятельности. В борьбе с международным

---

<sup>7</sup> Федеральная таможенная служба (2007 b).

<sup>8</sup> Федеральная таможенная служба (2007 c).

<sup>9</sup> Федеральная таможенная служба (2007 c).

терроризмом. Главное управление по борьбе с контрабандой организует, координирует и контролирует взаимодействие таможенных органов с другими правоохранительными органами.<sup>9</sup>

Управление таможенных расследований и дознания отвечает за производство неотложных следственных действий<sup>10</sup>, и осуществление предварительного расследования в форме дознания, а также возбуждение дел по административным правонарушениям, отнесённых к компетенции таможенных органов. Управление таможенных расследований и дознания осуществляет организацию работы по участию на основании постановления прокурора в деятельности следственных групп. Управление таможенных расследований и дознания осуществляет также контроль за соблюдением законности должностными лицами таможенных органов при производстве неотложных следственных действий и дознания по уголовным делам и по делам об административных правонарушениях. Управление отвечает также за информирование физических и юридических лиц о порядке обжалования и рассмотрения жалоб, связанных с деятельностью таможенных органов.<sup>11</sup>

Начиная с 1993 года, таможенная служба России имеет собственное профессиональное высшее учебное заведение, **Российскую таможенную академию, РТА**<sup>12</sup>, созданную для подготовки и переподготовки повышения квалификации специалистов таможенных органов, а также осуществляющую исследовательскую и связанную с таможенной деятельностью редакционно-издательскую работу. Таможенная академия ориентирована на подготовку специалистов в области таможенного дела, экономики и управления на предприятии, мировой экономики, а также юриспруденции. Академия готовит кадры для таможенных органов Российской Федерации, а также для таможенных органов государств-участников СНГ в соответствии со специальными соглашениями. Финансирование учебного заведения осуществляется из федерального бюджета. Основная часть учебного процесса проводится бесплатно, и студентам выплачивается стипендия. При факультетах РТА действуют также платные курсы.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Непосредственная следственная процедура : производства неотложных следственных действий.

<sup>11</sup> Федеральная таможенная служба (2007 d).

<sup>12</sup> Федеральным Советом Министров учредил 22.9.1993, решением N 940, в соответствии с которым академии перешли функции профессиональной подготовки и переподготовки таможенного комитета Российской Федерации.

<sup>13</sup> РТА (2007a).



В составе академии три факультета, к которым относятся факультет таможенного дела, экономический факультет и юридический факультет.<sup>14</sup> Например, факультет таможенного дела готовит специалистов по следующим специализациям: таможенный менеджмент, таможенная статистика, информационные таможенные технологии, таможенный аудит, таможенные расследования, товароведение и таможенная экспертиза товаров, таможенная логистика, управление рисками в таможенном деле, таможенные платежи и валютный контроль, таможенное оформление и контроль. Срок обучения на факультете по очной форме пять лет, и по заочной форме (на базе среднего образования) шесть лет. Срок обучения для имеющих высшее образование по заочной форме срок три года.<sup>15</sup>

В таможенную академию принимаются на очную форму обучения лица, достигшие 17 лет и имеющие среднее образование. На заочную форму обучения принимаются лица, работающие в таможне и имеющие как минимум один год стажа работы в таможне. Факультет таможенного дела предусматривает пригодность на руководящие посты и опыт работы, как минимум, таможенного контроля. Экономический и юридический факультеты предусматривают по заочной форме обучения наличие диплома высшего образования.<sup>16</sup> Выпускники таможенной академии получают диплом по специальностям специалист таможенного дела, юрист, экономист и экономист-менеджер.<sup>17</sup>

Таможенная служба делится географически на **региональные таможенные управления**. Региональных таможенных управлений семь<sup>18</sup>, из которых ближе всех к Финляндии находится Северо-Западное таможенное управление. Его главный таможенный орган находится в Санкт-Петербурге. Географические границы региональных таможенных управлений совпадают с границами

---

<sup>14</sup> РТА (2007b).

<sup>15</sup> РТА (2007c).

<sup>16</sup> РТА (2007b).

<sup>17</sup> РТА (2007d).

<sup>18</sup> Центральное таможенное управление России (Москва), Северо-Западное управление таможни (Санкт-Петербург), Южное таможенное управление, Сибирское таможенное управление (Новосибирск), Уральское таможенное управление (Екатеринбург), Приволжское таможенное управление (Нижний Новгород), Дальневосточное таможенное управление (Владивосток).

федеральных округов Российской Федерации. В непосредственном подчинении у Федеральной таможенной службы находятся семь таможенных органов. К ним относятся таможни в аэропортах Внуково и Шереметьево.<sup>19</sup> Управление деятельностью региональных таможенных управлений осуществляется из Федеральной таможенной службы согласно внутренним постановлениям управления. Решения, касающиеся структуры, организации и ликвидации региональных таможенных управлений, принимает соответствующее министерство, отвечающее за таможенную деятельность.

В подчинении у региональных таможенных управлений действуют **местные таможни**, которыми руководят **начальники таможней**. Местные таможни управляют деятельностью **таможенных постов**. Федеральная таможенная служба принимает решение о создании и организации таможенных постов. В функции таможенной службы входит определение полномочий и компетенции и утверждение таможенных операций по согласованию с федеральным министерством (правительством). Федеральная таможенная служба вправе создавать по согласованию с министерством определённые специализированные таможенные органы или различные организации для осуществления конкретных таможенных операций.<sup>20</sup>

Обширные географические границы региональных таможенных управлений включают в себе каждый по несколько субъектов Российской Федерации. Например, на географической территории Северо-Западного таможенного управления расположены одиннадцать субъектов, или административных территорий, имеющих свои представительские учреждения, руководство (губернатор) и администрацию. Эти территории являются самостоятельными в принятии решений в рамках, предусмотренной конституцией. Санкт-Петербург наряду с Москвой является вторым из так называемых федеральных городов, то есть он имеет также статус субъекта. Количество местных таможней, действующих в подчинении региональных таможенных управлений колеблется между 10–26. Подотчётными Северо-Западному таможенному управлению являются 22 местных таможней, из которых ближе всех к Финляндии расположены помимо таможни Санкт-Петербурга, таможни Выборга, Мурманска, Петрозаводска, Костамукши и Пскова. В подчинении у Выборгской таможни находятся восемь таможенных постов,

---

<sup>19</sup> Федеральная таможенная служба (2007 f).

<sup>20</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации, 20.5.2003 года № 61-ФЗ, глава 39, ст.402.

из которых одним является Торфьяновка, или партнёрская организация Ваалимаа. Напротив таможи Вайниккала со своей стороны работает другой таможенный пост Брусничное, находящийся в подчинении у Выборгской таможни.

В Российской Федерации деятельность таможни регулируется таможенным кодексом Российской Федерации, который собирательно определяет законные права и обязательства таможни, а также экономическую и организационную основу. Таможенный кодекс состоит из 42 основных глав, которые рассматривают, в частности, основное законодательство, касающееся таможни, перемещение товара через границу при производстве таможенного досмотра, таможенные процедуры, специальные процедуры, таможенные пошлины и налоги, таможенный контроль, а также организация таможни и полномочия различных организационных уровней.<sup>21</sup> Закон содержит предписания, касающиеся жалоб на решения таможенных органов. Законом определена также общая ответственность таможни и обязанность выплаты компенсации за ущерб, нанесённый должностными лицами.

Сотрудничество таможни с другими организациями регулируется также таможенным кодексом. Основой является то, что таможня может действовать в зоне своей деятельности самостоятельно или в сотрудничестве с другими государственными организациями. В случаях, основывающихся на федеральных законах, таможня вправе разрешить выполнение определённых мероприятий другим государственным организациям в рамках своих полномочий. При обнаружении административного нарушения или преступления, которое входит в круг компетенции другого государственного органа, таможня обязана незамедлительно сообщить об этом соответствующей организации.<sup>22</sup> Таможенный кодекс России, таким образом, и допускает, и с другой стороны обязывает таможню на определённых основаниях сотрудничать с другими организациями. Определение сотрудничества находится на весьма общем уровне.

Другим центральным сводом законом является налоговый кодекс, в соответствии с которым таможенные органы пользуются

---

<sup>21</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации, 20.5.2003 года № 61-ФЗ.

<sup>22</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации, 20.5.2003 года № 61-ФЗ, глава 39, стр.411.

<sup>22</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации, 20.5.2003 года № 61-ФЗ.

правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при пересечении товара через таможенную границу<sup>23</sup>. Таможенные платежи включают таможенные сборы, таможенные пошлины и платежи, вызванные выдачей лицензий, которые взимает таможенная служба. При перемещении через границу оплачиваются следующие платежи: таможенная пошлина, налог на добавочную стоимость, акциз, лицензионный сбор и сбор за прекращение лицензии, сбор по выдаче полномочий экспедиторской фирмы и прекращение полномочий, таможенная пошлина, налог за хранение товара, сбор за транспортное сопровождение, сбор по таможенной консультации, сбор по предварительному решению, сбор таможенного аукциона.<sup>24</sup>

Кроме этого, к основным законам, регулирующим деятельность таможни, относятся кодекс об административных правонарушениях и федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности. Для таможни особенно важным является выше упомянутый закон. Кодекс об административных правонарушениях регулирует, в частности, незаконный ввоз и вывоз товаров, несоблюдение мер по защите экономических интересов Российской Федерации, нарушение режима зоны таможенного контроля, несоблюдение правил перемещения транспортных средств, выдача товара без разрешения таможенного органа, его утрата либо непредставление в таможенный орган, а также утрата или уничтожение, повреждение, утрата средств идентификации, применённых таможенным органом. Кодекс определяет также административное наказание в каждом конкретном случае.<sup>25</sup>

Таможенное ведомство Российской Федерации составило план развития на 2007–2009 годы, который содержит с позиции стратегического развития три главные тактические цели. Общая стратегия<sup>26</sup> нацелена на развитие общих политических приоритетов государства и на развитие социально-экономической деятельности. Здесь центральным является поддержка быстрого экономического развития, развитие бюджетной системы, обеспечение экспорта и повышение внутренней

---

<sup>23</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации 31.7.1998 № 146-ФЗ.

<sup>24</sup> Федеральная таможенная служба (2007).

<sup>25</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 30.12.2001, № 196-ФЗ.

<sup>26</sup> Стратегия основывается на 71 статье федеральной конституции, таможенном кодексе, федеральных законах о бюджете и направлениях деятельности правительства.

конкурентоспособности, увеличение интеграции между бывшими республиками бывшего Советского Союза, развитие экономических отношений с другими странами, повышение национальной безопасности, повышение уровня информационных технологий, снижение коррупции, снижение рисков террористических атак. В плане развития акцентируется внимание на том, что для достижения этих целей не достаточно одних лишь таможенных операций, а это касается также и других служб, входящих в круг федерального бюджета. План развития основывается на концепции развития таможни, которая утверждена постановлением правительства Российской Федерации в 2005 году<sup>27</sup>, и где перечислены важнейшие с позиции развития таможенного ведомства основные цели и задачи таможни. План развития стремится утвердить эти стратегические направления, учитывая международные стандарты.<sup>28</sup>

Первой тактической задачей является повышение качества таможенного контроля таким образом, что бы это способствовало вложению инвестиций в российскую экономику, рост доходов государства, преимущество отечественных производителей, защита авторских прав и внешнеэкономическая деятельность. Для достижения этой задачи требуется, в частности, развитие контактов с таможенными ведомствами и органами власти других стран. Вторая тактическая задача заключается в усовершенствовании таможенного контроля и управления рисками в соответствии с международными стандартами таким образом, что будет применены самые современные технологии. А это со своей стороны требует такого развития условий в интересах ускорения таможенного контроля на границах Российской Федерации, обеспечения контроля за транзитом товаров и транспортных средств, управления рисками, эффективного использования технологий (в частности, электронное декларирование и обмен информацией), научной исследовательской деятельности в сфере деятельности таможни, контроля валютных операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через границы зоны таможенного контроля, и выполнения международных обязательств, связанных с деятельностью таможни Российской Федерации.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Правительство РФ (2005).

<sup>28</sup> Федеральная таможенная служба (2007d).

<sup>29</sup> Федеральная таможенная служба (2007 d).

Третья задача плана развития заключается в сотрудничестве России с органами власти других стран в борьбе против терроризма, против контрабанды оружия, в воспрепятствовании контрабандным перевозкам наркотических веществ и товаров, а также в обеспечении экономической, экологической и радиоактивной безопасности. Решение данной задачи требует от таможни деятельности таможни и производства дознания в рамках полномочий, возложенных на неё действующим уголовно-процессуальным кодексом России, исполнения закона, касающегося административных правонарушений и исполнения международных обязательств Российской Федерации, а также развитие сотрудничества с другими странами и таможенными органами.<sup>30</sup>

Сотрудничество с Финляндией регулируется Соглашением 1994 года о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах. По части таможни соглашение дополняет соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, где таможенная служба России выступает в качестве как полномочного, так и центрального органа власти. Цели плана развития федеральной таможенной службы обслуживают также вопросы систематизации и активизации взаимного сотрудничества между странами в той части, где любая из сторон видит основания для совершенствования. В собственной официальной стратегии таможни России сильный акцент делается на технической модернизации и активизации контроля производственного процесса. Совершенствование собственной культуры деятельности открыто представлена в стратегии.

---

<sup>30</sup> Федеральная таможенная служба (2007).

## 10 ВЕДОМСТВО ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ ФИНЛЯНДИИ

### 10.1 СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАДАЧИ И ПОЛНОМОЧИЯ

Ведомство пограничной охраны является государственной организацией, которая состоит из руководимого начальником штаба ведомство пограничной охраны (РВЛЕ), то есть из пограничного отдела министерства внутренних дел и восьми административных подразделений.<sup>1</sup> Начальник и штаб являются государственными пограничными органами власти. Охрана и руководящие ими командиры являются региональными пограничными органами власти, действующими в подчинении у штаба. В их подчинении находятся **местные подразделения ведомства пограничной охраны. Школа пограничной и морской охраны (РМВК)** и сторожевая авиаэскадрилья являются согласно региональной классификации внешними и подчинёнными штабу органами власти.<sup>2</sup>

Основной задачей ведомства пограничной охраны является обеспечение пограничной безопасности в сотрудничестве с другими органами власти. Пограничная безопасность подразумевает те отечественные мероприятия и мероприятия, проводимые за границей, с помощью которых делается попытка воспрепятствовать нарушениям общего порядка в соответствии с предписаниями перехода через государственную и внешнюю границу, и транснациональным перемещениям через границу, угрозам безопасности, а также безопасность перехода через границу. В круг обязанностей входят отдельно определённые функции по контролю и мероприятия по предотвращению, выявлению преступлений и предъявлению обвинений в сотрудничестве с другими органами власти. Ведомство пограничной охраны выполняет функции полиции и таможни, розыскные и спасательные функции. Ведомство работает на

---

<sup>1</sup> Структура организации ведомства пограничной охраны представлена в приложении 10.

<sup>2</sup> Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta/2005 ja Valtioneuvosto (2000) (Закон об управлении ведомства пограничной охраны /2005 и Государственный Совет 2000).

территории, где оно обосновано для поддержания пограничного порядка<sup>3</sup> и пограничной безопасности. В других местах ведомство пограничной охраны действует в тех случаях, когда оно необходимо для завершения предписанного законом поручения или предоставления содействия по службе.<sup>4</sup>

Система обучения персонала ведомства пограничной охраны<sup>5</sup> формируется из обучения, рассчитанного для военного штатного состава и гражданских лиц. Обучение, проводимое для военного штатного состава, делится на подготовку офицеров, учебных офицеров, а также на подготовку специалистов пограничной и морской охраны. Для гражданских лиц обучение проводится по мере необходимости. Учебная стратегия подразумевает постоянную подготовку и принцип "обучения в течение всей жизни" таким образом, что повышение квалификации в сфере деятельности – процесс постоянный, и в работе делается акцент на учёбе. По истечении 8–10 лет после общеобразовательной школы следуют курсы по дальнейшему обучению и курсы повышения квалификации. Основная часть обучения проводится в Школе пограничной и погранично-морской охраны. Обучение персонала нацелено в общеобразовательном процессе, на курсах по дальнейшему обучению и курсах повышения уровня на приобретение такой квалификации, которая необходима для успешного выполнения функций ведомства пограничной охраны.<sup>6</sup>

Пограничники проходят обучение на основных курсах в Школе пограничной и морской охраны, которое длится примерно год. На обучение принимаются солдаты действительной военной службы и лица, сдавшие студенческие экзамены, или имеющие вторую степень по профессиональной аттестации. Помимо общеобразовательного обучения на основных курсах проводится

---

<sup>3</sup> Под содержанием границы подразумевается исполнение постановлений, касающихся государственной границы и пунктов перехода через границу, а также постановлений и указов, касающихся международного сотрудничества пограничных органов власти и контроль за их исполнением (Закон об охране границы /2005).

<sup>4</sup> Rajavartiolaitos/2005 (Закон об охране границы /2005).

<sup>5</sup> Должности в ведомстве пограничной охраны либо военные, либо гражданские. Должности пограничников являются военными. Названия должностей: младший или старший пограничник, а также главный пограничник и главный морской пограничник. Названия должностей офицеров устанавливаются по аналогичным воинским должностям подобно в вооружённых силах.

<sup>6</sup> Эса Понкилайнен, РМВК (2007).



специализированное обучение на пограничном отделении, отделении морской границы и отделении военно-воздушных сил. Пограничники проходят курсы повышения квалификации примерно через 10 лет с момента подготовки. Курс дальнейшего обучения пограничника проводится примерно через год после курсов повышения, и слушатели на курс дальнейшего обучения набираются на основании успехов в обучении, по собственному желанию и на основании пригодности. Из числа пограничников, слушателей курсов дальнейшего обучения, после примерно 15 лет службы часть проходит обучение на курсах патрульных офицеров (8 учебных недель<sup>7</sup>). Набор на курсы проводится в соответствии с задачами и потребностями ведомства пограничной охраны. Лицам, прошедшим курс, присваивается служебное звание магистра пограничной охраны, или магистра морской пограничной охраны.<sup>8</sup>

Солдаты действительной военной службы ведомства пограничной охраны проходят обучение в роте егерь-пограничников пограничного отряда Похъёйс-Карьяла (Северная Карелия) в Онттола (Контиолахти) и в роте егерь-пограничников пограничного отряда Лапландии в Ивало, а также в специализированной роте егерь-пограничников в Школе пограничной и погранично-морской охраны в Иммола. В роте егерь-пограничников солдаты действительной военной службы проходят диверсионно-разведывательное обучение и обучение по рекогносцировке, а в специализированной роте егерь-пограничников проходят обучение контрнаступления спецподразделений, обучение по разведке и рекогносцировке. Солдаты действительной военной службы обучаются также основам пограничного дела. Военнообязанные проходят обучение по освоению функций ведомства пограничной охраны в кризисных ситуациях, но солдаты действительной военной службы не участвуют в несении пограничной службы в обычное время. Для обучения резервистов сторожевые отряды организуют ежегодные повторные практические занятия. Целью повторных практических занятий является то, чтобы резервисты в качестве составной части пограничных войск могли бы справиться с задачами, возложенными на них в период кризисных ситуаций.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Учебная неделя это термин, указывающий на срок, необходимый для учёбы.

<sup>8</sup> Эса Понкилайнен, РМВК (2007).

<sup>9</sup> Rajavartiolaitos (2006) (Ведомство пограничной охраны 2006).

Офицеры ведомства пограничной охраны сдают курс основных дисциплин и проходят курс дальнейшего обучения в Высшей школе обороны страны. Школа пограничной и морской охраны организует обучение по пограничному делу (пограничная безопасность), связанное с аттестацией. Офицеры ведомства пограничной охраны сдают в Высшей школе обороны страны экзамены на кандидата военных наук (офицерский основной экзамен; 180 кредитов<sup>10</sup>). На курс обучения, завершающийся сдачей экзаменов на степень магистра (120 кредитов) набор осуществляется после 3–10 годичного периода рабочего стажа. После сдачи экзаменов на степень магистра по истечении примерно 10 лет офицеры ведомства пограничной охраны участвуют в обучении в Высшей школе обороны страны, и сдают экзамены на получение степени офицера генерального штаба. Обучение состоит из курса для старших офицеров (60 кредитов) и из курса для офицеров генерального штаба (80 кредитов). Занятия представляют собой дальнейшее обучение военно-научных дисциплин. Курс для старших офицеров является курсом повышения квалификации, необходимым для высших должностей ведомства пограничной охраны. На основании успешного учебного процесса часть офицеров продолжает учёбу и сдаёт экзамены на степень офицера генерального штаба, что является первым послестепенным обучением. Примерно половина дисциплин аттестации на степень офицера генерального штаба являются дисциплинами пограничной безопасности, которые организует Школа пограничной и погранично-морской охраны.<sup>11</sup>

Программа для получения степени доктора, поддерживаемая ведомством пограничной охраны, предназначена для получения высшей учебной степени. Целью программы является сдача экзаменов на получение докторской степени в течение 4–5 лет, и обучение проводится без отрыва от производства. Обучение осуществляется в виде дальнейшего обучения в Высшей школе обороны страны, или в другом университете, или в качестве части государственной научной дальнейшей образовательной программы. Предпосылкой выбора программы является наличие степени офицера генерального штаба, или наличие предшествующей учебной степени.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Кредит это термин, указывающий на учебные часы, необходимые для учёбы.

<sup>11</sup> Эса Понкилайнен, РМВК (2007).

<sup>12</sup> Эса Понкилайнен, РМВК (2007).

Общеобразовательное обучение подготовки младших учебных офицеров завершились в 2002. Младшие учебные офицеры ведомства пограничной охраны проходят курс повышения и дальнейшего обучения примерно по истечении 8 лет с момента подготовки. Дальнейший курс обучения младших офицеров проводится примерно через год после курсов повышения, и набор слушателей на курс дальнейшего обучения производится на основании успехов в обучении, по собственному желанию и на основании пригодности.<sup>13</sup>

Пограничная безопасность поддерживается, прежде всего, путём охраны и контроля границ. Охрана границ предусматривает мероприятия, посредством которых охраняется государственная граница, особенно препятствуя переходу через внешнюю границу на территории между пунктами перехода через границу.<sup>14</sup> Охрана границы осуществляется несением патрульной службы на границе суши и водного пространства, путём технического наблюдения и наблюдения с воздушного судна. На восточной границе Финляндии расположена пограничная зона, ширина которой по суше составляет не более трёх, а по воде не более четырёх километров. Пограничная зона более точно определена в указе государственного совета о пограничной зоне и о тыловой границе пограничной зоны.<sup>15</sup>

Основными законами, касающимися ведомства пограничной охраны, являются закон об охране границ, закон об управлении ведомства пограничной охраны, региональный закон, закон об иностранцах и законодательство ЕС (например, Шенгенский пограничный кодекс, *Schengen Border Code*). Из них последний вступил в силу 2006 году, и в иерархии нормативов он стоит выше национальных законов стран Шенгенского пространства. Кодекс унифицирует определения, связанные с охраной границ, содержит основания для контроля границ и возврата контроля внутренних границ.<sup>16</sup> На практике вопрос стоит о том, что на территории стран Шенгена соблюдаются одинаковые правила перехода границы, которые требуют также одинаковых практических действий со стороны органов власти.

В сентябре 2005 года в Финляндии вступил в силу новый пакет законов, касающийся ведомства пограничной охраны, который содержал в себе изменения к многим различным

---

<sup>13</sup> Эса Понкилайнен, РМВК (2007).

<sup>14</sup> Rajavartiolaitos /2005 (Закон об охране границ /2005).

<sup>15</sup> Rajavartiolaitos (2006) (Ведомство пограничной охраны 2006).

<sup>16</sup> Riissanen (2006), стр. 38.

законам.<sup>17</sup> На практике новый пакет законов, касающийся ведомства пограничной охраны, означает, что несмотря на то, что у служащих ведомства пограничной охраны существенно увеличилось количество прав по сравнению с предыдущим законом, касательно использования принудительных мер и проведения предварительного следствия – изменения в законе означают для пограничников, выполняющих основную работу, расширение прав именно в части тех задач, которыми они непосредственно занимаются. Пограничники в соответствии с действующим законом не несут ответственности за поддержание общего правопорядка и безопасности, они отвечают за это только в рамках обязательств по охране и контролю границы.

Контроль границы делится на минимальный контроль и на основательный контроль. Предыдущий или минимальный контроль включает выяснение данных личности, запрет на въезд в страну, запрет на путешествие, отказ въезде в страну, или контроль за соблюдением решения о выдворении (депортации) из страны и выполнение мероприятий, запрашиваемых по объявлениям в розыск. Это включает также контроль проездных документов и прочих документов, подтверждающих право путешествия, установление подлинности документов, по мере необходимости опрос лица, и по мере необходимости проверка пригодности езды водителя транспортного средства, а также проверка транспортной пригодности транспортного средства. Основательный контроль включает помимо выше

---

<sup>17</sup> Rajavartioliaki n:o 578/2005 (Закон об охране границы № 578/2005), Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa n:o 579/2005 (Закон о рассмотрении анкетных данных в ведомстве пограничной охраны №579/2005), Laki ulkomaalaislain muuttamisesta n:o 581/2005 (Закон об изменении закона об иностранцах № 581/2005), Laki järjestyslain muuttamisesta n:o 582/2005 (Закон об изменении закона об общественной порядке № 582/2005), Laki rikoslain muuttamisesta n:o 585/2005 (Закон об изменении уголовного кодекса №585/2005), Laki pakkokeinolain 1 luvun 6 pykälän ja 5a luvun 5 pykälän muuttamisesta /2005 (Закон об изменении 1 главы 6 пункта и 5а главы 5 пункта закона о принудительных мерах /2005), Laki tieliikennelain muuttamisesta n:o 587/2005 (Закон об изменении закона о дорожном движении № 587/2005), Laki aluevalvontalain muuttamisesta n:o 589/2005 (Закон об изменении закона о региональном контроле № 589/2005), Laki kalastuslain 96 ja 101 pykälän muuttamisesta n:o 590/2005 (Закон об изменении 96 и 101 пунктов закона о рыболовстве № 590/2005), Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta n:o 591/2005 (Закон об изменении закона об охране природы № 591/2005), Laki muinaismuistolain muuttamisesta n:o 592/2005 (Закон об изменении закона о древних памятниках № 592/2005), Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta n:o 594/2005 (Закон об изменении закона о рассмотрении анкетных данных по поручению полиции № 594/2005), Laki metsästyslain 88 pykälän muuttamisesta n:o 600/2005 (Закон об изменении 88 главы закона об охоте № 600/2005).

перечисленного, также досмотр лица и досмотр транспортного средства лица, а также обыск багажа для нахождения необходимого документа, подтверждающего данные личности, и воспрепятствование контрабандным перевозкам.<sup>18</sup>

Как уже было выше сказано, ведомство пограничной охраны участвует также в задачах поддержания общего правопорядка и безопасности. Ведомство отвечает в основном за эти задачи в пунктах перехода через границу в тех случаях, когда полиция не имеет возможности заниматься этим. Задачи пограничника в данном случае определены законом о порядке. В отдельных случаях ведомство пограничной охраны может по просьбе полиции производить оперативные действия, связанные с предотвращением или приостановкой преступных действий. Пограничник может выполнять такого рода задачи также и без просьбы полиции, если невозможно задержать мероприятие без опасности для здоровья или имуществу.<sup>19</sup> Ведомство пограничной охраны отвечает также за таможенный контроль в тех пунктах перехода через границу, где отсутствует таможенное ведомство.

Ведомство пограничной охраны управляет в Финляндии деятельностью, связанной спасением на водах, и выполняет на территории своей контрольной зоны розыскные действия и транспортировку больных. Спасательные операции на водах направлены на спасение и защиту людей, оказавшихся в бедственных и опасных ситуациях на море. Сюда относятся различного рода обязанности, связанные спасением терпящих на водах бедствие судов и катеров, предотвращением несчастных случаев, розыском людей без вести пропавших и транспортировкой больных на морских и островных территориях. Настоящие обязанности регулируются международными договорами, законодательствами и указами. В спасательных операциях на море участвуют все официальные органы, действующие на море и побережье, коммерческое мореходство, а также добровольные организации. Аварийно-спасательный материал обеспечивается в Финляндии коммерческими организациями. Управление спасательными операциями на водах осуществляется из центра спасения на водах и филиалов центра спасения на водах в тех случаях, когда в бедственном положении оказываются люди, или опасность угрожает окружающей среде. На территории морской акватории компаньонами по сотрудничеству ведомства

---

<sup>18</sup> Rajavartiolaitaki/2005 (Закон об охране границы /2005).

<sup>19</sup> Rajavartiolaitaki/2005 (Закон об охране границы /2005).

пограничной охраны являются морское ведомство, вооружённые силы и органы власти по окружающей среде.<sup>20</sup>

Начальник ведомства пограничной охраны действует в качестве помощника министра внутренних дел в решении вопросов, входящих в компетенцию ведомства пограничной охраны. Он вправе по представлению принимать решения, касающиеся ведомства пограничной охраны и её деятельности, по которым решение принимает министерство внутренних дел, а также по другим административным вопросам, являющимся не принципиально важными. В обязанности начальника входит назначение основного состава штаба и комплектование прочих административных единиц. Помощник начальника ведомства пограничной охраны является его заместителем и начальником отдела министерства внутренних дел. Начальник ведомства пограничной охраны утверждает штатное расписание штаба, а также основные правила Школы пограничной и погранично-морской охраны. Штаб утверждает штатное расписание прочих административных единиц.<sup>21</sup>

В Финляндии насчитывается семь пограничных (сторожевых) отрядов, отвечающих за региональную деятельность, из которых два отряда являются морскими сторожевыми отрядами. Помимо прочего в качестве самостоятельного подразделения действуют Школа пограничной и погранично-морской охраны. Задачей пограничных отрядов является выполнение всех функций ведомства пограничной охраны, предписанных законом в сфере своей деятельности. Пограничным отрядом руководит командир, который является должностным лицом, подчинённым штабу ведомства пограничной охраны. Подмогой командиру в работе является штаб сторожевого отряда, задачей которого является оказание помощи командиру в вопросах руководства и управления пограничными отрядами, забота о планировании и обеспечении выполнения приказов, а также контроль и поддержка подразделений при выполнении ими возложенных на них задач. Пограничный отряд обеспечивает в рамках сферы своей деятельности охрану и контроль за границей в соответствии с положениями закона о региональной защите (755/2000).

Пограничные отряды насчитывают от двух до четырёх пограничных зон. Например, в состав пограничной зоны Юго-Восточной Финляндии входят пограничные заставы Виролахти,

---

<sup>20</sup> Rajavartiolaitos (2006) (Ведомство пограничной охраны 2006).

<sup>21</sup> Valtioneuvosto (2000) (Государственный Совет 2000).

Лаппеенранта и Иматра. Пограничной зоной руководит региональный начальник. В зоне Виролахти находится застава пограничного контроля Ваалимаа, деятельностью которого руководит начальник заставы пограничного контроля.

Задачи персонала станции пограничного контроля по своим функциям делятся на ведение наружного наблюдения и пограничный контроль, осуществляющий проверку документации. Наружное наблюдение включает, в частности, контроль за въезжающим и выезжающим транспортом, контроль транспортных средств, сотрудничество с таможенными органами и поддержку контроля документов в особых ситуациях. В круг основных обязанностей наружных караульных входит также контроль технического состояния транспортных средств и контроль за состоянием пригодности к езде водителя. В соответствии с действующим законодательством Финляндии должностное лицо ведомства пограничной охраны может выполнять в пунктах пограничного контроля функции полиции, связанные с обеспечением контроля транспортного движения.

Контроль документов осуществляет команда, функции которой делятся в соответствии со специальной подготовкой, полученной пограничниками. Пограничник, специализирующийся на контроле определённого вида документов, поддерживает также связь внутри собственной системы ведомства пограничной охраны, а также с другими органами власти, по мере необходимости. Пограничники, осуществляющие контроль документов и внешнее наблюдение при въезде в страну, выполняют работу в сотрудничестве. Пограничники, проводящие контроль документов, выполняют основную часть первоначального контроля.

Отдельные пограничники имеют право самостоятельно принимать решения о выдворении с границы.<sup>22</sup> В права пограничника входит также изъятие личностных опознавательных знаков в ситуациях, когда лицо обращается за убежищем, или его личность не установлена. Он может также взять на попечение проездные документы, если возникли сомнения о его подлинности. Проездные документы могут быть отправлены в криминально-техническую лабораторию КРП на экспертизу. Пограничники осуществляют также контроль за соблюдением запрета на въезд в страну. Контроль как при выдворении из страны, так и при запрете на въезд в страну, регулируется надлежащими административными правилами хорошего административного

---

<sup>22</sup> Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 (Закон об иностранцах 30.4.2004/301 . См. в разделе лексикоподобные определения о выдворении.)

порядка, из которых основными являются опрос лица, являющегося объектом принятия решения, и умеренность решения. Помимо выше перечисленных мероприятий пограничники являются полномочными должностными лицами при принятии решений о выдворении из страны и при исполнении этих решений.<sup>23</sup>

Ведомство пограничной охраны в соответствии с законом об охране границ является органом предварительного следствия. Ведомство проводит работу по предупреждению и предотвращению преступлений, по выявлению и раскрытию преступлений и привлечению к судебной ответственности самостоятельно, или в сотрудничестве с другим органом власти. Права пограничника в этой деятельности такие же, что и у полицейских, за исключением прав скрытой конспиративной деятельности, фиктивных подставных покупок, скрытого прослушивания и перехвата информации, а также мониторинга телекоммуникационных систем. Для получения информации из мобильной станции и в отношении ведения технического наблюдения права такие же, что и у полицейских. В расследовании, которое осуществляется под руководством прочих органов предварительного следствия, пограничники имеют также право рассматривать такую информацию, которая была получена способом, не практикуемым в ведомстве пограничной охраны.

Ведомство пограничной охраны несёт ответственность за расследование в тех случаях, когда преступление, являющееся объектом подозрения, касается незаконного перехода границы, незаконной организации въезда в страну, а также связанного с этим торговли людьми, или прочих преступлений, затрагивающих свободу личности; за преступления и фальсификации, связанные с переходом через границу, территориальные нарушения, указанные в уголовном кодексе Финляндии, или прочие территориальные нарушения неприкосновенности Финляндии, за несоблюдение постановлений и указов, являющихся компетенцией контроля ведомства пограничной охраны; за преступления, связанные с пограничными знаками или пограничным оборудованием; нарушение правил пограничной зоны и военно-правовые преступления лиц, находящихся на службе.<sup>24</sup> К нарушениям, входящим в сферу контрольных функций

---

<sup>23</sup> Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 (Закон об иностранцах 30.4.2004/301. См. в разделе лексики определении о депортации и запрете на въезд в страну).

<sup>24</sup> Rajavartiolaitos/2005 (Закон об охране границы /2005).



ведомства пограничной охраны, относятся управление транспортным средством в нетрезвом состоянии, управление водным транспортным средством в нетрезвом состоянии, преступления в сфере рыболовства и охоты, нарушения в сфере охраны природы, и нарушения, направленные против закона об иностранцах. Ведомство пограничной охраны вправе провести предварительного следствия по просьбе другого органа власти предварительного следствия тогда, когда дело связано с производством предварительного следствия, начатым пограничным отрядом, и возможное обвинение будет рассмотрено на судебном заседании вместе с уголовным делом, расследуемым пограничным отрядом.<sup>25</sup>

Руководители следствия работают в пограничных отрядах. У них такие же права, что и у полицейского руководства или у руководителей таможенного следствия. С вступлением в силу нового закона, ведомство пограничной охраны проводит самостоятельно работу предварительного следствия по уголовным делам, входящим в сферу его деятельности. При этом роль руководителя следствия тождественна роли руководителя следствия в полиции, когда он руководит производством предварительного следствия, превышающим порог обвинения, в рамках своего пограничного отряда. Руководителем следствия может работать указанное в законе о принудительных мерах должностное лицо, или пограничник, получивший должное образование и имеющий соответствующий опыт, и назначенный на должность руководителя следствия начальником административного подразделения.<sup>26</sup>

Пограничный отряд может передать производство предварительного следствия другому официальному органу, если этого требует качество или объём мероприятий, необходимых для предварительного следствия или дела, или если этого требует другое должностное лицо предварительного следствия. В этом случае пограничный отряд вправе участвовать в производстве предварительного следствия также после передачи другому органу, если дело касается преступления, регулируемого законом об охране границы. Совместные следственные группы могут быть организованы, например, совместно с полицией в тех случаях, когда уголовное дело касается вопроса, центрального

---

<sup>25</sup> Kaakkoi-Suomen rajavartiolaitos (2005) (Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии 2005).

<sup>26</sup> Rajavartiolaitos/2005 (Закон об охране границы /2005).

для ведомства пограничной охраны, и в расследовании уголовного дела необходимы средства, которые не применяются по закону в рамках деятельности ведомства пограничной охраны (мониторинг телекоммуникационных систем, скрытое прослушивание и перехват информации, фиктивные подставные покупки, скрытая конспиративная деятельность). В таких случаях производством предварительного следствия руководит полиция.<sup>27</sup>

Сфера деятельности ведомства пограничной охраны включает также собственную уголовную разведку, которая практикуется в пограничных отрядах. Уголовная разведка обслуживает все органы власти ПТР. С деятельностью уголовной разведки связан также центр по анализу ситуаций, расположенный в штабе ведомства пограничной охраны. Данный центр сотрудничает с общегосударственной уголовной разведкой ПТР и аналитическим центром, расположенным в помещениях КРП, где ведомство пограничной охраны имеет своё контактное лицо.

Ведомство пограничной охраны обязано по просьбе оказывать содействие по службе спасательным органам, полиции, таможне и вооружённым силам таким образом, чтобы не причинить опасности для его основных функций. Решение об оказании содействия по службе принимает начальник административного подразделения (например, командир пограничного отряда) или в административном подразделении лицо, назначенное в качестве дежурного по оказанию содействия в службе. Решение по оказанию содействия по службе, касающееся производства предварительного следствия или принудительных мер, принимает должностное лицо, или прочий руководитель следствия, уполномоченный производить задержание. Эти лица выступают в данной роли также тогда, когда ведомство пограничной охраны обращается а просьбой к другому органу власти за оказание содействия по службе.

Инструкция по сотрудничеству с другими органами власти даётся отдельно в каждом подразделении. Подготовившись к законодательным изменениям 2005 года, пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии запланировал своё сотрудничество с уездными департаментами полиции, расположенными на географической территории. План включал поддержание общего правопорядка и безопасности, функции производства предварительного следствия и контроля иностранцев, а также прочее сотрудничество. Сотрудничество координируется в

---

<sup>27</sup> Kaakkois-Suomen rajavartiosto (2005) (Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии 2005).

случаях планирования. Таковыми могут быть мероприятия по планированию собственных рабочих периодов того или другого органа власти, или отдельно организуемые общие мероприятия. Сотрудничество происходит в соответствии с иерархическими уровнями. Партнёром по сотрудничеству штаба пограничного отряда является руководство полиции губернии Этеля-Суоми (Южной Финляндии), а также региональное подразделение центральной криминальной полиции и мобильной полиции. Встреча этих уровней происходит, по меньшей мере, один раз в год. Партнёрами пограничных зон в планировании выступают департаменты полиции. Руководители на рабочих участках, рабочие смены и патруль ведомства пограничной охраны поддерживают связь с участковыми сотрудниками полиции, с рабочими сменами и патрульными в отдельных вопросах.<sup>28</sup>

План сотрудничества в части пограничного отряда Юго-Восточной Финляндии является весьма подробным и чётким, откуда следует, какие функции и какие исполнители в каждой отдельно указанной ситуации. Помимо оперативного сотрудничества пограничный отряд договорился с полицией также о сотрудничестве по обучению на местном уровне (знакомство слушателей школы полиции с деятельностью пограничного отряда) и о проведении общих тренировок на местном уровне.<sup>29</sup>

Важной организацией по сотрудничеству с ведомством пограничной охраны является управление по делам иностранцев. В контроле над иностранцами в Финляндии участвуют управление по делам иностранцев, ведомство пограничной охраны и полиция. Контроль за въездом в страну и выездом из страны осуществляет ведомство пограничной охраны. Вместе с полицией проводятся совместные контрольные рейды, которые планируются вместе. Контроль, направленный на иностранцев, регулируется законом об иностранцах, где определены задачи каждого органа власти в различных ситуациях.

---

<sup>28</sup> Kaakkois-Suomen rajavartiosto (2005) (Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии 2005).

<sup>29</sup> Kaakkois-Suomen rajavartiosto (2005) (Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии 2005).

## 10.2 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В ФИНЛЯНДИИ

### 10.2.1. Официальные структуры

Законом предписанные функции ведомства пограничной охраны Финляндии<sup>30</sup> в момент взятия интервью как раз претерпели, или должны были претерпеть изменения. Переходный период просматривался естественно и в ответах интервью. До вступления в силу нового закона осенью 2005 года функции ведомства пограничной охраны были прочно акцентированы на работе по выявлению и предотвращению. Каждый сотрудник отвечает за свою работу самостоятельно на основании полномочий, связанных с должностным положением. Например, выдворение из страны может исполнить любой пограничник. На пограничной заставе Ваалимаа деятельность осуществляется в пяти группах пограничного контроля, в которых наряду с непосредственной собственной работой имеются сотрудники, которые ведут также работу по борьбе с преступностью. Лица, прошедшие специальное обучение, специализирующиеся, например, на контроле документов, выполняют также функции по паспортному контролю. По части основных обязанностей начальники смены принимают решения о том, каким штатным составом выступают сотрудники на пограничных заставах в различных ситуациях. Начальники смены подотчётны начальнику пограничной заставы.

Работа на пограничной заставе включает в себя прочный подготовительный элемент. Например, организация незаконного въезда в страну даже в самом незначительном масштабе означает задействование нескольких человек непосредственно по данному делу.

*”Если три человека находятся в машине, или двое, водитель и на стороне боязливый один, и один в заднем отсеке,*

---

<sup>30</sup> Материал интервью ведомства пограничной охраны был собран в 2005 и 2006 годах в пограничном отряде Юго-Восточной Финляндии и в подчинённых ему организациях, а также у сотрудников пограничного отряда, участвующих в системе ПТР. Представлено 9 интервью. Интервью проводились как персональные интервью, и все они записаны. Одно интервью проводилось в виде группового интервью, в котором приняло участие три человека.

*который пытается подойти – для этого требуется сразу же, как минимум три человека. Один поведёт водителя куда-нибудь, контроль безопасности, изъятие товара, личный контроль, есть ли у лица что-нибудь [товар], второй проводит со вторым лицом то же самое [контроль], третий занимается с тем, кто находится в отсеке, контейнере. Человек, владеющий языком, проводит предварительный опрос. В мою работу входит ещё то, чтоб пойти и пригнать эту машину сюда в холл, на проверку, после этого [я прошёлся бы] совершенно основательно по тому, что было обнаружено в машине, и после этого провёл бы ещё второе просвечивание, чтобы проверить, обнаружится ли там ещё что-нибудь.”*

В роли пограничника произошёл перелом, наметился уход от роли вспомогательной в отношении полиции и таможни. Благодаря изменениям в законодательстве 2005 года, в ведомстве пограничной охраны организовано систематическое обучение для различных групп персонала, а также введены в эксплуатацию новые формы деятельности, такие, как система полевого руководства, которая используется в Финляндии на стороне полиции. Полевым руководителем может стать сотрудник из начальства пограничной заставы, например, старший караульный, караульный офицер или обученный этому делу пограничник-мастер.

Изменения, произошедшие в основной работе, которые дают пограничникам возможность решать в рамках своей деятельности самостоятельно вопросы, связанные с общим правопорядком и безопасностью, преобразовали работу различных рабочих групп различным способом. Основной характер работы в качестве оголяющей сохранился по-прежнему. Основная часть пограничников не занимается расследованием преступлений. Прогресс развития в направлении пограничной полиции во время проведения данного исследования ещё не был заметен, но значение преобразований акцентировалось в активизации основной работы.

*”И затем у нас имеется всё же эта [ситуация], то есть наша деятельность полностью оголена. У нас дела обстоят не таким образом, что [мы могли бы констатировать] у меня здесь краденая машина, подойдите и расследуйте вопрос. А мы должны всегда самостоятельно обратить внимание, мол это ведь вещь краденая. Эта деятельность несколько отличается. Конечно, и полиция с этим сталкивается,*

они занимаются поиском краденого, но как правило, во время проведения расследования. И это, конечно, всё-таки немного отличается... Наша [работа] полностью оголена. Здесь по наблюдениям надо всегда почувствовать, или тебе необходимо обнажить то, что эта машина находится не на верном пути, или подвесной двигатель, или эта одежда, или что угодно. Вся наша деятельность такого типа.”

”... Если предположим вопрос о пограничной полиции, то в этом направлении мы не двигаемся, по моему мнению, и по крайней мере в данный момент, ни в коем случае. Полиция и впредь будет действовать здесь на приграничной территории. Мы получаем по определённым поручениям дополнительные полномочия, но в целом полиция занимается всё ещё в большом количестве этими задачами здесь на приграничной территории, которыми [занималась] и ранее.”

”Но я рассматриваю, например, в качестве хорошего примера – их теперь весьма много – так это нетрезвые водители. Теперь, когда мы скоро пройдём обучение по алкометру, который находится в Виройоки, затем он переместится обратно туда в Ваалимаа. Мы получим [название информационной системы] права, [право] заносить туда, проводить допрос клиента, определять запрет на езду, – то нам не надо будет здесь больше беспокоить полицию. Если у полиции вечером цейтнот где-нибудь, например, в Хамина, два дежурящих патруля, второй направляется сюда к нам, даёт пьяному водителю подышать в трубку, так это полтора часа, два часа, по крайней мере, он отсутствует на своём основном месте. Я считаю хорошим делом [изменения в деле]. Мы ведь, естественно, не выходим на шоссе и не устраиваем никакой облавы по рации, когда наша непосредственная работа находится здесь. Но, по крайней мере, занимаясь такими маленькими делами, нам удаётся разгрузить слегка полицию.”

”...совершенно конкретными вещами [они являются]. Если мы обнаружили, или наши коллеги на переходе через границу обнаружили какое-нибудь транспортное нарушение, то не надо звонить полиции, полевому руководителю и просить, чтобы он изложил просьбу полиции, что мы выпишем штраф. Выпадает такое звено. Можно напрямую решить [вопрос] на месте. И в случае незаконного въезда в страну и при

*производстве предварительного следствия, как раз по этим подделанным документам и по другим соответствующим можно напрямую выписывать штрафы. И таким образом, данная энергия уже не мешает полиции, а освобождает ресурсы полиции и концентрирует их на основных задачах. Затем [можно] совместно сконцентрироваться на более крупных объектах. И несмотря на то, что производство предварительного следствия по организации незаконного въезда в страну является нашей прерогативой основного дохода, то если это является таким [случаем], что это предусматривает действия полиции, то здесь имеется уже готовый факт. Тут не одни лишь предварительные опросы, а имеются также протоколы предварительного следствия, имеется также техническое расследование, и таким образом вместе мы можем эффективнее двигаться вперед. Так по крайней мере я представляю.”*

Практическое сотрудничество ведомства пограничной охраны и таможи на пограничной территории является уже рутинной. Более конкретно это ежедневное сотрудничество представляет собой работу в рабочих парах, где в одних и тех же контрольных проверках участвуют должностные лица таможи и ведомства пограничной охраны. Сотрудничество практикуется также и в части планирования обучения и общей деятельности на еженедельном уровне.

*”Когда наш человек там, пограничник, обнаружил [дело], то это переходит таможене, и таможня продолжает это дело. У них готовая организация, следственная организация, руководители следствия, и они имеют опыт уже на протяжении десяти лет. Это такое действующее [разделение труда]. В сотрудничестве органов власти очень важным является то, что вопросы зафиксированы. Особенно если речь идёт о каком-то хрупком деле, то чётко записывается, как необходимо действовать. Тогда возникает ясная картина там, в полевых условиях. Руководителям это [ясно], когда мы выходим на окружной уровень и на государственный уровень, то тогда можно направлять [планы]. [...] И эта та основа на весьма корневом уровне. Это предполагает, что все вопросы зафиксированы и согласованы, и в Ваалимаа сто рабочих пар не обязаны гадать и думать, мол как это всё обстоит, а вопрос обдуман, полевой участок присутствовал и так решено.”*

На основании интервью всё же нельзя утверждать, что ежедневное сотрудничество как-то стирало бы границы организаций. Скорее профессиональные роли лиц, участвующих в различных обязанностях, могут акцентироваться тогда, когда ответственность распределяется между двумя должностными ответствиями. Это может быть даже хорошим делом с позиции эффективности, если сотрудничество осуществляется в целом без трений. Работа в паре способствует ускоренному обслуживанию клиентов. И как в любой другой работе, интенсивность работы часто зависит от исполнителей и ситуации.

*”Парная работа существует у нас с того момента, как об этом начали говорить. И такой изысканный термин возник, это лишь название, но на практике это никогда не осуществлялось в том смысле, чтобы я с каким-нибудь сотрудником таможни работал бы всё время. Это реализуется быть может в том смысле, что если они проверяют какие-то транспортные средства, то мы присутствуем там на полосе движения. Здесь присутствует на проверке возможно от двух до четырёх таможенников. Если они просят нас зайти в ангар, или мы просто зашли в ангар, соприсутствовать на проверке, но сказать, что эта так называемая парная работа, то этого на самом деле не существует.”*

*”... Это как повезёт, кто окажется в смене. Зависит от персонала таможни, мол участвовать в этом, или нет. Иногда встречаются там в работе такие приятели, что мне даже неохота идти туда [на работу]. Они якобы такие хорошие, хорошие по их мнению, что здесь не нужны коллеги. [...] Пусть выполняют между собой. Пусть затем между собой проверяют машины. Но затем они кричат посредством «Вирве», обращаются за помощью, если в ангаре кто-то начинает... имеет свое мнение и не соглашается с их мнением.”*

Благодаря изменениям ПТР-деятельности и закона об охране границы, систематическая уголовная разведка и аналитическая деятельность стали помимо описанного выше расширения будничной деятельности, частью работы ведомства пограничной охраны и структуры организации. Это означает, что помимо собственной деятельности разведки ведомства в работе подтверждается полезность борьбы с преступностью в рамках деятельности уголовной разведки. Развитие уголовной разведки



помимо функции борьбы с преступностью, имеет также другую сторону, оказывающую влияние на рабочее руководство. В ходе интервью прозвучало, что количество персонала на исследованном географическом пространстве нуждается в пополнении.

*»Я в состоянии тогда направить ресурсы. Я направляю ресурсы и распределяю задание между нижними ступенями. Я в состоянии планировать и направлять работу также вместе с местным начальником полиции и полицией /КРП в проведении таких общих, скажем, хотя бы контрольных рейдов ПТР, где требуется больше ресурсов. [...] Как таможня, так и пограничная служба могут совмещать свои рейды. Затем необходимо получить профильную информацию, с помощью которой мы получаем информацию об объекте. Это видение, в каком направлении двигаться, и это хорошо в том смысле, что это осуществилось. От этого конкретная польза и имеются примеры. Это и направление и искра, но с этим необходимо ещё поработать. И здесь мы сталкиваемся с тем, в части каждой службы, что [каково] обеспечение ресурсами. Конечно, в данный момент ситуация диктует увеличение количества персонала, занимающегося уголовной разведкой.»*

Основной акцент деятельности уголовной разведки сосредоточен в сторожевых отрядах, где объединяется информация, полученная из мест перехода. В пунктах перехода через границу в рабочих сменах трудятся назначенные лица, на ответственности которых распространение информации уголовной разведки в группах пограничного контроля. С вступлением в силу нового закона об охране границы возникла другого рода потребность в использовании информации уголовной разведки, когда с её помощью в возможном деле, расследуемом ведомством пограничной охраны, находится достаточное количество доказательного материала для возбуждения уголовного дела.

*»Полиция впереди, в промежутке таможня, а мы предпринимаем первые шаги. Цель есть и обучение проводилось, так что запускаем деятельность ведомства пограничной охраны по уголовному анализу в соответствии с теми принципами, которые определены в подразделениях уголовной разведки ПТР для проведения уголовного анализа. То есть, у нас проводятся общие курсы. Затем существует сбор информации в целом... У нас случалось таким образом,*

*что когда у нас нет непосредственного расследования по уголовному делу, или мы проводили мало расследований по уголовному делу, как вы наверно осведомлены, в связи с изменением закона, то теперь ситуация буквально взорвалась перед глазами. Это означает также то, что уголовной разведке следует пойти несколько по другой колее в ведомстве пограничной охраны. Когда мы в сущности занимались сбором разведывательной информации главным образом для себя, чтобы мы могли сосредоточить направленный контроль на границе, то это не должно было основываться достоверных фактах, так как этого не надо было в действительности предъявлять ни на какой стадии ни в каком судебном заседании. И теперь, когда приступаем к производству предварительного следствия, то есть для предварительного следствия ведём сбор уголовно-разведывательной информации, то качество этой информации должно улучшиться. Её необходимо обработать во время этого процесса в доказательство, и это новый вызов для нас. Это понимает большинство, проработавшее уже подольше, но совсем не обязательно, что понимают все. Не обязательно, что понимают все начальники. То, что я знаю, не решает ничего, это надо тоже доказать. [...] Возможно, что у нас руководство утверждает, что это не проблема, но я настаиваю, что это проблема. И всё же, почти десять лет в нашем доме выполняя эту работу, [я бы сказал, что] здесь весьма большие изменения в культуре. И эти большие, чем можно было предположить.”*

## **10.2.2 Оказание помощи в оперативной деятельности**

В соответствии со сферой деятельности ведомства пограничной охраны, последнему было естественным помимо сотрудничества с таможней, оказывать также помощь полиции в конкретных случаях. Традиции оказания оперативной помощи в виде рутинного повседневного сотрудничества, весьма прочные. На этой основе также и личные отношения и прямые контакты между различными органами власти являются важными, особенно в приграничной зоне. Оперативное оказание помощи происходит в случаях отдельных пограничников, и не только на уровне погранзаставы или пограничного отряда. Учитывая, что ответственность касается каждого должностного лица, то каждый пограничник самостоятельно взвешивает свои контакты в отношении к другим органам власти на основании

своих обязанностей и полномочий. В этой работе можно увидеть двоякого рода сотрудничество. Первое связано с прошением оперативной информации из реестров различных органов власти, что является прочной частью повседневной работы. Вторая форма сотрудничества связана с поддержкой предварительной готовности другого органа власти и возможностью действовать группой в специальных ситуациях. По этой причине, в частности, оперативную помощь стремятся координировать в настоящее время через сотрудничество ПТР.

Оперативная помощь и прямые контакты связаны с обменом информации, и с другой стороны с желанием оказывать помощь другому органу власти в деле, находящемся на его ответственности. Оказание помощи может заключаться в высказывании идеи, или в использовании данных реестра другой организации в отдельном деле. В самом разгаре здесь не наблюдалось столкновений в проведении границ между различными службами, а помощь широко предоставляется на профессиональной основе другой организации.

*”Мне, конечно, дело видится таким образом, что я в состоянии обсуждать с полицией, например, такой случай, который весьма запутанный. Например, какое-то транспортное средство находится там, в пункте перехода через границу, и мне кажется, что здесь есть что-то, но запрос, например, из Италии длится несколько часов, или дней, когда я не в состоянии [ждать], так как сталкиваюсь с временными границами. Нам необходимо в каких-то случаях, например, задержать человека, и мне необходимо позвонить следователям и рассказать какова ситуация, и они доверяют во многом нашему профессионализму в том, что мы убеждены, что здесь что-то есть. Они доверяют этому, они даже готовы сделать что-то для того, чтобы нам удалось задержать этого человека, и чтобы у нас было время расследовать это дело лучше.”*

*”Это [поддержание контактов] весьма прямое. Происходит это посредством электронной почты, телефона. То, что находится сейчас в Южной Финляндии под следствием, здесь создана довольно большая следственная группа. Это можно использовать в качестве примера. Эта была целая серия преступлений, происшедших на весьма масштабной территории, где в принципе участники преступлений были известны. Подозреваемые были известны. Но информационная масса была настолько обширной, что один человек*

не в силах был справиться. Таким образом, информационную массу собрали в кучу, хорошо организовали, составили образцы и представили руководству. И всё время держали связь с отдельным следователем, и докладывали, что мы тут собираемся сделать то-то и то-то, есть ли у тебя что-нибудь добавить. Или посылали ему в электронном виде [информацию], мол можешь ли посмотреть сюда, может у тебя есть какие-нибудь идеи добавить сюда. Так что контакты весьма прямые и непосредственные.”

”[...] если эта [ситуация возникла] где-то там в Хамина, например, то естественно они сначала попытаются собственными силами. Затем они сообщают об этом своему полевому руководителю и другим патрульным, что мол такое дело, после чего полевой руководитель, при котором всегда мобильный телефон, позвонит нам сюда, на место перехода, и сообщит что у них такая ситуация. С полицией передача информации осуществлялась хорошо. [...] Но иногда возникает такое ощущение, что чем ближе находится другой орган власти, тем хуже перемещается информация.”

”Но, скажем так, что если бы вы пошли на участок, то там естественно пограничник и таможенник, которые осуществляют основной контроль, замечают, что это дело находится на ответственности расследования другой службы. В таком случае даётся идея, поддерживается связь. Можно сказать, что это исходит оттуда с самого корневого уровня. Затем, естественно [то же самое делают] между собой начальники смен. После чего связываются начальники застав. Помимо прочего в Ваалимаа проводятся периодически собрания, где проводится собрание ПТР, в котором участвует местное таможенное руководство и местный наш начальник погранзаставы. Затем, естественно, эти полицейские КРП находятся здесь вместе, где рассматриваются эти календарные дела, но также функциональные вопросы, возможные местные контрольные рейды и прочее соответствующее.”

Помимо расширения сферы передачи информации и увеличения количества пользователей на изменение картины демонстрации борьбы с преступностью влияет стремление к координированной масштабной совокупности производства предварительного следствия. При такого рода ходе развития

вызовом в деятельности собственной уголовной разведки ведомства пограничной охраны является развитие по такому руслу, когда функционально это сливается и становится частью деятельности полиции и таможни. Речь не идёт уже об одном лишь более интенсивном содействии по службе, а речь идёт о возникновении сравнительно новой сетевой организации. Превращение оперативной помощи в стабильное сотрудничество смещает и понижает границы, существующие между администрациями. В высказываниях интервьюируемых лиц, занимающихся борьбой с преступностью, это виделось исключительно желаемым развитием.

*”Те полицейские там в уездах, которые одни боролись с этими вопросами, мы могли поддерживать [их], показать, что эта совокупность значительно больше. И показать их руководству, что для этого требуются ресурсы. И вот теперь этот одиночный следователь, который ранее занимался всем этим один [следствием], он получает в помощь десяток коллег в соответствии с поручениями начальника. И тогда можно провести и следствие. Если речь идёт хотя бы о серии преступлений порядка четырёхста, то одному человеку справиться с этим почти невозможно. В этом смысле я жду и надеюсь, что это будет в возрастающем объёме важным. И затем эти пакеты, которые накопились, они единственные в своём роде в том плане, что они содержат все сведения, вся официальная информация которая существует. К тому же информация эта отсеенна, обработана и проанализирована каким-то образом. И она снабжена определёнными заключениями или предложениями-мероприятиями ко всему прочему, мол здесь хорошо было бы поступить так-то и так-то. В этом смысле приём хороший.”*

### **10.2.3. Получение и продвижение информации**

В получении и продвижении информации в организациях, а также между организациями в сети ПТР оказывается содействие как на общих собраниях по сотрудничеству, так и через обучение. Это утвердившиеся формальные форумы, рассчитанные для периодического планирования деятельности и её развития. На этих форумах подтверждаются также личные контакты и создаются новые связи. Собрания важны ещё и по той причине,

что среди персонала ведомства пограничной охраны происходит сменяемость в соответствии со служебным обращением.

В момент взятия интервью шлифовке подвергался процесс общего пользования реестрами. Правда о распределении, продвижении и получении информации, имелся уже многолетний закрепившийся опыт. В интервью подчёркивалось кроме принятия во внимание обстоятельств, вытекающих из различных реестров и данного влияния на процесс работы, также и то, какое центральное положение занимает личное знание организации в практическом сотрудничестве. Потребность в развитии качественных реестров равномерного качества прозвучала во многих интервью. В способах записи и классификации информации полицией, таможней и ведомством пограничной охраны до сих пор существовала весьма значительная разница. Частично это разница сохранится и в будущем, например, в части собственной разведывательной деятельности ведомства пограничной охраны.

*»Но это можно заметить в том, что когда каждый на своей стороне развивает эти действия, то возникла, естественно, различная культура. Мы весьма различные организации. Таможня находится в подчинении у министерства финансов, мы представляем собою военную организацию, а полиция является полицией. И культура в организациях, и стиль работы, они весьма различные. К тому же здесь образовались такие свои, модели деятельности, сленги, и способы обращения. Их будущее в определённой части... Например, необходимо унифицировать классификацию какой-нибудь информации. В данный момент, кажется, у нас у всех ещё своя система, с помощью которой мы классифицируем надёжность информации, в этих своих системах. И это, к примеру, необходимо привести в соответствие. И далее при приобретении информации, когда и ведомство пограничной охраны собирается влиться в эту новую картину, как контроль, и возможно на какой-то стадии окажется исполнителем функций информатора. Вот они действия, например, какой-нибудь отчёт по контролю, который необходимо составить таким образом, что при составлении использовались бы одни и те же названия и прочее такое. Таким образом, что когда, например, полиция получит этот отчёт для какого-нибудь своего дела, она понимала бы о чем тут речь, когда говорим на одном языке, используем одни и те же термины. Так что это весьма и даже очень приближенное к практической*

жизни, но важное, так как именно отсюда возникают эти недоразумения, когда один использует какое-то одно слово, и кто-то другой – другое слово. А ведь дело одно и то же.”

”У нас у ведомства пограничной охраны свой реестр разведывательной информации, который охватывает всю страну. Сюда следовало бы вводить всю информацию, и отсюда она была бы доступна для всех, но у нас такого нет. Об осуществлении такого планируется уже почти два года, все проекты и приказы уже подготовлены. И уже даже начали самовольно выполнять эту работу. Договорились, каким образом создавать определённые группы для нашей информационной системы, когда это, к счастью, возможно, – и в соответствии с пожеланием это именно тот способ, с помощью которого мы начинаем внедрять, чтобы не выполнять работу дважды. Но у нас есть, моя точка зрения заключается в том, что у нас информация уголовной разведки пока что разбросана. Она пока что находится там в подразделениях. Тут налицо чёткая потребность для улучшения. У полиции ведь имеется реестр подозреваемых, и он является общегосударственным реестром, право пользования им определяется на основании определённых критериев, и у нас должен быть тот же принцип. Знаю то, что и у полиции были небольшие проблемы, что этот упомянутый реестр воспринимался неудобным. Когда его ввели в эксплуатацию, он имел несколько плохую репутацию. Его ввели в эксплуатацию в незаконченном виде и на слишком узком участке. Чтобы распрощаться с дурной былой славой пришлось немного потрудиться. Это ведь одна из наших главных целей, активизировать эксплуатацию государственных реестров по уголовной разведке всех трёх органов власти. Таможня ввела в эксплуатацию новую систему, и как только туда будет собрана в дальнейшем и введена информация, то у таможни, по моему мнению, в настоящее время самая лучшая система из нас троих. Объём информации, правда, в этом реестре незначительный пока что, но у нас, к сожалению, он самый плачевный. Тогда, если мы говорим хотя бы о том, что я собираю информацию о каком-то случае, то мне придётся проделать колоссальную работу, чтобы собрать материал. Это может занять несколько недель, так как информация весьма разбросана.”

”[...] мой собственный опыт касательно вашего вопроса заключается в том, что сменяемость информации

*происходит не обязательно по тому образцу, по какому она должна или могла бы идти. Это своего рода полоса пашни в [создаваемом] с полицией процессе сотрудничества. Слегка имеется такой опыт, что эти три службы, у каждого из которых имеется собственная уголовная разведка, и они выполняют ценную работу каждый на своём поприще, но в согласовании этой информации, по-моему, чётко проглядываются проблемы. Если [...] с позиции региона, то я сам рассматриваю это как определённую проблему, что это требует размышления в части практических трюков в отношении того, как синхронизировать данные уголовной разведки пограничной охраны с данными полиции. И в определённом смысле это персональное дело, дело, связанное с отдельными людьми, то, что мол у наших мужчин прямые контакты с полицией, и оттуда информацию, конечно, мы получаем, но, мне кажется, здесь есть, конечно, что совершенствовать.»*

*»[...] как мне видится, так вот в будущем у каждого мало-мальски большого международного пункта перехода через границу должен быть общий пункт ПТР по уголовной разведке. Мы находимся в одних и тех же помещениях и в одних и тех же коридорах, в некотором смысле в замкнутом отделении по защите информации, где используются общие реестры. Мы там в Ваалимаа приобрели потихоньку права и пользовательские коды реестра, таким образом, что в единую базу данных мы можем совместно вносить [сведения] из одного объекта. В качестве простого практического примера такой мультиобъект, где объект уже дает результаты, показывая на необходимость выполнять работу совместно, когда налицо признаки, связанные с незаконным въездом в страну, когда там налицо экономические преступления, налоговое мошенничество и прочее, что являются вопросами полиции и КРП. И тут может быть незаконно ввезённый импортный товар, или что-то другое соответствующее, так что таможня включается в эту работу.»*

С развитием использования реестров можно выделить две стороны: с одной стороны аккуратность каждого пользователя и вживание в охватываемость донесённой информации, и с другой стороны приобретение имеющейся в наличии информации по систематически используемому способу. Общее пользование реестрами, уголовная разведка и аналитическая



деятельность ПТР находились ещё в поисках своей формы, когда проводилось данное исследование. Целью уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР является поддержка раскрытия и предотвращения преступлений. Анализ как раз и можно рассматривать в качестве такой работы. На основании высказываний интервьюируемых создалось впечатление, что содержание анализа пребывало ещё в стадии формирования. В принципе, в анализе можно выделить как более техническое – классификация больших объёмов информации, так и составление заключительных отчётов на основании данной классификации от отдельного типа преступления или явления. С этим можно основать, в частности, анализ риска. С другой стороны, анализ можно рассматривать также фоном причин, скрывающихся за явлениями, в качестве прогноза развития более широких причинно-следственных и имеющих влияние происшествий. В этом случае речь идёт об анализе рабочей среды. Никто из интервьюируемых должностных лиц ведомства пограничной охраны не упомянул в ходе интервью о проведении такого рода анализа. В основном анализ виделся классификацией разведывательной информации и отчётом классифицированной информации на определённых форматах.

*”Реестр... он ведь не без отверстия. Иногда идёт хорошо и поступает всегда ответ на то, что запрашивали. Но довольно часто встречается и такое, что всё проходит насквозь. Причиной тому может быть лень инспектора. Ему было лень ввести данные в компьютер или посмотреть там. Или может быть какая-нибудь другая причина, и со стороны реестра какое-нибудь соответствующее [лицо], или нечто другое. Но довольно хорошо мы получаем информацию, и весьма много делаем запросов [информации]. Несмотря на то, что полиция и таможня обладают [...] правом ввода, но к нам она поступает таким образом, что таможня и полиция сообщают, что они хотят ввести, или что они хотят поставить под контроль.”*

*”На этом этапе, когда протоколы предварительного следствия составлены, то мы имеем колоссальный объём информации. Здесь информация, которая зафиксирована в протоколе, и затем имеется информация, которая осталась за пределами протокола, но, тем не менее, важная и может позднее быть востребована. Для утилизации всей этой информации, в некотором смысле и дополнительной информации, необходимо весьма усердно поработать. И*

*чтобы эту [информацию] забить в данные реестры да к тому же правильным способом, чтобы её можно было найти и извлечь оттуда. Другого средства здесь нет. В настоящее время эти реестры [обязательны]. Каждый раз во время накручивания диска, когда сталкиваемся с каким-то делом, то это является весьма обезболивающим.”*

*”Но, ПТР-центр Ваалимаа, абсолютно местный центр в пункте перехода через границу, был первым в стране общим разведывательным пунктом органов власти ПТР. Теперь мы достигли общегосударственной системы, что является делом хорошим. У нас у всех органов власти ПТР существовала во все времена и века своя собственная уголовная разведка, и обмен информацией был часто случайным и даже взаимным. Но теперь этот метод целевой деятельности и подключённая к нему уголовная разведка, если это всё работает, как положено, то это будет очень здорово. Это соберёт находящуюся порознь информацию. И наверняка эта система будет обслуживать практическую сторону, полевые условия в повседневной работе.”*

С общим использованием реестров, а также с уголовной разведкой и аналитической деятельностью ПТР в целом, наряду с эффективностью связаны также и оперативные риски, и риски, связанные с правовой защитой. В случае если деятельность ПТР будет больше ориентирована на работу предварительного следствия, то сотрудники, работающие в различных организациях, столкнутся с вопросом неясности в отношениях с руководством. Отдельные сотрудники оказываются в этом случае в положении выбора, а именно в отношении того, работу предварительного следствия какой организации им представлять. Передача всей информации между различными управлениями связана с рисками безопасности. Существует возможность, что требования контроля сотрудников внутри сетирования возрастут на каком-то этапе, одновременно с увеличением системы.

*”[...] совершенно те же самые реестры, все используются, иначе говоря, реестры нашего дома. Но это касается в первую очередь [...] которые всё время занимаемся работой ПТР. Мы выполняем [также] работу и для других домов, о чём мы не можем рассказать своему ведомству, так как иначе можно получить обвинение. Невозможно знать, что говорить ни о дознании, ни о неоконченном деле. И я не знаю, какого мнения придерживается наше руководство. Мне*

*абсолютно всё равно, я не намерен нарушать закон, даже если меня заставят что-то сделать.”*

*”Если предположить, что совершенно небольшая информация поступает с прилавка туда в [ПТР-] точку, то когда её поступает много, когда её объединяют, то из этого может получиться большое дело. В этом случае пункт уголовной разведки просит проследить какое-то дело и ему от этого [поступает] информация. Они объединяют вопросы и информируют рабочие смены, что теперь надо бы посмотреть на те и те национальности потщательнее. Такая ситуация, что всю эту объединённую информацию распределили оттуда сверху вниз, и это не обязательно хорошо, так как много знания, много печали. Информация, которая поступает сверху и передаётся на полевой уровень, проходит отбор.”*

*”Я упомянул здесь о передаче информации, которая является весьма чувствительной темой. Здесь, особенно – когда речь идёт об информации уголовной разведки – если этим занимается не сотрудник уголовной разведки, а кто-то другой, кто получил обучение, кто ориентируется и осведомлён в сути [дела], то в таких случаях может легко произойти такое, – я не говорю ни о какой утечке информации, и о прямых нарушениях законности, – но когда, не ведая, делается что-то такое, чего не следовало бы делать. Например, из реестра передаётся информация третьей стороне, и при этом особо не думают и не спрашивают у владельца информации, можно ли её передавать.”*

#### **10.2.4 Действенная эффективность**

В исследовании, в части действенной эффективности особо рассматривались вопросы координации, качество информации уголовной разведки и влияние иерархий на рабочий процесс. Помимо прочего рассматривалась оценка интервьюируемых лиц о значении ПТР-деятельности при исполнении собственных обязательств. На основании интервью можно оценить, что наилучшим образом, если не на все сто процентов, действенного дублирования удалось избежать на уровне погранзаставы, где правила игры и сфера деятельности различных органов власти весьма чётко ограничены и определены. В ходе интервью

прозвучала потребность в планомерности координации, так же и в её конкретности, и увеличение количества персонала.

*”Правила игры необходимы там на площадке. Когда там две службы, и каждый делает своё. Мы столкнулись теперь с такими трудностями, ведь всегда найдётся кто-то, кто ’засунет горошину в нос’ по делу, которым занимается другой. Но всё же мышление собственного ведомства ещё очень сильно действует в и в настоящее время. Это было тогда, когда ведомство пограничной охраны начало принимать участие в проверке паспортов, это было и вправду туго. Я пережил и те времена, когда один сообщал о делах других своим. Такого случалось раньше довольно много. Это было просто необходимо договориться каким-то образом о правилах игры, чтобы решать дела. Ведь в действительности оно [сотрудничество] выглядит не всегда так изящно. Когда говорят, что рабочая пара действует на улице, и сначала [въезжающий транспорт] проверит таможенник, а затем пограничник вслед за ним. Это далеко от действительности.”*

*”[...]Иногда я думаю, что их следовало бы отделить таким образом, что мы занимались бы ПТР и кто-то другой тащил бы разведку своего ведомства, но в данный момент, наверно, нет средств на персонал.”*

*”[...]Этот контроль за наркотическими веществами и их выявление является плодотворным примером сотрудничества органов власти. Ведомство пограничной охраны здесь не участвует, мы не собираемся развивать какую-то собственную исследовательскую организацию для наркопреступлений, потому что, для этого просто не хватит ресурсов. У нас нет в этом опыта. В пункте перехода через границу это лежит на ответственности таможенни. И если говорить об этом открыто, то стоит кому-нибудь на международных форумах упомянуть о наркотиках, как тут же все просыпаются. Почему должностные лица просыпаются? Да потому, что это касается денег и ресурсов. И тогда все заинтересованы, а так и следует быть заинтересованными. [...] Это такой момент, который вскоре вызовет несогласие, эта борьба за сферы деятельности между органами власти. Вторгаемся на чей-то участок в качестве нового органа власти. И поэтому сложилось весьма хорошо, что со вступлением в силу*

*уже нашего предыдущего, или нынешнего законодательства с таможней, прямо там, на пункте перехода через границу Ваалимаа мы расписали действия верхнего уровня ПТР, иначе говоря что это означает на практике. Здесь присутствовал также контроль за оборотом наркотиков. [...] Это действует.”*

*”[...] В сотрудничестве органов власти очень важно, чтобы что бы вопросы были зафиксированы. Особенно, если речь идёт о деликатных вопросах, то следует чётко записать, как действовать. Тогда это ясно там, на полевой площадке.”*

Влияние иерархии и распределение обязанностей существенным образом влияют на действенную эффективность в части новых рабочих функций и методов действия. В интервью сотрудников ведомства пограничной охраны это прозвучало таким образом, что в части расследования серьёзной международной преступности на местном уровне пока что отсутствовало систематическое представление о том, какие функции конкретно когда кому принадлежат.

*”В качестве одного конкретного вопроса, когда я здесь уже в районе шести утра названивал в столичную окрестность напрямую на мобильник лицу, отвечающему за руководителей следствия КРП. И там затем, когда настало время служб, выясняли, мол, является ли это компетенцией КРП, то есть, является ли это действительно настолько масштабным и серьёзным [делом]. В этом случае дело перешло затем региональному следственному подразделению, когда мы получили ещё дополнительную информацию.”*

*”Во времена старого закона такого рода нашей сферы [...] Для операции требуется командир и проект [...] региональный начальник уже назначил наблюдение. Теперь у него это отобрали. Это напрямую командир.[...]. И это довольно высоко, по-моему, уровень на котором принимается решение. [...] инициатива отдельных начинаний [имеется у каждого], но её необходимо обязательно подтвердить решением... Всё сдвинулось выше.”*

Оценка действительной эффективности информации уголовной разведки и аналитической работы оказалась затруднительной для интервьюируемых помимо свежести и незначительного

срока деятельности, также по причине количества персонала с одной стороны, и господствующего накопления информации с другой. В стартовом начале новой деятельности обнаружилось различного рода сложности, связанные с вопросами согласования, продолжения которых невозможно оценить на основании данного исследования. Проблемы были связаны, прежде всего, с иерархиями, которые рассматривались с позиции деятельности тормозом в разведывательной и аналитической деятельности тогда, когда её использовали в качестве прямой помощи в оперативной деятельности. С другой стороны, при передаче информации от одного уровня организации к другому, ощущалась явная потребность в её развитии и усовершенствовании.

*”[...]Наша работа по уголовной разведке продвинулась поистине приличными прыжками, и в особенности она продвинулась на границе, когда нам удалось привлечь [в работу] штатный персонал. Конечно, персонала требуется, возможно, ещё и больше, и планы в этом направлении есть, чтобы увеличить количество штатных единиц. Объём информации колоссальный, требует обработки. Правда, с этими ресурсами в данный момент нам не справиться. Но информация поступает, и она поступает также до уличного уровня. Объём информации, правда, настолько колоссальный, что для её переваривания требуется увеличение штатных единиц.”*

*”Но какая-то доля надежды есть. Но нельзя забывать о географических фактах. Большая часть событий ведь происходит у нас, когда говорят о пунктах перехода через границу и контроле границы. Больше всего случается здесь, в столичном округе, Хельсинки, Вантаа и на территории портов Хельсинки, а также в Юго-Восточной Финляндии, в оживлённых местах перехода через границу, в Ваалимаа, Нуйямаа и Вайниккала. Случаи, которые происходят там где-то в других местах, весьма маргинальные. Эти сведения по-прежнему можно получить по телефону. Какое-то общее впечатление о каком-нибудь новом явлении можно получить весьма быстро. В то время как всю общегосударственную информацию о каком-нибудь определённом явлении, так вот это... [возникает вопрос] является ли это стопроцентным, или девяносто пять процентов, или девяносто процентов. Этого никогда даже сам не знаешь, когда начинаешь*

*черпать из материала анализ или заключения, не знаешь, всё ли тут собрано."*

*"Но, во многом и в большей степени это идёт через собственное служебное ведомство каждого. Но конечно же предпринималась попытки. Наши руководители пытались договориться о чём-то. Но они, как бы лучше выразиться, они ушли недалеко от дерева [смеётся]. Я пытался получить от своего начальника инструкцию и направления деятельности по определённым вопросам уже давно. Но пока их не поступало!"*

*"[...]Это совершенно невозможное уравнение, пытаться что-то решить, когда один полагает, что он понимает, но в конечном итоге вовсе не понимает. И когда необходимо выделить ресурсы, то... сталкиваемся с возрастным вопросом. Мы много продвинулись. Но я должен сказать, что пройдёт ещё лет десять, пока в этом заведении начнётся правильная работа."*

*"Продвижение информации, это ведь постоянный вызов и в нашей собственной организации. Когда у нас имеется команда, которая сосредоточилась на уголовной разведке, и затем имеется команда, осуществляющая прочие функции по контролю границы, то каким образом эта информация перемещается, например, от разведки до тех лиц, которые выполняют конкретную работу по контролю границы. Здесь есть над чем поработать. [...] И именно здесь, как информация спускается из штаба вниз, встречаются иногда проблемы, или скажем вызовы, потребность совершенствованию. И почему их тогда не может быть между различными органами власти, когда работа осуществляется на весьма длинных дистанциях."*

С позиции применения новых полномочий ведомства пограничной охраны по борьбе с преступностью эффективность сотрудничества ПТР является первостепенно важной. На практике вопрос заключается в том, что с помощью новых полномочий создаётся единая организация по борьбе с преступностью трёх органов власти, которая действует ещё пока по сетевому принципу, но степень институционализации которой будет уплотняться. С позиции ведомства пограничной охраны в борьбе с преступностью, связанной с транснациональной иммиграцией, ощущается весьма широкая потребность в сотрудничестве как

с полицией, так и с таможней. Во время проведения данного исследования новая стадия ПТР-деятельности только начиналась. Центры уголовной разведки и аналитической деятельности проработали примерно год, и новые полномочия ещё не были получены. Таким образом, речь шла также об описании надежд и чаяний.

С объединением уголовной разведки ПТР и прочих разведок связаны вопросы, касающиеся эффективности персонала и роли различных организаций на нейтральной полосе. Целью уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР является раскрывающая и предотвращающая деятельность, во время которой организации функционально сливаются на практике в одно единое целое вокруг основных дел. Традиционная уголовная разведка или разведка со своей стороны отвечают внутренним информационным потребностям одного управления, и в них процесс приобретения информации прочно управляется собственной культурой организации.

*”...Как бы это лучше сказать. Нашему ведомству в основном относится незаконный въезд в страну, а таможне принадлежит... это ничуть их не интересует. Нам необходимо всегда находить определённую совместимость, чтобы для нашей организации было бы что-то, и для их организации что-то. [...] Когда обнаруживаются поддельные личности, фальшивые паспорта, и когда этими являются одни и те же личности, которые попадались и ранее, которые меняли свои имена. Но эти всегда остаются не расследованным. Не было ещё возможности принять участие. [...] В различных командах по проверке паспортов присутствуют два разведчика на команду, по крайней мере должно быть. В этой ситуации мы ещё до этого не достигли, потому, что нет подходящих лиц в определённые группы. Те сотрудники, которые назначены в точки ПТР, они выполняют это в период собственных разведывательных работ. Они выполняют практически работу своего ведомства, так как во многом это касается ещё характера работ каждого ведомства. В интересах содействия своего ведомства, они выполняют ту же работу, те же сотрудники выполняют и то и другое.”*

*”Та же самая [...] -организация, туда ведь поступает всё [информация]. Если мы можем туда ввести, мы ведь не вводим туда ничего из операций какого-нибудь другого ведомства, мы ведь ничего не говорим об этом своему*



*ведомству. Мы ведь не можем сказать, он является их руководителем следствия, который информирует об этом. Он может сказать что угодно. А мы лишь выполняем для них работу. Своему ведомству об этом не сообщаем. Это их никак не касается.”*

Унифицирование сбора информации, непринужденность совместного использования баз данных и подтверждение равномерного качества информации оказались теми вопросами, в которые с позиции ведомства пограничной охраны ощущалась потребность вкладывать больше. В ведомстве пограничной охраны при использовании информации наблюдался перелом парадигмы, увеличение акцента в направлении более активной уголовной разведки. Уголовно-разведывательная и аналитическая информация, приобретаемая через ПТР в качестве следственного материала означает в идеальном случае высвобождение информации от политики, истории и традиционного управленческого метода применения информации. Сотрудникам необходимо выступать на практике в независимой роли специалистов, при которой на их работу невозможно повлиять иначе, как через потребность производства самой информации. Потребность привлечения выгоды для собственного ведомства, можно предположить, перейдет в будущем на задний план...

*”[...] [имя]– из системы может проводить поиск и распечатывать – их можно назвать – отчётами. В них содержится свежая информация. Но находится она в той же форме и её легче обрабатывать. У нас пока что такого нет. Когда мы и информации туда не вводим, и информация отдыхает в этих разведывательных подразделениях и папках, в документах различного вида. В нашем ведомстве очень положительно относятся к составлению выборок по всем явлениям. Но эти выборки составляются то здесь, то там, и часть из них выполняется несколько по вызывающим сомнения причинам [...] в первую очередь для подбирания собственного или подразделенческого эго. Их никуда не собирают, они не подвергаются оценке, а также критике. Так было до сих пор...”*

*”[...] когда мы сами расследуем эти дела, то только тогда по моему мнению ведомство пограничной охраны извлекает всю выгоду от этой деятельности – когда мы вовлечены в деятельность по уголовной разведке. Иначе говоря, когда мы расследуем преступление, то мы извлекаем выгоду, которую*

даёт нам данная деятельность. Наша роль до сих пор совершенно чётко отличалась от роли полиции и таможни, которые громкими правильными делами обращались за помощью и получали её. Мы же выступали до сих пор в качестве оказывающего помощь подразделения и ведомства. Эти намекающие сведения и прочие предварительные сведения о том, что что-то должно произойти, то конечно обслуживают то, что мы в состоянии подготовиться и направить наши действия и мероприятия там на месте перехода через границу. Но конечно же это всё здесь и осталось...”

”Практический пример: у нас имеется мультиобъект, где один из объектов причиняет то, что необходимо выполнять работу совместно. Там есть вопросы, связанные с незаконным въездом в страну, там присутствуют экономические преступления, налоговое мошенничество и прочие моменты, которые являются компетенцией полиции, КРП. И потом здесь может обнаружиться незаконный импортный товар или нечто соответствующее, при котором в дело включается таможня. И вот проводится общий контроль, зона ответственности. С позиции ресурсов [это] весьма важно. Если посмотреть в общегосударственном плане, то от Ваалимаа идёт звено на западное побережье, не говоря уже о столичном округе. [Важно] подключить в сеть наблюдения контроль. Это не является простой выдумкой или фантазией, я здесь присутствуют рядовые будни...”

Характер аналитической деятельности подразумевает, что несмотря на то, что информационные системы в какой-то мере сковывают характер приобретённой информации, и разбивают и измельчают определённым образом лиц, причастных к ней и явления на описываемые данные, персоналу, занимающемуся обработкой данных необходимо взять к сведению критическую установку и частично даже дистанцироваться. Таким же образом вызов является управлением деятельностью ПТР, которое осуществляется по инициативе трёх различных организаций. Представление о значении и направлении деятельности должно быть у всех одинаковое. Изменение предписанных законом функций имеет последствия помимо рабочих аспектов, так же и на уровне образа мышления.

”Возвращаясь к вопросу о сотрудничестве, и к тому, каким оно является. Именно этот ПТР-центр, ПТР-мышление,

*если об этом можно так выразиться, находится ещё в самом начале своего развития. Я заметил, по крайней мере, что нам это пока ещё не даёт конкретно готовых дел, которыми мы могли заниматься. Больше это смехивает на то, что у нас имеется информация о каком-то деле, которое мы расследуем, или разведали, и затем запрашиваем у ПТР-центра, мол, кто будет заниматься делом, знаете ли вы что-нибудь о деле. Они имеют хорошие контакты с аэропортами, портами. По причине своей занятости мы, в некотором смысле, с удовольствием отдаём эту определённую работу другим. Они затем выполняют её. Связь поддерживаем по электронной почте, по телефону, и связано это с каким-нибудь незначительным делом, входящим в состав нашего, находящегося под следствием дела. Чего мы ждём в будущем, так это того, чтобы центр ПТР был бы в состоянии подготовить нам какое-нибудь дело, которое затем расследовало бы наше подразделение, но до этого ещё идти и идти. А больше это смехивает на ежедневное, еженедельное поддержание контактов, в связи с данным уголовным делом, которое здесь расследуется.”*

С позиции управления и планирования ПТР-деятельности интересно проследить, как на рабочих площадках рассматривается собственная работа в качестве внедрения более широких политических решений. Интервьюируемые лица ведомства пограничной охраны даже с некоторым ожиданием акцентировали внимание на практическом региональном сотрудничестве, где стороны согласовывают конкретные действия. Часть вообще не рассматривала ежедневное общение, как деятельность, связанную с какими-то проектами. Но это вовсе не значит, что проекты не реализовывались бы на местном уровне, здесь речь идёт больше о культурной манере увидеть в своей работе значение уровней различных управлений. В этом отношении крайнее мнение представлено следующими описаниями различных уровней реализации проектов ПТР-деятельности. В совершенствовании эффективности стратегического управления и в унифицировании деятельности в практической работе можно в качестве рецепта рассматривать как собственные мероприятия каждого управления, так и подчёркивание роли КРП в качестве координатора и унифицирующего методы деятельности.

*”Система, конечно, действует, это совершенно чётко. Теперь в последнее время таких направлений государств*

венного уровня, которые влияли бы как на региональном, так и на местном уровне на сотрудничество ПТР, стало меньше, после того как была приведена в порядок договорная основа в 2000 году, на практике после того, как в предыдущий раз были внесены изменения в закон об охране границ. Пожалуй, наиболее значительным проектом на этом уровне, проходящим и проглядывающимся через всё направление, является эта уголовная разведка ПТР, проект, который был запущен, естественно, на основании решения государственной руководящей группы. Он исполнен в соответствии с решением. Ведомство пограничной охраны в качестве военизированной системы, с военизированной-организованной структурой привыкло к тому, что когда наш начальник заседает там в государственной руководящей группе и участвует при принятии определённых решений, то совершенно наверняка мы получим надлежащие директивные указания. И они, естественно, будут здесь нами исполнены, и мы позаботимся о том, чтобы и на местном уровне действовали бы в соответствии с ними. На мой взгляд это действует хорошо.”

”Я считаю, что конечно эти [государственные бумаги] в большей своей части остаются в качестве фонового материала. Чаще всего они не имеют прямого влияния на работу на участках. В качестве одного из примеров являются большие операции с этими краденными машинами... По масштабам эти операции охватывают северные страны, или вплоть до всей территории ЕС. Конечно, там на верхнем уровне, это прекрасно, что есть такие, но результаты по-моему опыту мало утешительны. Подтверждаю, конечно, что сотрудничество на местном уровне, даёт лучшие результаты. На местном уровне, когда мы размышляем, как разумнее провести какой-то контрольный рейд, и таким образом...”

”Эта роль ещё полностью не сформировалась. Но у меня лично сильное желание, чтобы эта роль была бы именно координирующей, не просто диктующей прямые задачи, и ни в каком руководящем положении по отношению к подразделениям уголовной разведки местных или региональных органов власти. А именно чтобы она проводила маркетинг по определённым методам деятельности, и чтобы ими овладели бы на рабочих площадках, чтобы обмен информацией в том, или в другом направлениях

*был бы как можно более легким, и говорили бы в целом на одном и том же языке. И роль я вижу, как роль сильного координатора. Но, учитывая, что мы находимся в весьма хрупкой зоне, три различных органа власти, которые имеют на местном уровне весьма прочные организации и подразделения уголовной разведки, которые привыкли делать самостоятельную работу, то ни о каких руководящих отношениях здесь не идёт речь...”*

В общей сложности уголовная разведка и аналитическая деятельность ПТР рассматривалась в будущем в полно положительном свете. К деятельности были обращены и весьма значительные визио, но с реалистическими требованиями. Под практичностью во многих интервью понималось ещё в большей мере контроль отдельной информации или обращения к группам ПТР. Желания чрезмерно акцентировать значение анализа на данном этапе не наблюдалось. Зато активизация использования ресурсов рассматривалась как значительное преимущество и сокращение дублирования в работе. Связанные с деятельностью риски информационной безопасности или правовой защиты всплыли в интервью не спонтанно. Нахождение “собственной выгоды” различными организациями рассматривалось в качестве основного фактора, влияющего на деятельность.

*”С позиции практичности, когда мы участвуем в делах, [...] если наше сотрудничество ПТР действовало бы таким образом, как ему положено действовать, чтобы мы могли воспользоваться полномочиями всех, и прочими действиями при выполнении работ, но пока это не действует таким образом.”*

*”Сотрудничество ПТР[...] это больше словосочетание, чем практическая работа. Правда, уездное патрулирование, работа в уличных условиях и уголовное расследование имеют свои цели и свои задачи. Если здесь нет точек соприкосновения с деятельностью таможни или пограничной службой, то от этого нет никакой практической выгоды. И этим [сотрудничеством] никто не занимается.”*

*”Здесь всегда возникает перетягивание одеяла, а именно, достаточно ли выгодно для собственного учреждения, разместившегося сотрудника. Очень трудно сказать здесь что-то. Всегда, когда работник идёт в чужую организацию и оформляется в другом учреждении, то следует*

*рассчитать, чтобы вся рабочая нагрузка не оказалась бы в своём учреждении. Практическое сотрудничество с максимально пониженным порогом, чтобы деятельность не была затруднительной."*

*"Конечно, по-своему это возможно и внесло дополнительную ценность, раньше этот пункт ПТР или их деятельность, пограничная разведка наблюдалась, быть может, раз в неделю... [...] информация, ведь тогда не передавалась. Мы могли идти следом за теми же лицами, ничего не подозревая друг о друге. Когда удастся собрать всю информацию вместе, то тогда, когда поступит откуда-нибудь сигнал, хотя бы какой-нибудь намёк по телефону в таможню, [...] то весьма быстро можно будет собрать реестры всех органов или вообще информацию всех вместе. Я сомневаюсь, что по старому образцу это можно было бы сделать оперативно. Конечно [информация] можно получить, но это потребует больше времени. И конечно же последуют представления и, и возможности, когда у всех несколько отличная служебная основа."*

С уголовно-разведывательными и аналитическими организациями ПТР у интервьюируемых сотрудников ведомства пограничной охраны были связаны с одной стороны, существенные ожидания, с другой стороны они воспринимались пока ещё загадкой, о пользе которых не было ещё никакого опыта. Организация уголовной разведки и аналитической деятельности, с одной стороны, по своему положению с позиции ведомства пограничной охраны является звеном унифицированной уголовной разведки, институционировавшимся с двумя другими органами власти, с другой стороны, это новая ветвь собственной системы, которую необходимо привести в соответствие с прочей работой организации.

*"[...] здесь ведётся ещё поиск основных форм деятельности. Какие-то проблемы наблюдаются в части общего пользования реестрами различных органов власти, и при этом мы считаем, что бесспорно выгодное дело, и такого рода деятельность нужна в оживлённом международном пункте перехода через восточную границу. Хочется надеяться, что всё в большей мере мы могли бы сконцентрироваться одной командой и участвовать именно в таких проектах, где вся команда востребована, и чтобы никто не действовал бы*

на своей стороне, действуя в одном помещении. Здесь ещё наверняка есть над чем поработать.”

”...дополнительная ценность здесь достигается ещё и тем, что каждый вносит сюда собственные знания. Но помимо прочего должно быть так, что мы можем действовать в одном деле, абсолютно истинным образом. А это, по-моему, требует ещё совершенствования, если будем развиваться дальше...”

”Наверняка эти отчёты, в конце концов, найдут применение. Но если необходимо что-то более важное, то это заключается в том, что контролирующая команда получает всегда информацию о том, о чём в первую очередь следует побеспокоиться. И если возникает какая-то ситуация, то проводится анализ. И затем через конкретные промежутки времени представляется отчёт по делам. Если через полгода докладывают о каком-нибудь явлении, то здесь явно опоздали. Деятельность должна проходить в более быстром темпе. Правда не следует конечно смешивать уголовную разведку ведомства пограничной охраны и уголовную разведку ПТР между собой. Конечно, наша собственная система работает всё время по представленному нами способу. Уголовная разведка ПТР является частью того, где следовало бы решать такого типа случаи, в которых ощущается потребность и по которым можно получить реально значимую дополнительную стоимость от того, что здесь присутствует таможенник, и от того, что здесь присутствует полицейский.”

”... на стороне общего правопорядка и безопасности то, о чём мы говорили [...] это проясняет [работу] там, в редко заселённых местах в части работы на уличных площадках. Но если представим поддельные паспорта, организацию незаконного въезда в страну, и такого рода нарушения, то в определённой степени, подразделение ведомства пограничной охраны – учитывая, что у них есть обученные руководители следствия – в состоянии справиться с этим. И в какой-то степени это наверняка облегчит стрессовое состояние уездной полиции в пунктах перехода через границу. Но насколько существенным окажется это облегчение, то об этом я ни очень убеждён. Это скорее всего проясняет ситуацию. Тот, кто раскрывает, тот также и расследует.”

## 10.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ОФИЦИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ

### 10.3.1 Официальные структуры

Встречи пограничных уполномоченных проходят на стороне ведомства пограничной охраны, в виде координационных пунктов сотрудничества с Россией. Такого рода встречи проводятся несколько раз в год в согласованные временные сроки и в соответствии с согласованным регламентом. Пограничные уполномоченные рассматривают такого рода происшествия на границе, по которым одна из сторон хочет получить или сделать разъяснение. Такого рода консультационные совещания проводятся пару раз в месяц, и на них рассматриваются происшествия и участвующие в них лица. Целью является также рассмотрение хода происшествия. Ситуации, представленные на встречах, регулируются законодательством каждой из стран, в отношении, например того, что можно сказать в части анкетных данных. Таким образом, например, о лицах, добывающихся убежища, в соответствии с финским законодательством, нельзя давать информацию, раскрывающую анкетные данные официальным лицам другой страны, через территорию которой это лицо прибыло в Финляндию. Система пограничных уполномоченных представляет собой постоянно действующий институт, с помощью которого можно официально рассмотреть вопросы, требующие местного решения или уведомления. Система не оказывает помощи в оперативной деятельности, так что собрания не созываются в острых ситуациях, что решается организацией поддержек прочих отношений. Система пограничных уполномоченных действует каналом для информирования и развития контактов в стабильных административных ситуациях.

*„..всё время, естественно, мы находимся начеку, чтобы мы могли контролировать все системы по обмену информацией, все уровни. Это означает то, что в настоящий момент система пограничных уполномоченных [меняется таким образом, что] можно будет предоставить побольше полномочий даже помощникам, и поподробнее обсудить эти вопросы. Но с помощью этой системы пограничных уполномоченных хотели подтвердить то обстоятельство, что поскольку мы всё же выходцы из времён холодной*



*войны, то всё надо `держать в кулаке`. Но в настоящее время рабочая среда колоссально изменилась по сравнению с теми временами, претерпели изменения и формы сотрудничества, изменилось и содержание, но особенно формы. [...] задумываемся над тем, как активизировать сотрудничество или использовать более эффективно соглашение о борьбе с преступностью. Это могло бы ?? вильиться в большое дело.”*

*”Это хорошо, что обмен информацией является в России основным в деятельности пограничных уполномоченных. Тогда она [информация] проходит одинаковая, единственная в своём роде. И по поручению пограничных уполномоченных встречаются помощники и обмениваются информацией. И в самом деле, создана система контактных лиц. Ежемесячно, как минимум один раз в месяц мы встречаемся, включая российские коллеги, там же присутствуют местные начальники таможен. Встреча состоит из общей пленарной части и работы по секциям. И исходя из этих встреч, контактные лица могут в любой момент связаться по телефону, встречаться на пограничной заставе любой из сторон или на границе, обмениваться информацией, касающейся документов и подделывания документов. Они могут как с той, так и с другой стороны запрашивать дополнительную информацию или расследовать. Например, русские просят нас расследовать вопрос какой-нибудь шенгенской визы, в подлинности которой они сомневаются.”*

Вопрос о побочных формах сотрудничества системы пограничных уполномоченных и об их более эффективном использовании находится в стадии обсуждения. На финской стороне изменения закона об охране границ предусматривают более активную роль ведомства пограничной охраны в работе по борьбе с преступностью в сотрудничестве с приграничными регионами. Это означает также и сотрудничество с ФСБ, а также с подчинённой ему пограничной службой. В сотрудничестве учитывается также и возможный безвизовый режим между ЕС и Россией, что сильно изменило бы рабочую среду пограничной службы и потребности в сотрудничестве с различными органами власти.

*”... надо конечно, по крайней мере, взвесить и обдумать, может ли должностное лицо пограничной службы*

*связаться напрямую должностным лицом пограничной службы России, также в рамках настоящего договора. Таким образом, договор о режиме и порядке границы, конечно, даст нам возможность и даже обязывает нас поддерживать контакты и обмениваться информацией и ситуационными сведениями. Но этот договор не действует тогда, когда речь идёт об уголовном процессе, который в Финляндии возможно возбуждён. Для решения этих вопросов необходимо использовать коридор в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью, который проходит у нас через КРП. Если у нас увеличится количество дел предварительного следствия, то возможно, что возникнет потребность о налаживании прямых контактов с пограничной службой России также и в рамках соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Но это требует спокойного и взвешенного обдумывания.”*

*”Следует полновластно посмотреть на сотрудничество, формы, содержание, с новой основы. Так как вызовы по сотрудничеству [будут] совершенно другими, по сравнению с тем, какими они являются сегодня. Конечно и сегодня по сравнению с временами так лет десять или двадцать тому назад рабочая среда изменилась до невозможного. Но если в визовом режиме между ЕС и Россией произойдут какие-нибудь изменения, то вызовы возрастут ещё в несколько раз. Иначе говоря, наверняка потребуются ещё в некотором смысле полновластная оценка того, как необходимо двигаться вперёд, [...]российскую сторону следует сюда привлечь и обязать, естественно, полной грудью.”*

### **10.3.2 Оказание помощи в оперативной деятельности**

Оперативное оказание помощи между ведомством пограничной охраны и пограничной службой представляет собой в настоящее время сотрудничество, связанное с ежедневной охраной границ и проверкой документов. В этой деятельности основным содержанием работы является передача другой стороне информации о подозрении наличия фальшивых документов, или о возможном переходе через границу. Для оказания помощи существует как письменный формат, так называемая предварительная передача информации, которая посылается факсом пограничнику второй стороны, так и контактный телефон, с помощью которого можно более непосредственно информировать или задавать вопросы

по отдельным вопросам. С помощью системы предварительной информации можно уведомлять о проводящихся в приграничном регионе поисках, когда вторая сторона имеет время на то, чтобы подготовиться с ситуацией. Эти практические аспекты можно считать установившимися и подходящимися для своих целей. Речь идёт об ограниченных мероприятиях и о передаче конкретной обязательной оперативной информации официальному органу другой страны.

*”..Через Вайниккала наблюдается больше всего случаев, связанных с незаконным въездом в страну, и по железной дороге поступают также беженцы в поисках убежища. Российские пограничники делают важную работу, или если они сомневаются в подлинности документа, или в чём-то другом, то они связываются по телефону с Вайниккала и снимают этого человека уже в Выборге, то есть вообще не выпускают в Финляндию. В этом смысле они выполняют очень важную роль.”*

*”...между приграничными станциями создана контактная организация, то есть имеется в виду использование контактного телефона. Или на практике с этой станции можно позвонить по телефону на соседнюю станцию. Это связано с деятельностью пограничных уполномоченных. Наш уполномоченный договорился с коллегой из России о том, что обо всех проблематичных ситуациях, связанных с транспортным пересечением через границу, можно позвонить непосредственно друг другу на местах, и для этого не требуется никакого разрешения от вышестоящего руководства. Но это конечно чётко ограничено, в каких вопросах дано право поступать таким образом.”*

*”..используется система, где пограничники России и пограничный уполномоченный России, сообщают о своих поисках, которые ведутся здесь поблизости границы. Сведения передаются по факсу в штаб караула, и здесь используется такой стабильный бланк, содержащий информация. И здесь ни обязательно нужен даже переводчик для понимания этого вопроса. [...] когда мы получаем информацию, на нашей стороне можно пустить в ход непосредственно собственные действия. Особенно, если окажется или поступит информация, что человек вооружён, то здесь запускается большое колесо. Это существенным образом отличается от нормального, где человек не*

*вооружён. Получение предварительной информации со стороны России находится в ключевой позиции.”*

*”Как раз они сообщают, что у них, например, потерялся военнослужащий срочной службы с того, или другого сторожевого поста, или с той, или другой зоны. Или они ведут поиск человека там-то и там-то. Иногда поступает даже весьма подробная информация об этом лице, а иногда поступает лишь то, что они ищут одного, двух, например одного человека на определённой территории. Это порождает у нас определённые мероприятия. Активно они сообщают нам о том, что ведут поиск в пограничной зоне определённых лиц.”*

В развитии оперативного сотрудничества, как на пограничной станции, так и на стороне борьбы с преступностью ощущалась потребность, направленная на сторону содержательного развития. От сотрудничества ждут, прежде всего, того, чтобы ежедневная координация могла бы в самом разгаре достичь территории другой страны как при контроле, так и в борьбе с преступностью. Последний означает, например, получение намекающей информации от должностных лиц другого государства. Потребность в развитии сотрудничества ощущалась на всех организационных уровнях. Значение системы содействия по службе здесь не подчёркивалось, и полученный от этого опыт был также частично по иерархическим причинам незначительным.

*”..возможно с их контролем [хотелось бы познакомиться], в целом с тем, что они там проверяют, каким образом. [...] как они осматривают фуры, осматривают ли они все фуры, осматривают ли кабинки? Такого рода информация была бы полезной в том смысле, что мы смогли бы направить свою контрольную деятельность здесь на конкретно что-то. Если они проверят кабинки, то нам не обязательно проверять кабинки, мы можем проверить задние контейнеры. В общем всё такое, чтобы не дублировать работу.”*

*”Но, если нам суждено провести какое-то дело, то надо вцепиться в это тотчас. Здесь необходимо иметь возможность задавать вопросы. Необходимо иметь возможность получать ответы и официальную документацию. Это не должно занимать месяцы.”*

”Необходимо проводить маркетинг по сотрудничеству таким образом, что... если мы имеем, например, хотя бы тяжкое преступление по наркотикам, и у нас пока что имеются подозрения о том, что через границу собираются провезти наркотики, но мы не знаем, кто там, является их перевозчиком, не говоря уже о том, кто там, на российской стороне является главным участником [...] Мы не знаем с кем, куда, через кого и каким образом мы могли бы приблизиться к этому вопросу, чтобы мы могли бы представить на финской стороне это дело в целом. Чтобы мы могли доложить, что ожидается прибытие x-количество этого вещества, этими лицами могут быть финские получатели, но возникает вопрос, кто поставщик, заказчик, отправитель, здесь есть над чем потрудиться обеим сторонам, как на финской стороне, так и на российской, здесь представлены объекты и возможность сотрудничать на практическом уровне. Другой вопрос, [...] говорят, что Финляндия является транзитной страной в части незаконного въезда в страну или в части переселения. [...] Если бы мы попытались или могли раскрыть это, мол, кто собирает этих лиц в России [...] от российской стороны надо бы получить предварительную информацию, что такая группировка, эти лица когда перемещаются, они могут перевозить или транспортировать незаконных переселенцев или прочих лиц, перемещающихся с фальшивыми документами. Чтобы получить информацию сюда в Финляндию. Затем мы могли бы со своей деятельностью помочь российской стороне выяснить, кто эти лица, связанные с этим, бывшие или нынешние граждане России, которые постоянно проживают на территории Европы. Надо, чтобы сотрудничество перешло в своего рода коммерцию. Действуем вместе, но за информацию давали бы информацию. Иначе это не работает. И остаётся на уровне разговоров.”

”Если мы говорим об организации незаконного въезда в страну, то [...] относительно откровенно они говорят конечно о делах, о том, что произошло. Ни естественно всех... естественно нас интересуют эти действия, и они говорят весьма откровенно, что они опять задержали до границы определённых лиц. [...] Но всегда какие-то вопросы остаются открытыми. Очень часто на вопрос, каковы последующие действия в отношении лица, который был передан, например, органам Выборга... обычным ответом является, что, очевидно, он посажен в тюрьму. Знают ли

*они сами, что произошло дальше с этими людьми. На это мы не всегда получали ответы.”*

*”Но произошли существенные улучшения, если говорим о персонале Торфяновки. Если они хоть немного сомневаются в том, что документы не в порядке, то в таких случаях проводятся общие расследования, расследования документов, когда общими усилиями выясняется подлинность данного документа. Во многих случаях лицо оставалось в России. Они рассчитали, когда мы установили, что документ поддельный.”*

*”Если мне необходимо узнать кое-какие сведения из России, например, на основании регистрационного номера российского транспортного средства, то я запрашиваю их у парней из КРП, мол, можете ли узнать о таком транспортном средстве, отправить факсом или электронной почтой. [...] и оттуда поступает информация в течение нескольких часов.”*

*”У самой нашей организации нет никакой возможности подавать заявки в Россию в целях оказания содействия по службе. Это являются [вопросами] начальственного уровня. Конечно я мог бы изложить, что мне необходимы какие-нибудь сведения оттуда... то я мог бы изложить своему начальнику, что мне нужны такие-то сведения. Но на практике я не могу этого делать. У меня нет прав поступать таким образом.”*

Противоречия совершенствования сотрудничества обнаруживаются в представлениях следующего интервью. С одной стороны возникает потребность содействовать оперативному обмену информацией тогда, когда от него извлекается прямая выгода при решении собственных преступных случаев. С другой стороны, к сотрудничеству относятся с оговоркой боязни перейти уровень информационных рисков и полномочий. Вопрос не обязательно заключается в сомнениях по отношению к должностным лицам другой страны, а вопрос заключается также в законности собственной деятельности и оправдания.

*”Больше прямых, непосредственных контактов в вопросах по наведению справок. Следовательно больше информационных намёков. Которые не обязательно будут иметь место быть. То, что я тут наблюдаю... окей, скажем,*

*какая-то деятельность пограничных уполномоченных, то частично эта деятельность действительно прямая и непосредственная. И оттуда поступает ценная информация, и я совсем не осуждаю это. Но затем в оперативных случаях, когда нет времени организовать встречи. [...] У них совершенно чётко собственные интересы в этих запросах.”*

*”Сотрудничаем, возможно, даже слишком много не задумываясь о том, имею я право на выполнение этих действий, которые совершаю. Это не является никакой проблемой в среде наших отечественных органов власти. Договора полиции, таможни и пограничного ведомства в порядке, и информацию, на самом деле, можно передавать друг другу в какой угодно форме. Но затем, когда появляется какое-нибудь третье лицо, ну хотя бы, например, полиция Швеции или служба разведки пограничного ведомства Эстонии, то ситуация уже не совсем ясная. Совершенно чётко это третья сторона, когда предоставляемую информацию необходимо тщательно взвесить.”*

Прямые контакты нужны больше всего в работе по борьбе с преступностью. Таким образом можно оценить, что с позиции действующих на местном уровне пограничников современные, существующие практические аспекты в наведении контактов в основном достаточны. В службе караула помощники пограничного уполномоченного имеют к тому же право официально напрямую связываться с должностными лицами России в согласованных ситуациях. Мнения интервьюируемых контактных лиц, работающих в полиции по борьбе с преступностью, наоборот, выявили перелом современного этапа и противоречивое отношение к транснациональному сотрудничеству в отношении к России.

*”Не верю, что получится. У нас тут существует всё же небольшой кризис доверия. Мы возможно не решаемся передавать туда информацию. И можем ли мы положиться на всю информацию, которую мы оттуда получаем. [...] я лично, во всяком случае, не отважился бы так просто связаться с каким-то должностным лицом на той стороне, чтобы обменяться информацией. Если необходимо сделать какой-нибудь запрос в России, то мы осуществляем это через КРП, через КРП Ваалимаа. У них там имеются личные контакты.”*

*“...мы ввели в эксплуатацию систему руководства уличной службы, которая гарантирует то, что наша система управления в состоянии гибко реагировать и отвечать на многие одновременно происходящие события. И количество помощников пограничных полномочных увеличилось таким образом, что многие пограничники имеют права и готовность пойти на государственную границу и обменяться информацией, касающейся определённого происшествия, и провести так называемое совместное расследование по происшедшему событию.”*

*“Мы ничего не сообщаем. Особенно по незавершённым делам. Пограничный уполномоченный принимает решение [по делам]. Он участвует в совещаниях с соседским пограничным уполномоченным как минимум один раз в месяц, и пограничный уполномоченный принимает решение о том, информировать ли по возможности, и если информировать, то когда это лучше сделать. Но это совершенно ясно, что о незаконченных делах мы ничего [не сообщаем]. Конечно, если возникла потребность в оперативном получении какой-нибудь вспомогательной информации, то эта компетенция пограничного уполномоченного, который принимает решение по этим вопросам, например, какого рода содействие по службе запрашивать у русских, или связываться ли с КРП и просить ли её выявить определённые моменты и прочее соответствующее.”*

*“Подразделение правовой помощи занимается, разумеется, вопросами [...] правовой помощи, содействия по службе, но если необходимо получить какую-нибудь информацию от российской стороны, то мы обращаемся к этим контактными лицам. Прямых контактов с русскими у нас нет, и не будет.”*

*“Но до того момента, когда обмен информацией будет проходить лицом к лицу, ещё долгий путь. И вина здесь как на стороне Финляндии, так и на стороне России. Предубеждения совершенно точно имеются у обеих сторон... Не знаю, откуда это исходит, но у меня сложилось слегка такое представление в этом зимнем деле, что когда этим делом занимались на весьма высоком уровне... Осталась слегка смутная картина, когда я даже не знал, кто этим делом занимался там на российской стороне. Я надеялся на руководителя следствия здесь на финской стороне. И*



*когда это получило хорошее начало, то подумал, что это ранее невиданное, чтобы информация поступала таким образом. Потому что раньше я думал, что ни на что нельзя рассчитывать, или ничто не работает как следует. Нет никаких совместных [отношений], или обязанностей по обмену информацией лицом к лицу, между группами или подразделениями. Не было раньше. Всё было совершенно в новинку.”*

Деятельность контактных лиц стартовала в ведомстве пограничной охраны частично таким же образом, как и ранее в полиции. Инициатива исходила от технического расследования и поддержки деятельности консульства. Опыт всё же от практической помощи сторожевому отряду на восточной границе был получен. Есть предположения, что ожидания от деятельности контактного лица будут возрастать.

*”У нас в Генеральном консульстве Санкт-Петербурге имеется контактное лицо, начиная с 2002 года, и он является тем первым контактом [в делах], которые касаются Санкт-Петербургского направления. Он имеет также контакты с находящимися в Санкт-Петербурге консульствами других стран-членов Шенгена и с отдельными чиновниками. Он оказывает нам помощь, когда у нас возникает острая ситуация. А вообще у каждого настолько много работы, что хорошо, если успеваешь распутать. Таким образом, он является той практической поддержкой, кому можно позвонить и сказать, что возникла такая ситуация. Он затем продолжит это дело и поддержит распутывание происшествия, связанного с пунктом перехода через границу, распутывание предпосылок въезда в страну.”*

*”Его роль там больше заключается в поддержке выдачи виз и рассмотрении заявлений. Одновременно он является также и техническим специалистом, связанным с подделкой документов. Конечно, это важная информация. Это в первую очередь связано с незаконным въездом в страну и с преступлениями по подделыванию документов. Но это слегка разбито по секторам таким образом, что у этих полицейских сферой деятельности в большей части являются прочие преступные сектора.”*

### 10.3.3 Получение и продвижение информации

Процесс информирования в другую страну сконцентрирован в ведомстве пограничной охраны на пограничном уполномоченном, или на командующем пограничного отряда. Согласно интервьюируемым лицам о содержании встреч пограничных уполномоченных информация даётся относительно сдержанно. С другой стороны подчёркивалась важность настоящего форума. Встреча пограничных уполномоченных сформировала регулярный канал по поддержанию контактов на местном и региональном уровне, через который можно поддерживать сотрудничество и держать открытым возможность развития сотрудничества. Одинаково важным является также каждодневное общение для выяснения ситуаций, связанных с переходом через границу. В интервью прозвучало стремление развивать общение больше в направлении проведения совместного расследования.

*”Но, по правде говоря, мы и не получаем. Я не знаю, по какой причине нам, подчинённым не поступает от начальства информация о том, что там говорится об этих случаях, которые у нас тут имеются. Мы конечно получим информацию, если я пойду спрашивать, что мол об этом [деле] говорили там. А ответы русских в целом весьма расплывчатые. Они подробно нам не рассказывают, что они обнаружили в это время. В целом они всегда жалуются на это, когда такое случается. [...] Но если они заметили, то, как правило, они сообщают нам об этом.”*

*”Командующий является ведь пограничным уполномоченным данной Юго-Восточной зоны, и он сообщил об этом случае коллеге в Выборге по факсу, письменным уведомлением. Там находится пограничный уполномоченный Выборгского района, полковник пограничников России действует там в соответствующей роли, и информация поступила таким же образом туда. Затем случай рассматривается, и тогда рассматривался на следующей встрече пограничных уполномоченных, которые проводятся регулярно как минимум один раз в месяц. Это находится там в повестке дня в такого рода встречах, где мы выслушиваем русских насчёт имеющейся у них информации по данному случаю, после того, как они собрали основную информацию и то, что удалось получить на финской стороне. Обмен информацией осуществляется в основном по делам организации незаконного въезда в страну*

*и по вопросам, связанным с нарушениями государственной границы.”*

*”На нашей стороне нет перехода через границу, в этих случаях сюда направляется помимо технического расследования общее расследование помощников пограничного уполномоченного, о чём составляется документы. В них констатируется, что представит финская сторона, и что представит российская сторона, и что там на месте удалось установить общими усилиями. Всё это поставляется пограничному уполномоченному, и он за столом переговоров рассматривает в положенное время случаи до конца. Здесь удалось продвинуться вперёд, а точнее сказать пришли к расследованию. Возможно тогда, в советские времена определённых игр по ролям было больше, возможно проводилось и общее действительное расследование. Но теперь в последние годы проводилось совершенно настоящее общее расследование.”*

Всотрудничестве по обучению, касающегося российского направления, ведомство пограничной охраны активно выступает в обмене опытом между пограничными станциями. При обмене опытом сотрудники пограничных станций знакомились с условиями работы друг друга, а также с деятельностью друг друга. В обучении важным рассматривалось как раз приобретение опыта деятельности органов власти другого государства. Посещение на местах и прямые контакты, хотя и ограниченные, воспринимались одинаково необходимыми, как и знакомство с формальными структурами организаций.

*”Хочу вернуться ещё к вопросу о сотрудничестве [...] как раз этот обмен практическими тренировками, [...] у нас он в самом деле осуществляется в данный момент. Иначе говоря у нас в данный момент шесть человек знакомятся со службой паспортного контроля в Торфяновке, и завтра прибудет к нам шесть человек из России, Торфяновки знакомиться с нашим паспортным контролем.”*

*”Конечно, безо всяких, продвижение информации находится в ключевом положении, так чтобы активно информировали бы о делах, по возможности, как можно откровеннее. Чтобы возможные преступники были задержаны. Это совершенно безразлично, будут ли они задержаны на российской стороне, или на финской стороне, но на границе. И не важно, будь то*

*на месте перехода через границу, или на территориальной границе, но действительно на границе. Чтобы сотрудничество улучшилось бы в будущем. Оно кажется уже хорошим – и является хорошим, – но всегда есть что совершенствовать. Когда говорят о транснациональном сотрудничестве в отношении практического обмена, то это осуществляется не только на местах перехода через границу, а проводились также и совместные тренировки по охране границ на территориальной границе. Здесь тоже проводились общие тренировки. Общие «вратари» перемещались из России к нам, и с нашей стороны туда. Такого рода сотрудничество в каком-то смысле проводится и там, на территориальной границе, и связано в основном с обменом информацией. Это первостепенно важно. Но на обеих сторонах каждая организация занимается своей деятельностью.»*

*”Но конечно практическая работа научила бы больше. [...] Если бы мы начали рассматривать теорию, как они выполняют свою работу, то конечно и от этого мы чему-нибудь научились бы. Но [...] через собственную пятку я, конечно, легче смогу освоить то, как там функционирует работа, если там пробудешь, например, один день.”*

### **10.3.4 Действенная эффективность**

На понятия, возникшие от влияния договоров, может подействовать то, с какого уровня организации и с географической отдалённости рассматривается сотрудничество. Это может иметь влияние, например, с позиции развития переплетения ПТР-деятельности Финляндии с транснациональным сотрудничеством, если ожидания от сотрудничества достаточно негативны. В процессе превращения договоров в практическую основу можно выделить отличающиеся друг от друга уровни. Первый из них связан официальными встречами на договорной основе и обменом информацией, где руководству отводится центральная роль. Второй уровень включает оперативную деятельность, проводимую через содействие по службе, и прямые контакты, возникшие посредством этой деятельности, где и у сотрудников КРП имеются взаимные контакты с чиновниками, рассматривающими конкретно каждое дело. Третьим уровнем являются установившиеся и согласованные прямые контакты на уровне пограничных станций.

*”...практическое сотрудничество в решении правильных вопросов, это то, что я объявляю вслед. Чтобы и в других местах, не только на встречах пограничных уполномоченных рассматривалось бы такое, создавались контакты. Договоры подписывались во все времена, но они оставались только на бумаге. Знаю лишь то, что в Вайниккала, откуда прибывают поезда, то там, пожалуй, лучшим образом посчастливилось в данном вопросе. То есть там имеется своя собственная горячая линия между пограничными службами, как в российском направлении, так и в финском направлении, и оттуда поступают сообщения.”*

*”Эта деятельность исходит от Финляндии. С российской стороны больше предпринято таких более глубоких предложений о совместном контроле границ и совместных пограничных станциях, что не очень согласуется с национальным законодательством Финляндии, и не согласуется также с правовым институтом Шенгена.”*

*”Говоря в шутку [они являются] больше такими делами начальственного уровня. Я по крайней мере не очень-то тревожу свою голову тем, что кто ...[...] Мне самому достаточно того, что информация поступила тогда, когда в ней нуждались, и настолько удобно, что она уже грела настроение. И я не мучил себя тем, кто в сущности там на самом деле был. Это до сих пор была такая своего рода чёрная дыра, да и после этого остаётся ею вся российская сторона. Существуют прекрасные буквенные комбинации, и говорят о подразделениях безопасности, но я не совсем знаю, кто на практике чем занимается и каким образом.”*

Знание организаций другой страны чередовалось в зависимости от того, какое положение в организации занимал данный сотрудник. На практике по части ведомства пограничной охраны больше всего знаний было о структуре и способах деятельности собственной партнёрской организации. Практический опыт касательно того, насколько хорошо чиновники пограничной службы России со своей стороны были осведомлены о деятельности организаций, или законодательством финской стороны, были также переменчивыми. Предположением было, что на уровне станции пограничного контроля благодаря взаимному обмену удалось укрепить обоюдную осведомлённость. Реформы, проходящие в настоящее время в пограничной службе России, рассматривались как вызов также с позиции осведомлённости.

Напротив предстанут новые и другие лица, о знании которых не было никакого представления.

*”Им удалось на протяжении многих лет ознакомиться по сути дела на каждом уровне с нашей западной системой. Начиная с опорной деятельности, как мы ведём определённые дела централизованно и покупая услуги. [...] И соответственно мы бывали у них, в ознакомительных поездках, и знаем, каким образом они действуют здесь поблизости границы. Мы, конечно сильно не углублялись в суть дела, но их система нам весьма знакома.”*

*”Так как мы знакомы с их современной системой относительно хорошо, [...] как у них там выясняют дела, то весьма хорошо мы представляем те ответы, которые оттуда следуют.”*

*”Но главный вопрос, откуда поступают наблюдения, и что отличается от нашей деятельности заключается в том, что внизу нет совсем права решения. Не обязательно на уровне Торфяновки, а определённые права решения идут у них на оси Выборг-Санкт-Петербург. Когда у нас, в частности, отказ во въезде в страну может совершить любой пограничник. Это является таким [вопросом], который больше всего всплывал там.”*

*”У них раньше на контроле границы было довольно много военнослужащих срочной службы, и ведь в данный момент их совсем нет. У них имеются только сверхсрочные. [...] Последнее время поступило много женщин, и по какой-то причине женщины нуждаются в большем обучении, чем мужчины. Не знаю, может это связано с военным обучением. [...] какого рода обучение даётся, например, связанное с Ваалимаа, или пунктами перехода через границу на финской стороне, так вот об этом у меня нет никакого представления.”*

Иерархические особенности другой страны виделись отличающимися от финских таким образом, что у линейных служащих в Финляндии имеются на практике все права, необходимые для ситуации, в то время как на российской стороне право принятия решений в делах виделось находящимся где-то значительно дальше. Также и в прямых практических контактах наблюдалось повторение тех же иерархических особенностей. С другой

стороны, даже в своей стране делегирование не практикуется, за исключением лишь в практических рабочих заданиях, в которых оно чётко ограничено определённым мероприятием. Ограничение права уведомления начальственному уровню означает то, что и служащие ведомства пограничной охраны Финляндии не очень-то самостоятельны в решении вопросов, имеющих отношение к России.

*”Это другого рода иерархия. У нас дела, порядком, спускаются вниз, а там они застревают на определённом уровне. И там на месте перехода через границу не ведают [о соглашении по борьбе с преступностью]. Конечно, где-то в высшем штабе их организации вопросом владеют. Но это наверно вызов...[...] оттуда осуществляется управление деятельностью пунктов перехода через границу, и принимаются решения в Выборгском штабе, в штабе паспортного контроля. У нас же в соответствии с законом об иностранцах пограничники принимают решения об отказе въезде в страну.”*

*”...у нас существует в данное время полевая связь по телефону. [...] В принципе любой наш пограничник может позвонить от нас на Торфяновку. Там на противоположной стороне отвечает обычно дежурный, который зовёт к телефону старшего по смене, и таким образом дело получает ход. Там весьма часто на местном уровне невозможно решить вопрос. Они связываются с Выборгом.[...] Но на нашей стороне может абсолютно любой пограничник позвонить. Естественно, начальник смены отвечает за это, и всё идёт через него, но позвонить от нас может кто угодно...”*

*”На этих ежемесячных встречах стороны обсуждают между собой вопросы по обе стороны границы. Обсуждают, что произошло в течении предыдущего месяца. [...] обычно, если дело не завершено, и оно ещё не рассматривалось на собрании пограничных уполномоченных, то это дело мы не рассматриваем [на ежемесячном собрании]. Только после того, как настоящее дело будет рассмотрено на собрании пограничных уполномоченных, и после того, как возможно пограничные уполномоченные захотят познакомиться с наблюдениями местного уровня по данному делу, только после этого мы рассматриваем это дело, хоть и несколько попозже.”*

## 10.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В этом разделе рассматривалось национальное сотрудничество ведомства пограничной охраны Финляндии с полицией и таможней, особенно через сотрудничество в сфере уголовной разведки и уголовного анализа. Кроме этого рассматривалось сотрудничество ведомства пограничной охраны с официальными органами России. Здесь представлена позиция местная и региональная.

По части ведомства пограничной охраны Финляндии в национальном сотрудничестве с органами власти наблюдается изменение парадигмы роли организации в качестве участника внутренней безопасности. Это проявляется таким образом, что акцент в работе делается на расширении уголовной разведки в более активном ключе, задачей которой является производство доказательного материала для возбуждения уголовного дела. Сотрудники, занимающиеся предварительным расследованием, должны выступать в роли независимых специалистов, где на их работу невозможно повлиять иначе, как через интересы производимой информации. Потребность извлечения пользы от сотрудничества для своей организации через ПТР-деятельность должна в будущем перейти на задний план. Представление о значении собственной работы и сотрудничества органов власти, а также о рабочих акцентах и методах деятельности должны быть у всех одинаковыми. Изменение законом предписанных функций имеет последствия не только на уровне практических аспектов деятельности, но и на уровне мышления.

Развитие уголовной разведки кроме функций борьбы с преступностью, оказывает также влияние на рабочее руководство. Исследование показало, что в рассматриваемых организациях количество персонала нуждается в пополнении. Основная цель сотрудничества органов власти, или стремление к координированной широкомасштабной целостности означает то, что речь идёт со стороны ведомства пограничной охраны уже не о чистом содействии по службе полиции или таможне, а о возникновении нового типа сетевой организации управления безопасности. Уголовно-разведывательная и аналитическая система ПТР является для ведомства пограничной охраны основным рабочим средством в борьбе с преступностью. С позиции ведомства пограничной охраны в борьбе с транс-национальной преступностью неизбежным является достаточно широко распространённое сотрудничество как с полицией, так и таможней.



Дублирования в работе удалось избежать на уровне станций пограничного контроля путём определения с помощью единой инструкции правил игры и сферы деятельности для различных органов власти. В ходе интервью прозвучала потребность в планомерности координации, а также её конкретность и связь с количеством персонала. На уровне ведомства пограничной охраны сотрудничество с полицией и таможенной осуществляется многими различными способами. Различного рода общие контрольные операции являются обычными. Важной формой сотрудничества с полицией является организация проведения совместных тренировок и учений. Эти тренировки проводятся, в частности, в рамках управления полевой деятельностью. К изменениям закона, касающегося ведомства пограничной охраны, подготовились заблаговременно путём планирования общего обучения.

В борьбе с преступностью на местном уровне пока что отсутствует систематическое представление о том, какие функции, когда и кому принадлежат. По рабочим проблемам всплыли вопросы, связанные с иерархией, которые рассматривались тормозом для разведывательной и аналитической деятельности в тех случаях, когда они используются в качестве прямой подмоги в оперативной деятельности. С другой стороны отмечалось, что при передаче информации между разными уровнями организации и так ощущалась потребность в развитии. Касательно объёма и качества информирования прозвучали различные представления. Наибольший недостаток в передаче информации испытывали на себе лица, работа которых была связана с оперативным сотрудничеством с другими органами власти.

Совместное использование реестров нуждалось ещё в развитии, и согласование технически было ещё частично не отшлифованным. В интервью акцентировалось помимо влияния на работу различных реестров, также и то, на каком месте находится персональное знание особенностей другой организации в практическом сотрудничестве, независимо от реестров. Общее использование реестрами и разведывательная и аналитическая деятельность ПТР не приобрели ещё окончательной своей формы во время проведения данного исследования. Целью угловой разведки и аналитической деятельности ПТР является поддержка раскрытия и предотвращения преступлений. На основании интервью сложилось впечатление, что содержание анализа также находился ещё в стадии формирования. Унифицирование сбора информации, непринуждённость общего использования баз данных и упрочение равнокачественной информации всплыли вопросами, которые нуждаются ещё в развитии. В основной

части анализ виделся в виде классификации разведывательной информации и в качестве отчётов классифицированной информации на определённых форматах. В случае если уголовно-разведывательная и аналитическая деятельность ПТР ориентируется больше в сторону предварительного следствия, став его частью, то границы различных организаций исчезнут в этой работе, что повлияет также и на то, о дознании какой организации и когда идёт речь.

Интервьюируемые лица ведомства пограничной охраны с некоторым ожиданием подчёркивали практическое региональное сотрудничество, в рамках которого согласовываются конкретные мероприятия. Часть интервьюируемых вообще не ощущала того, что ежедневное общение связано с каким-то проектом. Это конечно же не означает, что проекты не осуществлялись бы на местном уровне, речь идёт скорее о способе видеть в своей работе значение уровней различных управлений. Практичность означала во многих интервью ещё большую проверку единичной информации, или просьбу от групп уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР. На этой стадии деятельности участники воздержались пока от излишнего акцентирования значения анализа. Зато активизация использования ресурсов виделась существенным преимуществом и также снижением дублирования в работе. Нахождение различными организациями "собственной выгоды" виделось по-прежнему центральным фактором, влияющим на деятельность.

Региональными и местными координаторами ведомства пограничной охраны Финляндии и пограничной службы России являются встречи пограничных уполномоченных. Такие встречи проводятся несколько раз в год. Встречи пограничных уполномоченных регулируются законодательством и формальными правилами сотрудничества. Встречи пограничных уполномоченных действуют каналом для официального уведомления и развития контактов в стабильной обстановке. Уведомление через границу, связанное с каждодневной работой, осуществляется другим способом. Уведомление о встречах пограничных уполномоченных в региональных пограничных отрядах сосредоточено на командире пограничного отряда, и о содержании встреч сообщается сдержанно. Одним из важнейших мотивировок в организации встреч пограничных уполномоченных является то, что с их помощью можно держать открытым возможность развития сотрудничества. В исследовании прозвучало желание больше развивать общение с органами власти России в направлении совместных расследований. Изменения закона об охране границ предусматривают ведомству пограничной охраны более

активную роль в борьбе с преступностью в приграничном регионе. Это означает сотрудничество с ФСБ и с подчинённой ей пограничной службой. С позиции развития совместных расследований система пограничных уполномоченных создаёт управленческую основу, в рамках которой в будущем можно обсуждать с представительством российской стороны на региональном и местном уровне о более оперативных направлениях и процедурах совместного сотрудничества. Выгоду, полученную от уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР в транснациональном расследовании хорошо направить в форму сотрудничества ведомства пограничной охраны и пограничной службы России.

С органами власти России действует система, посредством которой информируют о возможных незаконных пересечениях через границу. С помощью рутинного информирования можно рассказать о поисках, проходящих на приграничной территории, таким образом, вторая сторона имеет время на подготовку. В данном исследовании, по мнению интервьюируемых лиц, эту практику можно считать утвердившейся и подходящей для данного назначения. Речь идёт об ограниченных мероприятиях и о предоставлении должностным лица другой страны связанной с ситуацией обязательной оперативной и минимальной информации.

В ходе сотрудничества было обращено внимание на то, что финское и российское принятие решений отличались друг от друга. В Финляндии у каждого должностного лица было право задержания, за исключением всех требуемых пограничным контролем прав принятия решений (в частности, решение об отказе въезде в страну). В России об этих вопросах решение принимает должностное лицо, занимающее руководящий пост. Это различие оказывает влияние в тех случаях, когда развивается транснациональное сотрудничество по борьбе с преступностью. В лучшем случае сотрудничеству можно было бы содействовать таким образом, что в ежедневной работе по контролю, координирование охватывало бы также и территорию другой страны. Это потребовало бы помимо развития системы поддержания связей также и доверия методом контроля другой стороны. Также и на стороне уголовной разведки прозвучало пожелание расширить сотрудничество соответствующего рода деятельностью. В этом случае речь шла бы, например, о предоставлении должностным лицам другой страны информации намекающего характера.

В ходе исследования потребности в развитии сотрудничества наблюдались на всех уровнях организации. Правда, интервьюируемые также признавали, что речь идёт частично пока ещё о пожеланиях, на достижение большинства из которых в ближайшее время не очень-то верили. С одной стороны, хотелось содействовать потребности обмена оперативной информацией в тех случаях, когда от этого прямая выгода в расследовании собственных преступных дел. С другой стороны, к сотрудничеству многие относятся с оговорками в боязни превысить информационные риски и полномочия. Можно предположить, что роль контактного лица пограничного отряда в будущем будет сопряжено с ещё большим напряжением.

Об эффективности соглашений, как например соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью были высказаны различные представления в соответствии с тем, на каком уровне организации и на какой географической отдалённости сотрудничество рассматривалось. Иерархия собственной организации рассматривалась тормозом или препятствием для налаживания прямых оперативных контактов теми лицами, которые участвовали в практической работе по борьбе с преступностью. В таких обстоятельствах можно однако же оценивать дело с разных направлений. Речь идёт об управлении международной деятельностью, о существующих постановлениях и указах, а также о культуре деятельности.

Уровень знания российской системы колебалось в соответствии с тем, какое положение в организации данное лицо занимало. Сотрудничество в сфере обучения рассматривалось на уровне станций пограничного контроля как, полезное дело в приобретении практической информации об организации и методах работы другой страны. Приобретение собственного опыта было по меньшей мере одинаково важным, как и увеличение количества информации. Из-за изменений, происходящих в пограничной службе России, ощущалась неуверенность в том, каким предстанет новая организация, и насколько хорошо её персонал знает Финляндию.

## 11 ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА РОССИИ

**Федеральная пограничная служба, подведомственная ФСБ** является государственной централизованной военной организацией, которая руководствуется законодательством о защите государственной границы и участвует в разработке государственной пограничной политики. **Директор пограничной службы** является первым заместителем руководителя ФСБ. Федеральная пограничная служба распределена на 7 региональных пограничных управлений<sup>1</sup>. Количество соответствует количеству федеральных округов, созданных в соответствии с указом президента, и территориальному разделению вооружённых войск России. На противоположной границе с Финляндией находится Северо-Западное **региональное пограничное управление** ФСБ России, из шести<sup>2</sup> пограничных управлений ФСБ России которого с территорией Юго-Западной Финляндии соседствуют Карельская республика и Ленинградская область. Каждое пограничное управление содержит **пограничные округа**, под командованием которых находятся комендатуры, а на уровне практической работы – **заставы**, где непосредственно работают пограничники.<sup>3</sup> Пограничные отряды ведомства пограничной охраны Финляндии больше всего соприкасаются с территориально приближенными к себе пограничными управлениями. Северо-Западное региональное пограничное управление со своей стороны координирует сотрудничество с ведомством пограничной охраны Финляндии.

Персонал пограничной службы до сих пор состоял как из профессиональных военных, так и из солдат действительной военной службы. От солдат действительной военной службы собираются отказаться. На обучение по специальности пограничника принимаются граждане России, закончившие и имеющие среднее общее или профессиональное образование.

---

<sup>1</sup> Президент РФ (1997): ранее региональных пограничных управлений было 15. (Президент РФ, Указ о федеральной пограничной службе 19.7.1997, № 732 и приложение № 2, 19.7.1997).

<sup>2</sup> В состав Северо-Западного регионального пограничного управления входят пограничные управления Ленинградской области, Республики Карелии, Псковской области, Мурманской области, Архангельской области и Калининградской области.

<sup>3</sup> Даль (2006), стр. 35-36. Структура пограничной службы представлена в приложении 14.

Лица, не прошедшие воинской обязанности, принимаются в возрасте 16–22 лет, максимальный возраст лиц, прошедших воинскую обязанность, составляет 24 года. Обучение женщин специальности пограничника происходит в Московском институте пограничной службы.<sup>4</sup> В институтах пограничной службы обучение нацелено на получение звания офицера, и срок обучения пять лет. Приём на обучение осуществляется на основе оценки пригодности, где учитывается физическое состояние и выносливость, психическая оценка, учебная подготовленность, а также прохождение воинской службы.<sup>5</sup>

Система Федеральной пограничной службы включает в себя органы пограничного контроля, орган внешней разведки, оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, деятельность по обеспечению собственной безопасности системы пограничной службы и органы пограничной стражи; пограничные войска и выше упомянутые и региональные пограничные управления. Организация отвечает за те задачи, которые возложены на неё законодательством. К ним относятся:

- деятельность пограничных войск
- разведка и контрразведка
- розыск
- функции пограничного контроля
- военно-технические задачи
- входящее в сферу деятельности определение наказаний административного нарушения
- входящее в сферу деятельности производство дознания уголовных дел
- входящее в сферу деятельности предотвращение преступлений
- деятельность пограничных уполномоченных
- по мере необходимости пограничный поиск и пограничные операции.

Компетенция пограничной службы и положение её сотрудников регулируется федеральным законом о границе. Закон регулирует пограничные знаки, режим границы, пограничный контроль,

---

<sup>4</sup> Федеральная пограничная служба (2006).

<sup>5</sup> Например, в Голицинском военном институте Федеральной пограничной службы (Московская область) оцениваются знания поступающих по русскому языку, а также по истории России и знания по обществоведению.

полномочия федеральных органов при защите государственной границы, пограничное управление, полномочия пограничных войск и полномочия прочих войск при защите государственной границы, участие местных администраций, отдельных организаций и граждан в этой деятельности, права и социальную защиту военнобязанных и прочих граждан, участвующих в данной работе, а также права и социальную защиту их членов семьи, и обеспечение ресурсности государственной границы.

Наряду с законом о государственной границе пограничная служба руководствуется в своей работе законом об оперативно-розыскной деятельности, уголовно-процессуальным кодексом и кодексом об административных правонарушениях. В компетенцию пограничной службы входит, в частности, подготовка дознания и связанные с этим меры принуждения. В пограничной зоне пограничная служба самостоятельно отвечает за вопросы, связанные с безопасностью границы.<sup>6</sup>

На основании закона о государственной границе она отвечает лишь за обеспечение общего правопорядка и безопасности. По мерам принуждения упоминается, так называемое административное задержание и обыск в отношении таких лиц, которые нарушили режим границы.

Во время административного задержания можно провести освидетельствование личности, у лица можно проверить и, по мере необходимости, изъятие принадлежащих ему вещей и документов. Во всех ситуациях по предпринятым мероприятиям (освидетельствование личности, проверка документов и товара, изъятие товара) составляется протокол. При проведении домашнего обыска необходимо сообщить обвинителю о мероприятии в течение 24 часов в тех случаях, когда проживающее в квартире лицо препятствует этому. Продолжительность административного задержания за нарушение пограничного режима с момента составления протокола не может превышать 3 часов. В неизбежных ситуациях для освидетельствования личности или для выяснения обстоятельств, связанных с происшедшим, продолжительность задержания может длиться трое суток таким образом, что обвинителю сообщают о деле в течение 24 часов в письменном виде. Задержание может продлиться до 10 суток по инициативе обвинителя, если у нарушителя режима границы не окажется документов, подтверждающих его личность.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 4730-1.

<sup>7</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 730-1.

В соответствии с законом о границе пограничная служба имеет право запрашивать и получать сведения, находящиеся в базе данных других государственных или частных организаций в тех случаях, когда получение данной информации является необходимым для ведения законом предусмотренных действий. К приобретаемым сведениям относятся также базы данных по отпечаткам пальцев Министерства внутренних дел. Пограничная служба должна вести реестр перехода через границу, на основании которого делается заключение по данным и проводится статистика. Эти действия регулируются федеральным законом. С интервалом в четыре месяца, а также в конце года пограничная служба составляет заключение, откуда следует количество лиц, данные по гражданству, цель пребывания (туризм, рабочая поездка или прочее), соотношение количества въезжающих и выезжающих российских и иностранных граждан, а также количество лиц без гражданства, вместе с таможенной количество транспортных средств, переехавших через границу, перевезённый товар и его качество (также и транзитные перевозки).<sup>8</sup>

В работе пограничной службы могут оказывать помощь в пограничной зоне на добровольной основе также и частные гражданские лица. В таких случаях они действуют через дружины, добровольными работниками, без должности, действующими компаньонами пограничной службы по сотрудничеству или посредством других организаций. Решение об использовании гражданских лиц в качестве помощи пограничной службы принимает федеральное правительство.<sup>9</sup>

Сотрудничество пограничной службы с другими органами власти регулируется действиями, непосредственно связанными с содержанием режима границы. В содержании безопасности границы на территории Российской Федерации участвуют также министерство иностранных дел, ФСБ, министерство обороны, таможня, миграционная служба, органы власти по продовольственным товарам и ветеринарные службы, служба безопасности движения, органы власти министерства внутренних дел и государственная служба внешней разведки. На границе действуют и на режим границы влияет, таким образом, значительно большее количество участников, чем на финской стороне.

---

<sup>8</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 730-1.

<sup>9</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 730-1.



Сотрудничество координируется в высших кругах правления. В Российской Федерации о планировании пограничной политики и стратегическом развитии границы отвечает руководимая премьер-министром пограничная комиссия. Ей предшествовала межведомственная комиссия, или совет безопасности пограничной политики Российской Федерации. За организацию деятельности комиссии и за техническую деятельность отвечает федеральная служба безопасности (ФСБ). Основной задачей комиссии является унифицирование законодательства, касающегося безопасности границы, а также изъятие устаревших норм из законодательства и инструкций. Согласно пограничной службы главной целью является в особенности развитие общественных отношений в зоне пограничной безопасности. Проходящая в данное время реформа пограничной службы означает отказ от использования услуг военнообязанных и переход к оперативно-розыскным войскам, несущим охрану границы. В соответствии с этим из употребления будет изъят также термин "пограничные войска".<sup>10</sup>

При рассмотрении реформ важно понять положение пограничной службы в качестве части центральной организации по борьбе с преступностью, а именно в качестве части Федеральной службы безопасности. **ФСБ, Федеральная служба безопасности** является федеральным органом исполнительной власти, подчинённым президенту<sup>11</sup>. Руководство федеральной службой безопасности осуществляет директор, обладающий весьма широкими правами в вопросах развития и управления деятельностью организации<sup>12</sup>. Основными функциями службы безопасности в соответствии с федеральным законодательством является обеспечение государственной безопасности, защита и охрана государственной границы Российской Федерации, обеспечение безопасности внутренних морских вод и исключительных экономических зон, обеспечение информационной безопасности, а также обеспечение безопасности прочих функций, связанных с безопасностью, определённых ей законодательством РФ. Кроме этого служба безопасности координирует контрразведывательную деятельность таких федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на её осуществление. Правительство Российской Федерации

---

<sup>10</sup> Федеральная пограничная служба (2006).

<sup>11</sup> Президент РФ (2004).

<sup>12</sup> Президент РФ (2003 а).

координирует деятельность ФСБ России в части, касающейся взаимодействия ФСБ с федеральными органами исполнительной власти.<sup>13</sup>

Помимо функций, касающихся обеспечения национальной безопасности, ФСБ участвует в борьбе с преступностью в сотрудничестве с другими государственными органами. В организации во взаимодействии с федеральными органами государственной власти служба безопасности ведёт борьбу с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности. Помимо выше сказанного в сферу деятельности службы безопасности входит также обеспечение борьбы с террористической деятельностью, осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности, организация добывания и обработки разведывательной информации во взаимодействии с другими государственными органами внешней разведки.<sup>14</sup> ФСБ координирует работу всех государственных органов, обеспечивающих пограничную безопасность, и участвует в подготовке норм, касающихся пограничной безопасности, а также управляет деятельностью пограничных уполномоченных от лица федерального правительства.<sup>15</sup>

Для решения основных задач ФСБ осуществляет в целом 74 функции. К ним относятся, в частности:

- участие в оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений, борьба с которыми отнесена к ведению органов федеральной службы безопасности;
- сотрудничество во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействие террористической и экстремистской деятельности;

---

<sup>13</sup> Президент РФ (2003 б).

<sup>14</sup> Президент РФ (2003 б).

<sup>15</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 730-1.

- организует деятельность органов и войск по защите и охране государственной границы и внутренних морских вод ;
- отвечает за деятельность по осуществлению контроля за границей и пропуск через государственную границу;
- в пределах своих полномочий отвечает за сведения, составляющие государственную тайну;
- организует и осуществляет обеспечение безопасности в других государственных органах, как например, в вооружённых силах, в органах и управлениях министерства внутренних дел, в службе по контролю за оборотом наркотических веществ и в таможенных органах;
- участвует в пределах своих полномочий в решении вопросов, касающихся въезда иностранных граждан, оформления им решения на временное проживание и предоставления политического убежища;
- заключает в установленном порядке и в пределах своих полномочий международные договоры, на основании которых направляет официальных представителей в иностранные государства и организации в целях повышения эффективности борьбы с преступностью, а также в целях соблюдения международно-правовых актов в сфере охраны государственной границы;
- осуществляет внешние сношения с иностранными компетентными органами и обменивается с ними на взаимной основе оперативной информацией, специальными техническими и иными средствами;
- участие в работе специалистов по расследованию;
- осуществление научных исследований по обеспечению безопасности Российской Федерации ;
- проведение домашних обысков в порядке, предусмотренном федеральным законом, при обязательном уведомлении об этом прокурора в течение 24 часов;
- проведение предварительного следствия и производство дознания в расследовании преступлений в пределах своих полномочий, и применение в этих целях следственных изоляторов временного содержания;
- решение вопросов, связанных с административными правонарушениями в соответствии с собственными полномочиями;
- независимо от формы собственности содействие различным организациям в разработке мер по защите коммерческой тайны;

- осуществляет приём граждан, рассматривает их предложения, заявления и жалобы по вопросам, отнесённым к полномочиям органов и войск.<sup>16</sup>

В широкомасштабной организации ФСБ помимо подразделений, занимающихся оперативной деятельностью и подразделений, поддерживающих эту деятельность, можно найти также службы, занимающиеся вопросами развития и обучения. За обучение и связанные с этим исследования отвечает Академия Федеральной службы безопасности Российской Федерации, которая находится в Москве. Академия была основана в 1992 году на базе высшей школы КГБ. Целью учебного заведения является подготовка специалистов для ФСБ и других структур безопасности на основании гуманитарных, общественно-научных и технических сфер. В Академии имеются, в частности, факультеты контрразведки, расследования и переводческий факультет, а также в структуру Академии входит Институт криптографии, связи и информатики, ИСКИ. Выбор слушателей проводят региональные организации ФСБ. При выборе внимание обращается на учебную подготовленность и одарённость, а также на состояние здоровья. Особенно важным являются качества, пригодные для работы в органах ФСБ.<sup>17</sup>

На деятельность органов безопасности оказывает влияние Федеральный закон о государственной тайне. К органам, осуществляющим контроль за исполнением закона, относятся, в частности, ФСБ и служба внешней разведки.<sup>18</sup>

Обязательства Федеральной службы безопасности в общей сложности шире, чем у охранной полиции Финляндии. Охранная полиция не участвует в раскрытии преступлений, если они напрямую не связаны с безопасностью государства. Таким образом, например, преступления, касающиеся организованной преступности и транснациональной преступности составляют в Финляндии в первую очередь сферу деятельности КРП. Заслуживает внимания тот факт, что с позиции сотрудничества органов власти по центральному транснациональному преступному типу у ФСБ основанные на законе обязательство и право сотрудничать с другими органами власти, как например, с милицией и таможней. Закон предусматривает также роль ФСБ в управлении безопасности международного сотрудничества.

---

<sup>16</sup> Президент РФ (2003а) и Федеральный закон о Федеральной службе безопасности 3.4.1995 № 40-ФЗ.

<sup>17</sup> Академия ФСБ (2007).

<sup>18</sup> Федеральный закон О государственной тайне 21.3.1993, № 5485-1.

Учитывая, что пограничная служба является управлением, находящимся в подчинении у ФСБ, то ФСБ отвечает в конечном итоге также за безопасность границы, охрану и контроль границы.

К вопросам, относящимся к сфере деятельности пограничной службы, относится также **Министерство иностранных дел Российской Федерации**, которое принимает участие в пограничных переговорах, а также участвует в составлении пограничного режима и в подготовке необходимых документов. Министерство иностранных дел принимает участие также в выдаче необходимых для въезда в страну документов (визы) гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Министерство иностранных дел участвует также в выяснении таких, происшедших на границе инцидентов, которые не входят в компетенцию пограничных уполномоченных или министерства обороны.<sup>19</sup>

Деятельность пограничной службы регулируется помимо федерального закона о государственной границе, также Федеральным законом о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. В соответствии с последним переход через границу регулируется Конституцией РФ, международными договорами, федеральными законами и составленными на их основе административными указами, касающимися перехода через границу. Закон определяет наличие паспорта, переход границы гражданином России, иностранным гражданином и лицом без гражданства, наличие виз и транзитный проезд через территорию Российской Федерации.<sup>20</sup>

В контроле за въездом в страну принимает также участие **Федеральная миграционная служба России**, которая отвечает в России за вопросы иммиграции, регулирование иностранной рабочей силы и за беженцев. Контроль за иммиграцией на пограничных станциях осуществляют сотрудники службы переселенцев.<sup>21</sup> Служба переселенцев и таможня составляют собственные нормы, связанные с переходом границы. В соответствии с Федеральным законом о государственной границе они обязаны предоставлять помощь друг другу, а также оказывать помощь официальным органам, охраняющим границу, а также в целях обеспечения безопасности государственной границы

---

<sup>19</sup> Закон РФ о государственной границе Российской Федерации 1.4.1993 № 730-1.

<sup>20</sup> Федеральный закон О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию 15 августа 1996 г., № 114-ФЗ.

<sup>21</sup> Vuorinen (2006), стр. 386.

проводить сотрудничество с официальными органами другой страны. Министерство внутренних дел (милиция) участвует в оказании содействия пограничной безопасности, борьбе с трансграничной преступностью, участвует в поисках лиц, нарушивших закон о границе, а также принимает участие в выяснении дел, связанных с лицами, нарушившими закон и задержанными за административные правонарушения, или по уголовно-процессуальному праву. Управление министерства внутренних дел обязано сообщить пограничной службе о ситуации в приграничных регионах, о преступных группировках и о лицах, имеющих намерения подвергнуть опасности пограничную безопасность.

В принятии решений, связанных со сферой деятельности пограничной службы, участвует в целом несколько органов власти, из которых выше были представлены центральные. Сотрудничество регулируется отдельными законами, касающимися конкретно определённых органов власти. По сотрудничеству не существует в данный момент ни одного закона или положения. Вместо этого, в содействии и осуществлении безопасности границы оказывают влияние многие различные участники, и практические аспекты сотрудничества образуются помимо конкретного дела, также и регионально и поместно. Когда роль пограничной службы претерпит изменения, и всё в большей степени в сторону экспертной организации, её сотрудничество с другими органами власти по всей вероятности получит тоже развитие. Целью реформ явилось укрепление предотвращающей стороны в борьбе с преступностью. Это означает потребность в увеличении и координировании сотрудничества также и с близкими организациями, как, например, с милицией.

## 12 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование по своей структуре делится на двое. С одной стороны описываются структуры шести организаций, являющихся объектом настоящего исследования. С другой стороны, с позиции четырёх организаций рассматривается то, какими эти структуры выглядят в практическом свете. В работе даются ответы на вопросы о том, с помощью каких систем исследованные организации управления безопасности отвечают в настоящее время потребностям сотрудничества на региональном и местном уровне. В сфере сотрудничества исследованию подверглись структуры, предоставление помощи между органами власти, получение и продвижение информации, а также эффективность сотрудничества. Эти вопросы изучались в Финляндии, а также между Финляндией и Россией.

Теоретической отправной точкой послужило определение главных целей административных реформ. В рассмотрении сотрудничества акцент делался на качественной стороне. С позиции хорошего и будущего необходимое сотрудничество видится основанным на общих принципах деятельности управления (так называемое, хорошее управление). Центральный материал работы формируется из законодательства и государственных официальных источников, а также тематических интервью, которые были взяты как в Финляндии, так и в России.

В исследовании речь шла как об основном описании организаций, являющихся объектом, так и о региональном исследовании случившегося. В географическом смысле исследование касалось прежде всего Юго-Восточной Финляндии и Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В основном описании отправным пунктом было изучить управления через иерархии, формальные задания и официальные полномочия. Изучение сформировалось, главным образом, из описания формального исполнения указаний и инструкций, основанных на законах и прочих нормах, и анализа выступающих здесь особенностей.

Такого рода основное описание ведёт исследование к другой цели, каковой явилось исследование практических аспектов с позиции местных участников. В исследовании практических аспектов теоретической фоновой идеей было представление о структуризации (*structuration*)<sup>1</sup> деятельности, в соответствии с которой социальная система организации оказывает влияние

---

<sup>1</sup> Giddens (1984).

на то, как структуры действуют, и к тому же ещё меняет таким образом структуры в непрерывном процессе. Несмотря на то, что необходимо знать структуры, этого ещё недостаточно для понимания того, каким образом действуют дела, или почему они такие, какие есть. Вступление в силу закона, или заключение договора ещё не достаточно для изменения культуры управления.<sup>2</sup> На сотрудничество влияют многие факты, каковым, в частности, относится история организаций, распределение ресурсов, окружающие организацию риски в будущем и известные структурные изменения. Все эти факты оказывают влияние как в Финляндии, так и в России.

В исследовании сотрудничества использовалось понятие "транзигция" (изменение). Изменение существующих организаций в исследовании транзигции связано с так называемой управленческой идеологией изменений, с помощью которой оказывается содействие новому способу организации и деятельности. К структурным средствам изменений относятся, в частности, договоры, изменения законодательства и стратегии организации. Изменение продвигается в виде процесса, где различные стадии происходят одновременно, наслаиваясь частично друг на друга, и никогда не осуществляются все востребованные пожелания. В исследовании исходили из того, что в понимании управленческих изменений влияние окружающей среды и признание так называемых штрихов управления рисками<sup>3</sup> является важным.

## **12.1 СОТРУДНИЧЕСТВО ПОЛИЦИИ-ТАМОЖНИ-ВЕДОМСТВА ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ ФИНЛЯНДИИ**

Главной целью исследования было выяснить, какое значение придавали практическому сотрудничеству полиции, таможни и ведомства пограничной охраны в подвергшихся исследованию финских организациях. В сотрудничестве органов власти Финляндии были исследованы его структуры (изданные в законодательном порядке функции, постоянные совместные группы, влияние договоров на сотрудничество), оказание помощи в сотрудничестве между органами власти (оперативное оказание помощи и прямые контакты на родине), получение информации

---

<sup>2</sup> Heusala (2005), стр. 28. Культура управления определяется здесь в качестве процесса, сформировавшегося социальной системой структур (законы и ресурсы) и организаций.

<sup>3</sup> Heusala (2005).



и прохождение информации (использование реестров другого органа власти, общие реестры, оповещение и общее обучение) и действенная эффективность (координирование сотрудничества и значение сотрудничества для своей работы, влияние иерархий на сотрудничество).

Центральное внимание исследования заключалось в том, что при рассмотрении вопросов, связанных с оказанием помощи между органами власти, получением и продвижением информации, а также с действенной эффективностью, сотрудничество ПТР вылилось в часть каждодневной практики. Без тесного сотрудничества между отраслями управления ведение борьбы с преступностью было бы в Финляндии затруднительным. До сих пор центральная роль здесь отводилась полиции, от чего другие организации были зависимы. Но и полиция зависит от сотрудничества и координации заданий, получаемых ею от других организаций. Развития уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР касается также и реформа управленческой структуры полиции. Ожидается, что в ближайшем будущем будет создана одна функциональная сетевая организация по производству дознания тяжкой и организованной преступности, координатором деятельности которой будет, прежде всего, Центральная криминальная полиция. Наряду с тем, как три органа власти функционально объединяются в системе уголовной разведки и аналитической деятельности ПТР, их собственные профили в расследовании определенного вида преступлений окрепнут в качестве соответствующих организаций. Особенно это заметно в роли ведомства пограничной охраны, которое в борьбе с преступностью переходит из положения помогающей организации в статус самостоятельной экспертной организации, борющейся против преступных группировок, подвергающих опасности пограничную безопасность.

По части внутреннего сотрудничества органов власти Финляндии в исследовании всплыли следующие вопросы:

- 1) руководство, развитие структур сотрудничества и действенная эффективность;
- 2) управление и качество информации уголовной разведки и аналитической информации;
- 3) присоединение международного сотрудничества по борьбе с преступностью к национальной деятельности органов власти.

С управлением (координированием) и с сетевой деятельностью органов власти особенно связано развитие управления полицией.

Во время проведения данного исследования в недрах управления полиции в связи с ПТР деятельностью зарождалась новая форма деятельности, которая принесёт пользу существующим управленческим уровням (главное руководство, государственные структуры, политическое руководство губерний, департаменты полиции и их региональные подразделения). Развитие уголовно-размышления о том, как объединить различные единицы и направления в сетевом сотрудничестве таким образом, что бы можно было целесообразно управлять системой и укреплять её полезность. По части полиции в исследовании всплыли, в частности, вопросы, касающиеся прояснения функций государственных подразделений и местной полиции.<sup>4</sup> Контакты руководства, как между различными подразделениями полиции, так и между ведомством пограничной охраны, были в момент проведения исследования ещё в какой-то степени неясными для определённой части участников. Иерархия рассматривалась в некоторых ситуациях как тормоз в более оперативной деятельности на стороне ведомства пограничной охраны. В вопросах, касающихся ПТР-деятельности, прозвучали пожелания увеличения информирования также и на низших уровнях иерархии.

Тесное сотрудничество ослабляет границы между разными органами власти в традиционном понимании. Можно всё же ожидать, что полиция пожелает сохранить руководящее положение в борьбе с преступностью. Для организации полиции является важным то, как будут распределены функции между местной полицией и государственными подразделениями. Действенная эффективность требует также в достаточной мере персонала. Ведомство пограничной охраны будет по всей вероятности стремиться к более независимой роли в

---

<sup>4</sup> В подготовке государственных реформ местного управления Финляндии министерство внутренних дел (см. ESLH Отчёт губернского руководства полиции 15.12.2006 PLU 517 B) занималось выяснением представлений политического руководства губерний об уездных реформах. В ответе политического руководства губернии Южной Финляндии было констатировано, что более крупные по сравнению с современными, основные подразделения (департамент полиции) предоставляют "возможности оценивать определение функций также и между основными подразделениями и государственными структурами. Тогда можно будет увидеть какие функции, требующие специального профессионального мастерства необходимо обоснованно создать в сотрудничестве между основными подразделениями, и как это влияет на определение функций государственных структур." (SM 2007a, Министерство внутренних дел 2007a).

собственной сфере деятельности, подобно тому, как поступила таможня в борьбе с контрабандной и наркотической преступностью. В таможне были озабочены использованием таможенных ресурсов в уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР, вместо их использования для основных функций собственной организации. Но участие в уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР участники не увидели альтернативных вариантов. С развитием уголовно-разведывательной и аналитической организации ПТР неминуемо связаны противоречивые черты, когда ранее самостоятельно выполняемая в подразделениях работа будет организована другим образом, минуя границы управления.

Несмотря на то, что с помощью уголовно-разведывательной и аналитической деятельности, с одной стороны, делается попытка прояснить и активизировать работу, её побочным действием может быть возникновение более мощных независимых подразделений по причине сложностей управления и руководства. Формирование следственных групп, состоящих из различных органов власти, виделось во всех органах власти переломным направлением, что в случае успеха активизирует процесс работы и освободит ресурсы. Через уголовно-разведывательную и аналитическую деятельность ПТР ожидается более качественное развитие анализа. Лучшая аналитическая деятельность производит новые объекты расследования и требует, таким образом, дополнительных ресурсов. Опасностью здесь является то, что администрация разрабатывает себе новые функции, но на местном уровне количество непосредственно выполняющих работу полицейских, пограничников и таможенников не увеличивается.

ПТР-сотрудничество обычно не рассматривается в качестве централизованно управляемой деятельности, базирующейся на планах, а скорее это воспринимается как обычное нормальное общение между различными должностными лицами, также и с позиции личных контактов. Для основной части представителей трёх различных управлений вопрос заключается именно в этом обычном повседневном сотрудничестве, на что, казалось, системы управления ПТР-деятельности не оказывают прямого влияния. Важно помнить, что ПТР в качестве определения финского управления безопасности по этой причине понятие более широкое, чем система уголовной разведки и аналитической деятельности. Это может быть также причиной тому, что в период проведения исследования на местном уровне ещё не ощущалось особо чёткого направления происходящих изменений. Скорее высказывались предположения, согласно которым как раз ничто

не изменится, за исключением, быть может, патрулирования в пограничной зоне.

На испытание значения планирования и стратегий, возможно, влияет также и то, что при постановке вопроса вникали как раз в рабочие стороны, находящиеся в соединениях уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР. Если ведение основных функций каждой организации рассматривалось бы без акцентирования этой деятельности, то картина могла быть в какой-то степени другой. Значение уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР может быть также различным в разных частях страны и при различных функциях организаций. Исследование, таким образом, не даёт всеобъемлющей картины о значении всей ПТР-деятельности с позиции полной деятельности исследованных финских организаций. Вместо этого исследование даёт ответ на то, что в особенности означает уголовно-разведывательная и аналитическая деятельность ПТР, а также содействие по службе для выбранных организаций определённого географического расположения.

Разницы культур финских органов власти встают вызовом на пути управления. Гармонизация разнящихся по культуре деятельности и отличающихся профессиональной идентичностью организаций в одну единую структуру по борьбе с преступностью требует постоянного обучения, информирования и времени. Исследование показало влияние информационной техники, структурных изменений организаций и необходимой для сотрудничества культуры деятельности на идентичность организаций. ПТР-организация по сотрудничеству имеет с одной стороны рабочие цели традиционной механической организации, которые можно попытаться измерить различными прямолинейными измерителями. Но одновременно это часть более широких изменений, где правоохранительные организации всё в большей мере превращаются в обучающиеся организации. В обучающейся организации такого рода главной целью развития и роста является производство информации. Потребность производства информации меняет также и качество управления.<sup>5</sup>

Управление и качество уголовно-разведывательной и аналитической информации, а также демократический контроль законности и развитие правовой защиты тесно связаны друг с другом. ПТР-деятельность подвергается изменениям с уровня постановления до уровня, основанного на законе, и в новом законе, исходя из этих видений, будут внесены изменения и

---

<sup>5</sup> ср. Magelhaes (2004), стр. 220.

поправки, соответствующие пожеланиям должностных лиц, занимающихся уголовно-разведывательной и аналитической деятельностью, и эти изменения связаны, в частности, с объединением данных реестра. Гармонизация правил использования информации виделась интервьюируемыми лицами неизбежной. Здесь, правда, в первую очередь, акцентировалось техническое сходство и систематический способ управления информацией. Совместная работа до сих пор не рассматривалась как самоцель, её выполняют тогда, когда от неё получают практическую пользу. Отношение к изменениям в какой-то степени различное, в зависимости от организаций. Для полиции вопрос заключается также в распределении рабочей ноши, вызванной недостатком ресурсов. Ведомство пограничной охраны намерено сосредоточиться на использовании с пользой для дела новых полномочий, и построить для этого экспертную организацию. Таможенная служба надеется, что её собственные ресурсы не пострадают от ПТР-деятельности, и функции организаций будут чётко определены.

Посредством уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР информация обобществляется в действенной идеальной ситуации, становясь "социализированной". Она не входит больше в круг одного подразделения, следователя или даже организации. На уровне государственного сотрудничества информацией труднее торговать, и её перемещение не зависит от личных контактов. Сотрудничество органов власти означает в таком видении вопроса даже воскрешение устарелого понятия профессионального призвания. Работа выполняется в интересах дела, не из-за организации или подразделения. Каждый член организации должен быть готов поделиться с приобретённой информацией в интересах другой организации для достижения согласованной общей цели.

С позиции правовой защиты и демократического контроля выше описанное развитие включает также и риски. Одним из опасных рисков в развитии является применение в результативной оценке количественных измерителей, что влияет на распределение ресурсов. Оперативность и количество расследованных дел недостаточны в оценке борьбы с преступностью. На применяемые в результативной оценке критерии следовало бы обратить самое серьёзное внимание. Работу безопасности необходимо рассматривать на данной стадии развития также с позиции развития профессий. Когда создаются мощные организации, их практическая ценность и качество управления имеют значение.

Понятие "политический" в управлении безопасности традиционно относилось в круг «уединённости». Эту картину путает переменна, произошедшая в самой работе органов власти, где определёнными штрихами являются увеличение функций управления, делегирование, возрастание значения командной работы и сетирование<sup>6</sup>. Политика и развитие управления производят деятельных политиков и деятельные программы, которые содействуют осуществлению главных целей, связанных с временем и обстоятельствами. В Финляндии, например, такого рода программой является Программа внутренней безопасности. На практике часть главных целей деятельных политиков являются гласными, другие же – непрозрачными, собственными главными целями различных групп. Обычным является то, что у деятельных политиков происходит делегирование поручений низшим звеньям, при котором сотрудники местного уровня могут оказаться перед основной практической ответственностью при осуществлении главных целей и даже при их развитии.<sup>7</sup>

В теоретической части исследования были коротко представлены три различных рассматриваемых угла зрения на публичное управление. К таковым относились гражданский угол зрения, угол зрения публичной организации и рабочей организации<sup>8</sup>. В данной работе внимание сконцентрировано на исследовании сотрудничества официальных органов власти, при этом внимание было обращено на законность и на предсказуемость деятельности. При подведении итогов по окончательным результатам хорошо учесть также гражданскую позицию и позицию рабочей организации, так как эти моменты всплыли в ходе исследования. Гражданская позиция в исследовании публичного управления означает, что внимание обращается на ответственность управления, на гласность и на справедливое беспристрастное обращение к клиентам.

Развитие, в особенности, уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР возможно взвешивать на фоне вышеупомянутой позиции идентичности организаций и этики их деятельности. Когда создаются организации уголовной разведки, осуществляющие сбор огромного количества информации, и действующие в сомнительном окружении, а также деятельность которых простирается за пределы границ, то в демократической системе необходимо взвесить главные цели деятельности и

---

<sup>6</sup> Kivivuori (1984), стр. 31.

<sup>7</sup> Heusala (2006).

<sup>8</sup> Heusala (2005), стр. 31–33.

границы законности. Хорошее управление включает идею о том, что способ производства услуг одинаково важен, как и услуги сами по себе<sup>9</sup>. Таким образом, в интересах собственной работы каждой организации, национального сотрудничества органов власти, как и в интересах трансграничной борьбы с преступностью является то, что требования компетентности органов власти рассматриваются также с этической позиции.<sup>10</sup>

Национальное сотрудничество ПТР Финляндии не живёт в вакууме. Внутренняя безопасность тесно связана с международным сотрудничеством по борьбе с преступностью, которую разрабатывают как полиция, таможня, так и ведомство пограничной охраны, каждая структура собственным способом. С развитием связано как внесение изменений и перевод договоров и международного законодательства на рельсы оперативного сотрудничества, так и сотрудничество, осуществляемое в сфере обучения и исследования. Каждое управление ПТР продвигается в этом также самостоятельно и на собственных условиях. Можно предположить, что возникнет необходимость подумать о национальной стратегии сотрудничества с различными органами власти Российской Федерации, чтобы деятельность органов власти Финляндии имела бы общую направленность и общие практические правила. С возрастом ПТР-деятельности, международные контакты и приобретённый через них опыт, будут востребованы на практике не только каждым конкретным управлением, но и прочими другими управлениями.

## **12.2 ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ ВЛАСТИ ФИНЛЯНДИИ И РОССИИ**

Отправной точкой исследования было проследить трансграничное сотрудничество прежде всего в рамках двухсторонних соглашений и законодательства. Кроме этого хотелось выяснить, какой опыт накоплен органами власти от данного сотрудничества. Мы сконцентрировали внимание, в особенности, на региональном и местном сотрудничестве. В сотрудничестве органов власти Финляндии и России были рассмотрены структуры сотрудничества (постоянно действующие группы сотрудничества, влияние договоров на организации, и соглашение

---

<sup>9</sup> ср. Salminen (2004b), стр. 44.

<sup>10</sup> Heusala (2006).

о сотрудничестве в борьбе с преступностью), взаимное оказание содействия между органами власти (оперативная помощь и прямые контакты с должностными лицами другой страны, система содействия по службе и контактные лица), право получения информации и продвижение информации (оповещение органов власти другой страны, общее обучение) и действенная эффективность (знание содержания договоров, влияние договоров на деятельность, знание особенностей другой страны, производительность сотрудничества в собственной работе и влияние иерархий на сотрудничество).

В своей работе мы отвели на задний план законодательство Европейского Сообщества и его влияние на сотрудничество между Финляндией и Россией. Мы неоднократно подчёркивали роль соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, подписанное между Финляндией и Россией, так как его значение на уровне практического общения оказалось самым решающим. Двухстороннее соглашение между Финляндией и Россией характеризует территориальное развитие пограничной безопасности на пространстве ЕС, где наблюдается большая разница на местном уровне, и причиной чему является различная политика деятельности.<sup>11</sup>

Развитие сотрудничества между органами власти Финляндии и России можно рассматривать с помощью трёх различных измерений:

- 1) развитие структур сотрудничества: договорная основа, общие расследования и законодательство в обеих странах
- 2) история приграничной деятельности
- 3) транзиту и вызванные ею риски.

По части развития структур сотрудничества в данном исследовании всплыли многие вопросы, связанные с эффективностью соглашений. Из них многие являются такими, какие, например, социолого-правовое исследование вывело на общем теоретическом уровне. На эффективность соглашений на основании исследования, похоже, оказывают влияние, особенно, недостаточная информация и мотивация, отсутствие санкций, объём оперативности выбранных средств, а также противоречия между официальными и неофициальными нормами<sup>12</sup>. Последнее

---

<sup>11</sup> Berg & Ehin (2006).

<sup>12</sup> Alvesalo & Ervasti (2006), стр. 66-68.



из них в данном исследовании касается вызовов, порождаемых транзицией России, но также происходящих в данный момент в Финляндии изменений культуры правления безопасности.

По части развития структур сотрудничества данное исследование выявило пожелание обновить соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью виделось важным и неизбежным с позиции приграничной деятельности. С его помощью сотрудничество поддавалось более оперативному развитию, по сравнению севропейским договором, касающимся предоставления взаимной правовой помощи, или, например, того, что можно было бы сделать на основании договора, заключённого между Европолем и Российской Федерацией. Использование коллективного договора, касающегося предоставления европейской правовой помощи в оперативной работе, ограничивает определение<sup>13</sup> судебных должностных лиц. В настоящее время важнейшей из форм сотрудничества в соответствии с договором являются просьбы об оказании содействия по службе другой стороне. Впечатления от опыта, полученного от содействия по службе, были переменчивыми. В вопросах предвосхищения и активизации (процедура, соответствующая договорам) по-прежнему ощущалась возможность совершенствования, хотя в основной своей части система признавалась действующей в тех случаях, когда ею пользовались. Органы власти, как Финляндии, так и России по-прежнему признавали оперативность проблематичной. Официальные должностные лица Финляндии поделились помимо прочего с тем, что они сталкивались с различного рода толкованием содержания просьб. Независимо от данного опыта на основании полученных интервью сложилось впечатление, что двухсторонние соглашения являются по-прежнему необходимыми в европейской работе по борьбе с преступностью, и как раз в тех случаях, когда у стран имеется такого рода непосредственная потребность, связанная с поддержанием безопасности, какая существует у граничащих друг с другом соседей.

Основа официальных структур по борьбе с преступностью в Финляндии и России несколько отличается друг от друга. Например, в России ФСБ, в состав структуры которой входит пограничная служба, наряду с функциями полиции безопасности, играет также важную роль в борьбе с преступностью, чем отличается от охранной полиции в Финляндии. Прокуратура

---

<sup>13</sup> ср. Norros (2004), стр. 130.

со своей стороны имеет собственный орган дознания наряду с милицией, таможней, службой по контролю за оборотом наркотиков и ФСБ, что отличается от Финляндии, где за производство предварительного следствия отвечают полиция, таможня и ведомство пограничной охраны в рамках своей компетенции, правда в сотрудничестве с прокурором. Полиция в Финляндии играет центральную роль в обеспечении внутренней безопасности. В России эта роль распределена между различными органами власти, и за координацию деятельности отвечают ФСБ и Генеральная прокуратура. В Финляндии следствие отличается как структурно, так и функционально от предварительного следствия России. Дознание по преступлениям в России делится на две разновидности: дознание по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, и дознание по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно. В Финляндии такое разделение отсутствует. Руководители следствия органов предварительного следствия Финляндии более независимы в следствии, чем в России, где следствием руководит начальник следственного подразделения. С другой стороны следователи в России имеют более широкую роль в следственном процессе, где они отвечают за составление обвинительного акта (заключения). Содействие по службе предоставляется в России между различными органами власти, но это не основывается на отдельном законе, или постановлении, регулирующем сотрудничество, а на оперативном сотрудничестве в соответствии с задачами и собственными правилами организаций.

Важность развития сотрудничества, и особенно увеличения сотрудничества на местном и региональном уровне, признавали как органы власти пограничной безопасности Финляндии, так и представители российской милиции. На сотрудничество оказывает влияние как финское, так и российское внутреннее сотрудничество органов власти, количество имеющихся сетей и стабильность их сотрудничества. Внутреннее сотрудничество органов власти Финляндии и России отличается друг от друга. В Финляндии сотрудничество регулируется законодательным актом и уточняется договорами. Тенденция здесь нацелена на проведение систематической интеграции и гармонизацию практических аспектов. В России сети также постоянные и частые, но в большей степени напоминающие режим *ad hoc*<sup>14</sup>, персональные контакты, поддерживаемые на местном и региональном уровне. В части российского исследования

---

<sup>14</sup> Cp. Wasastrjerna (2001), стр. 133.

внимание обращено, в частности, на необходимость обмена опытом российских организаций, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и развития деятельности в сфере совместного обучения. Особенно в культуре деятельности министерства внутренних дел и ФСБ интервьюируемые пожелали увидеть больше открытости и гласности, а также готовности развивать практическую деятельность, особенно в сфере применения принудительных мер.<sup>15</sup>

Должностные лица Финляндии испытывают потребность в подтверждении действующих отношений по сотрудничеству с некоторыми органами власти России. Это предусматривает законодательство России, где многие типы преступлений (в частности, наркотические преступления, экономические преступления, незаконные въезды в страну, организованная преступность и терроризм) представляют собой сферу деятельности различных органов власти. В будущем, как ведомство пограничной охраны Финляндии, так и пограничная служба России будут способствовать к повышению своего профиля в качестве следственной организации. Ожидания от их деятельности в рамках борьбы с транснациональной преступностью будут возрастать. Помимо прочего служба безопасности ФСБ России будет участвовать также в ведении дел, касающихся компетенции полиции и таможни.

Опыт, полученный от использования соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью, показал, что от конструктивных возможностей сотрудничества не удаётся извлечь максимальной выгоды, если организации не знакомы с основной структурой организаций друг друга, владеют не в достаточном объёме законодательством другой страны и не знакомы с лицами, с которыми они могли бы сотрудничать на региональном уровне. Исследование показало, что в будущем недостаточно, что умение в этих вопросах имеется лишь у отдельных должностных лиц, как, например, у контактных лиц, или у отделений и подразделений, отвечающих за международное сотрудничество, и назначенных в соглашениях о сотрудничестве в борьбе с преступностью в качестве центральных органов власти.

В истории деятельности приграничного сотрудничества уже осуществлялось в какой-то мере сотрудничество на уровне проведения переговоров и составления региональных программ. Исходя из их задач и обязанностей, официальные органы ПТР Финляндии отличаются друг от друга в вопросах участия в

---

<sup>15</sup> Дюгин & Дубягина & Михайличев (2006), стр. 76-77.

приграничной деятельности с Россией. Ведомство пограничной охраны и таможня в качестве пограничных органов власти действуют, естественно, активнее, чем полиция. Оба этих органа создали свои, регулярно действующие переговорные каналы. Например, система пограничных уполномоченных может в будущем действовать со стороны ведомства пограничной охраны в качестве административной координирующей организации в планировании региональной и местной оперативной деятельности. В развитии сотрудничества между ведомством пограничной охраны и пограничной службой можно объединить финское уголовно-разведывательное и аналитическое сотрудничество ПТР с сотрудничеством ведомства пограничной охраны с Россией на региональном уровне. Ставшее уже традиционным практическое сотрудничество таможенных служб Финляндии и России (в том числе и обмен должностными лицами), развитие технического обеспечения таможен и непрерывное поддержание диалога являются первостепенно важными. Исследование выявило, что на местном уровне сотрудники таможенной службы Финляндии признавали и ощущали себя в настоящее время активной стороной в оперативном сотрудничестве с таможенной службой России.

С позиции полиции Финляндии сотрудничество с органами власти России, превышающее практические границы, в рамках национальных масштабов представляет собой пока ещё работу на уровне зачинателей. В сфере обучения и исследования сотрудничество находится в самом начале своего развития.<sup>16</sup> С позиции оперативной деятельности в центральной роли находится контактное лицо полиции. Частично вопрос заключается в последствиях коммуникации, осуществляющей через центральные органы власти, так как на местном уровне, как у финской стороны, так и у российской нет уверенности в том, каким может быть общение в прямых контактах. Вопросы возникают о том, в каких делах необходимо стремиться к сотрудничеству, и где проходят границы конфиденциальности. Нежелания к

---

<sup>16</sup> Профессиональная школа полиции заключила до 2007 года два договора о намерениях с Петербургским университетом МВД. В рамках заключённых договоров предусмотрены взаимные визиты. Целью является проведение в будущем общих финско-российских проектов по исследованиям. Контактное лицо полиции Стиина Раяла в качестве первой финской слушательницы обучалась в выше упомянутом учебном заведении в течение 3 месяцев в 2004 году. О потребностях сотрудничества российской милиции в сфере обучения писали, в частности, Морозов и Сергевнин (1996). Стороны стремятся к налаживанию контактов также и между Европейской Полицейской Коллегией (CEPOL) и Министерством внутренних дел.

сотрудничеству не наблюдалось ни у одной из сторон. Напротив, в России, казалось, господствовала атмосфера, полная ожиданий в отношении того, чего пожелают коллеги из Финляндии. Были высказаны пожелания относительно увеличения активности в сотрудничестве, но инициативу пожелали видеть исходящей от финской стороны, так как иерархичность собственного управления виделась тормозом в процессе развития.

В отношении развития оперативного сотрудничества интервьюируемые были в принципе весьма откровенными и смелыми, но с другой стороны испытывали сомнения в недостатке доверия у обеих сторон. Доверие к системе и органам власти другой стороны должна быть весьма хорошей, чтобы распределение, в частности, намекающей информации по обе стороны границы было бы возможным. Настоящее время оперативное оказание помощи основывается часто на местной личной осведомлённости. К такому сотрудничеству интервьюируемые лица на финской стороне отнеслись также с оговорками, опасаясь превышения информационных рисков и полномочий. Следует ожидать, что, в общих чертах такого же мнения придерживаются органы власти России. Те организации и лица, которые имели большой опыт сотрудничества, имели также положительный опыт удачного сотрудничества. Такой опыт имелся как на финской стороне, так и на российской. В Финляндии исследование показало также то, что и на региональном уровне пожелали увидеть в сотрудничестве больше профессионального мастерства, чего не может быть в одинаковой степени во всех департаментах полиции и на различных уровнях иерархической лестницы. Увеличение активности на местном уровне требует прояснения роли национального центра.<sup>17</sup>

В исследовании всплыли предпосылки развития взаимного влияния между организациями, находящимися в среде различных культур. Важнейшей из них является мотивация к сотрудничеству. Здесь можно увидеть как национальную, так и транснациональную сторону. В интервью полиции Финляндии прозвучала слабость оценки специальной осведомлённости (знание России и владение языком), а также ожидания непосредственной оперативной результативности. По наблюдениям, сделанным в ходе исследования, знания о России не используются систематически с пользой для дела в организациях полиции Финляндии. На финской стороне было очевидно, что прохождение информации по вопросам, касающимся

---

<sup>17</sup> ср. Wasatsjerna (2001), стр. 130, где автор говорит о так называемой квалифицированной децентрализации.

сотрудничества с Россией, не обязательно, всегда действует. Подразделения различных органов власти, занимающиеся сотрудничеством, или различные уровни, оказывающие на это влияние, не всегда контактируют друг с другом в достаточном количестве, или вопросы, связанные с передачей информации в сфере международного сотрудничества, не организованы на систематическом уровне.<sup>18</sup> В настоящее время можно видеть ситуации, когда активность финских должностных лиц, работающих в России, буквально нахлестывается, дублируется по причине отсутствию координации, и с другой стороны информация, например, о проведенных с российскими должностными лицами весьма важных переговорах, может остаться в ведении довольно узкого чиновничьего круга. Настоящее исследование не ставило целью провести интервью на российской стороне в таком объеме, чтобы можно было проследить координацию сотрудничества между всеми исследуемыми органами властями на практическом уровне. Тем не менее можно предположить, что информирование во всех управлениях является сферой постоянного развития, и таким образом и в России есть потребность подумать, насколько достаточное информирование об управлениях другой страны организуется на различных уровнях иерархической лестницы. В исследовании местной милиции выявилось, что продвижение информации в большой степени зависит от местного сотрудничества.

Основной результат исследования заключается в том, что готовность к сотрудничеству была проявлена как в Финляндии, так и в России, среди тех органов власти и сотрудников, для которых это необходимо. На финской стороне готовность была в какой-то степени больше представлена. В России потребность в сотрудничестве с органами власти Финляндии виделось больше вопросом практическим. Как в Финляндии, так и в России акцент был сделан на необходимости низкого порога местного сотрудничества. Информации об органах власти другой страны было у обеих сторон умеренно мало, что означает, что при смене персонала в рамках сотрудничества начинается очередное изобретение велосипеда.

В начале исследования развитие транснационального сотрудничества виделось в качестве создания определённой "культуры правления", которая образуется в сети организаций,

---

<sup>18</sup> Стартовавшаяся в управлении полиции Финляндии осенью 2006 года система информационной сети « SEITTI », которой пользуются все сотрудники управления полиции, предлагает хорошие возможности для совершенствования процесса информирования со стороны полиции в Финляндии.

участвующих в сотрудничестве. Эта точка зрения включает в себя идею развития управления как результат сотрудничества. Процесс этот продолжительный, и зависит от окружающих внешних факторов, таких как, например, транзичия. Салминен и Теммес описали факторы, влияющие на успех развития управления, и выделили здесь, с одной стороны, точку зрения преобразованной окружающей среды, и с другой стороны, точку зрения менеджмента. В состав первой входят институциональная среда (идеологии, региональная интеграция и международное сотрудничество, а также внутренняя система стран), катализирующие факторы, как политические, так и экономические инициативы и кризисы, а также политическая поддержка. С менеджментом связана ясность целей, производительность и оценка организации, отвечающей за административную политику, достаточная коммуникация между лицами, участвующими в преобразованиях, а также обязательства различных сторон в вопросах развития.<sup>19</sup> С позиции финско-российского сотрудничества органов власти все выше упомянутые факторы являются важными, но особо значительным является политическая поддержка и активные обязательства руководства участвующих организаций к развивающейся деятельности такого рода. Обязательство не должно быть периодичной проектной работой, или рвением, зависящим от переменчивости политической конъюнктуры. Важно, чтобы руководство организаций, занимающихся сотрудничеством, на различных уровнях организации понимает значение сотрудничества для собственной работы. В обязательствах сотрудничества нуждается в особенности транзичия России, где перемены продвигаются частенько крохотными шагами и неравномерно.

При рассмотрении транснационального сотрудничества больше всего внимания уделяется обычно благоприятному развитию структурных обстоятельств, то есть на институциональную сторону сотрудничества; на достаточную договорную базу и надёжное исполнение. Учитывая, что они являются важными критериями для так называемого хорошего управления, то и в данном исследовании авторы стремились в ходе интервью выяснить данную сторону. Исследование, однако же выявило и другую сторону сотрудничества, которая связана с предпосылками развития взаимодействия между организациями, находящимися в различных культурных средах. Речь идёт

---

<sup>19</sup> Salminen & Temmes (2000), стр. 49-50.

о повышении выше упомянутой мотивации<sup>20</sup> в сотрудничестве. В свете истории приграничного сотрудничества создаётся впечатление, что потребности развития сотрудничества связаны с более многосторонним и связанной с большими трудозатратами развитием взаимодействия между организациями, с созданием межкультурных команд (например, совместные следственные группы) и внутренними переменами организаций, участвующих в сотрудничестве, где положение и функции персонала будут подвергнуты преобразованию.

Транзиция управления проходит как в Финляндии, так и в России. Понятие транзиции в данном исследовании функционирует в качестве оправы, в рамках которой рассматривались особенности сотрудничества органов власти Финляндии и России. На месте России невозможно не учесть перемены, происходящие в обществе. В своей работе мы исходили из того, что необходимо учитывать историю, социальные обстоятельства и культуру географических зон, организаций и чиновничьих систем, когда объектом исследования является приграничная безопасность.<sup>21</sup> Можно предположить, что недостаток образования, необходимого для сотрудничества, и проявляющееся в недостатке знаний и умений (в том числе и знание языка), является также причиной того, что понимание сотрудничества и его оценка весьма слабые. Сотрудничество с различной управленческой системой требует заинтересованности в развитии межкультурного сотрудничества, и видения на развитие в качестве долгосрочного взаимодействия обеих сторон. Это требование со своей стороны находится в противоречии с быстро растущими результативными целями. Особенно на российской стороне так называемые штрихи управления рисками ставят совместное развитие перед вызовом. Транснациональное сотрудничество органов власти представляет собой процесс создания единых практических аспектов, где необходимо учесть конкретные исходные пункты,

---

<sup>20</sup> Simon (1997) в классическом произведении организации формируются из групп, стремящихся к равновесию, где ценности ведущей группы больше всего влияют на культуру деятельности. На мотивацию сотрудника влияют помимо главных целей организации и способа принятия решений роль и положение личности в обществе и разница между личностями.

<sup>21</sup> ср. Berg & Ehin (2006), в исследовании, касающемся контроля границ территории ЕС, было использовано так называемое понятие композиционно- деятельной политики. Результатом стала картина раздробленной системы контроля границ, где формы правления, открытость границы и назначение границы чередовались территориально.



историю<sup>22</sup> и мир ценностей обеих стран. Каждая исследованная организация должна иметь возможность привнести своё умение в развитие сотрудничества. Сотрудничество в большой степени формируется формированием единого видения из числа способов транснационального сотрудничества.<sup>23</sup>

В Финляндии в настоящее время проходят три процесса: развитие уголовно-разведывательной и аналитической деятельности ПТР, укрепление роли ведомства пограничной охраны в качестве органа предварительного следствия и комплексная реформа государственного местного управления. Последнее из выше сказанного означает, что современное количество департаментов полиции сократится на 1/3 по сравнению с количеством, которое было в момент проведения настоящего исследования.<sup>24</sup> Структура новых учреждений полиции будет также несколько отличаться от ныне существующих. Разговоры ведутся о том, нужно ли в будущем сохранять губернское руководство полиции, если существует намерение сконцентрировать и передать административное управление полицией верховному руководству полиции в министерстве внутренних дел. Реформа финского управления безопасности ближайших лет предусматривает изменение функций, структурные перемены, изменения функциональных процессов, изменения относительной значимости деятельности (особенно в транснациональной деятельности) и изменение намерений по воздействию результатов деятельности<sup>25</sup>. От перемен ждут таким образом очень много.

В России транзикация означает по-прежнему стабилизацию перемен системы общественного устройства и создание институтов, связанных с последним. В последние годы помимо создания больших законодательных проектов, таких как, например, таможенный кодекс и уголовный кодекс, сами органы управления испытали на себе значительные структурные

---

<sup>22</sup> ср. например, описание Шеллей (Shelley 1996) об истории милиции в Советском Союзе.

<sup>23</sup> Hofsted, Geert & Hofsted, Jan (2005).

<sup>24</sup> Промежуточный отчет рабочей группы по разработке структуры управления полиции (публикация министерства внутренних дел 11/2007) и представление губернского руководства полиции Этеля-Суоми (Южной Финляндии) о развитии территориального деления местной полиции, офисной сети и сотрудничества 15.12.2006, (Министерство внутренних дел 2007b). Например, департамент полиции Лаппеенранта и департамент полиции Иматра будут объединены в единый новый департамент полиции Этеля-Карьяла. В КРП проходят также организационные перемены, в следствие чего сократится количество территориальных офисов.

<sup>25</sup> ср. Vartola (1979), стр. 76, где автор показывает данные виды перемен в своих схемах на основании потенциальных источников управленческих перемен.

изменения. В настоящее время самые большие перемены переживает пограничная служба, управленческая культура которой полностью меняется на другую. В направлении перемен пограничной службы России можно увидеть такую же тенденцию развития, какая проходила и на финской стороне в ведомстве пограничной охраны. Вопрос как раз заключается в том, как будут развиваться в будущем методы деятельности между данными организациями и каково общее видение о развитии национальных выгод данных организаций.

Во время интервью российских участников вопрос транзитуции звучал как в ходе разговора о проблемах законодательства, так и в ходе описания культуры деятельности. Отношение к сотрудничеству с финскими органами власти было именно по этой причине практически, и по сравнению с интервьюируемыми лицами финской стороны, менее оснащённым исторической подоплёкой. Когда вызовы экстренные и большие, то не остаётся времени жить в прошлом. В современных формах финско-российского сотрудничества транзитуция наблюдается как в проблемах функционирования системы содействия по службе, так и в противоречивости местного сотрудничества. Система содействия по службе гарантирует с одной стороны координацию, а с другой стороны она временами воспринималась не оперативной и сомнительной. Сотрудничество на местном уровне является необходимой, но недоверие к органам власти другой страны, и насколько далеко в сотрудничестве можно пойти при неуверенных обстоятельствах, беспокоит сотрудников данной деятельности.

Размеры транзитуции отличаются в Финляндии и России. В следующей таблице (таблица 3) показаны моменты, показывающие основные изменения. Практические этапы транзитуции, специфицированные в таблице, (управленческая "идеология перемен", интеграция, согласование) осуществляются частично в виде дублирующих друг друга процессов. В Финляндии в рамках транзитуции управления внутренней безопасности наблюдается стремление к активизации сотрудничества между органами власти (развитие в соответствии с программой внутренней безопасности) и к облегчению управления (реформа государственного местного управления). В России важным в транзитуции является укрепление законности и совершенствование степени управляемости правления. Содействовать этому призваны также организационные структурные перемены. Как уже было констатировано в начале данного исследования, какая-то часть реформ Финляндии и России продвигается лучше других, какая-то часть остаётся не реализованной.

Таблица 3

## Продвижение транзиции (реформа управления) в управлении безопасности Финляндии и России

Побочные явления и этапы транзиции	Финляндия	Россия
<b>Окружающая среда</b>	Сотрудничество ЕС-Россия, программа производительности, изменение структуры управления полиции, транснациональная преступность, боязнь терроризма, самоустранение	Сотрудничество ЕС-Россия, экономические вызовы, переселение и военные действия, транснациональная преступность, терроризм, бедность, открытость границ
<b>Составляющие управленческой "идеологии перемен"</b>	Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, прочие договоры, ПТР-система, программа внутренней безопасности, организационные стратегии	Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью, прочие договоры, законодательные перемены, национальные истолкования стабилизации законности, организационные стратегии
<b>Интеграция</b>	1) Закон об охране границ 2) увеличение полномочий полиции по принудительным мерам и уголовной разведке 3) ПТР-уголовно-разведовательная и аналитическая деятельность 4) реформа структуры управления полиции	Изменения закона о таможене, закона о милиции, закона о борьбе с терроризмом, закона о государственной тайне, постановлений о приграничных территориях, указа, касающегося пограничной службы и закона о миграционной службе
<b>Унифицирование</b>	ПТР-обучение, поиск форм уголовной разведки и аналитической деятельности и упрочение, устранение ведомственного деления, воздействия перемен управленческой структуры полиции	Реформа структуры персонала (пограничная служба), активизация централизованного управления, совершенствование методов работы, решение ресурсных проблем
<b>Риски национальной культуры деятельности</b>	Дублирование в управлении, неуверенность (сомнительность) управления разведовательной информации и анализа, несистематичность анализа рабочей среды, сферы действия, распределение ответственности в оперативной деятельности, недостаток ресурсов персонала	Смена руководства, нагрузка сотрудников, технические различия в разных географических зонах, экономические трудности, сложные общественные отношения, укрепление законности, фильтрация информации в иерархиях, сферы действия

Когда учитываются входящие в состав выше указанных огромных структурных изменений ожидания по активизации и модернизации деятельности, то вклад органов власти в транснациональном сотрудничестве пока ещё весьма разнится (собственная деятельность каждой организации), да и по

ресурсам незначительный. Исследование показало, что на финской стороне препятствием развития структур сотрудничества является недостаток экономических ресурсов сотрудничества и проектная деятельность (полиция), недостаток обучения или потребность углубления знаний, персонифицированность информации и знаний о России, отсутствие общегосударственной стратегии по России во взаимном сотрудничестве правоохранительных органов Финляндии, а также с переменным успехом развитые или несуществующие оперативные отношения с различными органами власти другой страны. На российской стороне в исследовании всплыли вопросы, касающиеся недостатка обучения, персонифицированность информации и знаний о Финляндии, вызовы, связанные с укреплением законности, изменения политического управления, а также с переменным успехом развитые или несуществующие оперативные отношения с различными органами власти другой страны. Препятствием к увеличению оперативного сотрудничества в рамках данного исследования стали в обеих странах малочисленность контактов, отсутствие знания языка, недостаток информации о другой организации, замедленность действий в содействии по службе и переменчивое качество содержания просьб, недоверие к органам власти другой страны, а также общая неуверенность в том, каким вообще должно быть сотрудничество.

Эти вопросы приведены в следующей таблице (таблица 4), которая является заключительной и по части Финляндии, и по части России. В таблице показано транснациональное сотрудничество в качестве учебного процесса, состоящего из различных этапов. К ним относятся: формирование целевого назначения сотрудничества, структурные изменения, унифицирование социальной системы и в завершение выгода, извлечённая от практических аспектов, возникших в результате сотрудничества. На каждом этапе обучения имеются свои риски, которые осложняют процесс возникновения положительного конечного результата и его упреждение.

**Таблица 4.** Этапы перемен управления безопасностью и процесс обучения организаций<sup>26</sup>

<b>Этап транзycji</b>	Создание и представление управленческой "идеологии перемен"	Интеграция	Унифицирование	Упрочение
<b>Фактор, влияющий на обучение</b>	Целевое назначение управления (сотрудничества)	Структурные изменения	Социальная система	Польза, создаваемая новыми практическими аспектами
<b>Проблемы обучения</b>	Отсутствие единой финско-российской стратегии и различность планирования по организациям, маргинальность развития сотрудничества	Сохранение действий теми же, незначительная инновационность	Столкновение культуры сотрудничества со старым образом мышления (боязнь наведения справок, утечка информации и боязнь незаконности), отсутствие международного обучения или его недостаточность, языковой барьер, персонифицированность опыта и его недостаток	По причине управления рисками результаты медленные, персонал по сотрудничеству перемещается и его знания исчезают

В соответствии с представленной выше таблицей можно поразмыслить, является ли пассивное выжидание управленческих перемен достаточным средством для ответа на проблемы. Может всё же стоит стремиться к сотрудничеству, создавая его разными способами, но координированно? В любом случае, не рекомендуется финским и российским правоохранительным органам оставаться в ожидании спокойных времён и в надежде на то, что сотрудничество всегда и во всех сферах будет удачным.

<sup>26</sup> ср. с таблицей 1 Транзycja в управлении.

Россия стоит перед большими вызовами. Упрочение позиции персонала и контроль за законностью не могут быть обеспечены без благоприятного экономического развития. Не достаточно ждать наступления лучших времён, а в процессе развития сотрудничества необходимо стремиться к координированным совместным действиям. Здесь важной сферой является обучение, касающееся международного сотрудничества, особенно, проведение обучения по вопросам управления приграничных регионов и обмен слушателями учебных заведений. Обучение должно стать частью учебных программ<sup>27</sup> учебных заведений обеих стран. Одним из составляющих процесса обучения должны стать визиты, а также обмен преподавателями и исследователями.

Для того чтобы вывести оперативное сотрудничество по борьбе с преступностью на новый уровень, необходимо увидеть общее обучение и практику совместных действий, например, в общих следственных группах, частью развития собственных организаций обеих стран. Тот учебный опыт, который будет приобретён в данном процессе, не должен оставаться случайным экспериментом, а развитие должно включать в себя планирование и анализ опыта, как с национальной позиции, так и с общей, с тенденцией развития общих действий и процедур. Руководству органов власти обеих стран следует обязать себя создать в интересах этой деятельности благоприятную учебную атмосферу<sup>28</sup> в перспективе долгосрочного развития. По результатам исследования выкристаллизовываются некоторые моменты, которые связаны с таблицей, приведённой в начале данного исследования, по проблемам продвижения транзиции (перемен).

---

<sup>27</sup> В приобретении международного статуса для учебной деятельности и прочего сотрудничества решающими становятся обязательства непрерывной деятельности. Проектная деятельность в Финляндии в управлении используется в последние годы в качестве метода испытания дел и передачи ответственности на низшие уровни. В проектной деятельности управление переходит на ответственность исполнителей, которые сами выполняют работу, организацию финансирования и отчётность. Проектная деятельность применялась также в управлении полиции, в частности, в губернии Этеля-Суоми (Южная Финляндия) в следственном подразделении Южной Финляндии, а также в КРП. В проектах возрастает потребность в управленческих услугах, и сокращается время, используемое для содержания. В разработке более длительного срока дела, являющегося объектом проектной деятельности, ответственность переходит так называемому заказчику, который должен обладать чувством хорошего понимания практической работы.

<sup>28</sup> ср. Magalhaes (2004).

На финской стороне было бы желательно, чтобы ПТР-крути и общегосударственная руководящая группа принимали бы активное участие в осуществлении сотрудничества с Россией. За развитием сотрудничества было бы хорошо проследить помимо количественных результативных показателей, также посредством как национального, так и финско-российского способа исследования. Органам власти России как на федеральном уровне, так и на региональном было бы хорошо увидеть финско-российское сотрудничество как возможность развития сотрудничества по безопасности между Россией и ЕС на систематической основе. Увеличение инициативности можно приветствовать на всех участках совместного сотрудничества.

В учебном процессе важно привлечь все группы участников. В развитии рабочих структур до сих пор прибегали, в частности, к традиционным семинарам, с помощью которых пытались получить ответы на профессиональные вопросы. Семинары не потеряли своего назначения, и могут быть использованы также и в будущем, если они будут нацелены на правильных лиц, с программой, соответствующей долевого участию. Семинары должны быть равномерно рассчитаны на различные группы сотрудников, не только на руководящих работников, или чиновников-управленцев.

Исследование показало, что и в Финляндии, и в России имеется как интерес, так и готовность к сотрудничеству в тех географических зонах, где такого рода сотрудничество является уже неизбежным в настоящее время. Развитие такого рода сотрудничества с долгосрочной перспективой и обязательствами послужит пионером в рамках международного сотрудничества и будет иметь существенное значение. Сотрудничество между Финляндией и Россией следует рассматривать на практике – также и в части ресурсов – как часть европейской деятельности по развитию управления и борьбы с преступностью, и не только в качестве местного предпринимательства, действующего с отдельными активными подразделениями и несколькими, языком владеющими лицами. С позиции развития управления сотрудничество между Финляндией и Россией является перво-степенно важным опытом в деле пограничной безопасности обеих стран.

## 12.3 НОВЫЕ ГРАНИЦЫ В СОТРУДНИЧЕСТВЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Результаты исследования повествуют о территориальном сотрудничестве, где участниками являются как национальные органы власти между собой, так и органы власти двух различных государств по обе стороны границы. В заключении исследования даны рекомендации о том, как следует развивать данное сотрудничество в свете итоговых результатов исследования. Отправной точкой послужило то, что сотрудничество является неизбежным, и выгода от него последует обеим сторонам. Ни Финляндия, ни Россия никогда в одиночку не будут в правоохранительной работе настолько сильными, чтобы не воспользоваться поддержкой ближайшего соседа. И также они никогда не будут в этой работе настолько слабыми, чтобы могли бы отказаться от строительства совместной деятельности.

Выше представленное следует рассматривать также с позиции более широкого транснационального сотрудничества органов власти, поскольку финско-российское развитие не происходит в вакууме. Исследование подтверждает точку зрения ранее проделанных работ<sup>29</sup> о том, что понятие граница претерпевает изменения, но не теряет своего значения. Граница стала более широким понятием, связанным с внутренней безопасностью, где возрастает значение контроля, связанного с переходом через границу. Исследование дало ссылки на то, что развитие сотрудничества между Финляндией и Россией в сфере приграничной безопасности связано с изменением мышления в вопросах безопасности, где следствием глобализации является порождение новых геополитических зон безопасности. Эти зоны объединяет борьба с преступностью и прочими угрозами, от традиционных врагов, в лице атакующих страну армий, до исключительно новых угроз и вызовов. Из числа "новых" угроз важнейшим является бедность.

Возникновение зон безопасности не является линейным рядом событий, где органы власти Финляндии и России единым фронтом направлялись бы к намеченной цели. По этой причине исследование также и сего развития носит теоретически и методологически характер вызова. Для целостного понимания управления безопасностью следует рассмотреть, по крайней мере, воздействие общественных перемен (транзикация в обеих странах), установку главных целей управления (стратегии)

---

<sup>29</sup> Например, Walters (2006) и Andreas (2000).



и соответствующее им внутреннее развитие организаций, а также процес развития транснационального сотрудничества между органами власти. Из выше упомянутого, особенно управление сетями, делает исследование затруднительным<sup>30</sup>. Транснациональное управление безопасности в качестве объекта исследования является объектом не лёгким, так как речь идёт о раздробленном развитии, подобном ранее изложенному, где наблюдается присутствие нескольких участников и наличие различных целей, в том числе и внутри стран.

Берг и Эхин<sup>31</sup>, классифицируя факторы, влияющие на пограничную безопасность территории ЕС, выделяют три обстоятельства. Во-первых, региональная политика, целью которой является транснациональное возрастание миролюбивого общения и гармонизация практических аспектов в рамках транснационального сношения. Во-вторых, политика безопасности, где центральным является строгий контроль границ Шенгенского сообщества. В-третьих, расширение ЕС, тенденцией которого является стремление к интеграции и открытости. Исследование показало, что в финско-российском сотрудничестве пограничной безопасности деятельность осуществляется одновременно и в сфере региональной политики, и в сфере политики безопасности, таким образом, что в зависимости от организаций происходит чередование развития. Таможня и ведомство пограничной охраны по обе стороны границы, действуя на региональном уровне, занимаются разработкой общих форм деятельности уже на протяжении многих лет, дольше всех. Для них более оперативным сотрудничеством в сфере безопасности по борьбе с преступностью является концентрация данного развития. В части полиции и милиции региональное сотрудничество строится на возможностях определённых подразделений и меняющихся контактных лиц.

Упомянутый в начале данного исследования доклад Ниemenkari<sup>32</sup> о четырёхступенчатой модели пограничной безопасности ЕС описывает на самом деле то, каким образом органы власти реагируют на возникновение региональной зоны безопасности. Далеко от принимающих решения учреждений национального государства проводится работа, имеющая прямое воздействие на внутреннюю безопасность. Таким образом можно говорить о "дистанционном управлении"<sup>33</sup> пограничной безопасности. Всё большее значение будет иметь работа, нацеленная на

---

<sup>30</sup> Из них по части полиции Финляндии в частности. Virta (2001).

<sup>31</sup> Berg & Ehin (2006).

<sup>32</sup> Niemenkari (2003).

<sup>33</sup> Guirandon & Lahav (2000).

прогнозирование и воспрепятствование, которая выполняется до прибытия человека или транспортного средства на границу. Предотвращение угроз происходит вдали, или они вовсе остаются по другую сторону границы. Таким образом происходит расширение географического пространства, связанного с транснациональной криминальной деятельностью, и границы его становятся трудно очерчиваемыми. Содействие пограничной безопасности проводится в сети, где понятия национальность, языки, законы, привычки и представления хорошей жизни смешиваются между собой. Пограничная безопасность означает также изменение различных профессий и превращение их в часть общей полицейской деятельности, где на процесс работы влияют профилирование, базы данных, выбор объектов и т.д.

В мире новых границ имеются противоречия о том, кто за что несёт ответственность. Внутри Европы Финляндия остаётся пока страной, проводящей строгую политику в отношении иностранцев. На финское отношение к борьбе с преступностью наложило также отпечаток представление о том, что угроза исходит извне. В России опыт несколько другой. Проблемы переселенцев начались после распада Советского Союза, и по своей масштабности совершенно иные, чем в Финляндии. Политика в отношении иностранцев в России нашла своё направление, и сооружение физических границ с бывшими республиками Советского Союза осуществляется с различными результатами. Понятие транснациональная преступность, таким образом, в России не является таким устрашающим понятием, каким оно является в Финляндии, потому что преступность, как и само общество, является там исторически международным. Но Россия при этом испытывает потребность в создании собственной системы по борьбе с преступностью в интересах собственных граждан. Для этого ей необходимы опыт и практические навыки других стран.

В зоне пограничной безопасности Северной Европы, Балтии и Северо-Запада России присутствует желание обеспечить свободный рост экономического и культурного обмена. Современная пограничная безопасность представляет собой в качестве понятия раздвоенный мир. Здесь государства, с одной стороны, стремятся содействовать положительным факторам глобализации и региональной интеграции, но с другой стороны содержат технически всё более усовершенствованный "фильтр" для пропуска. Граница не является больше крепостью, а скорее всего она представляет собой систему классификации<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> ср. Walters (2006), стр.197.

Пограничную безопасность можно определить, таким образом, понятием, означающим то же самое, что и незначительный риск в случае возникновения внешней угрозы. Так узкое определение не является особо инспирирующей отправной точкой в развитии сотрудничества органов власти. И можно вернуться к той мысли, что пограничная зона, расположенная между Финляндией и Россией, является зоной сотрудничества и сожительства, где распускается бывший железный занавес. Одновременно она является лабораторией, где происходит тестирование в целях предотвращения новых, поступающих из-за границы или пересекающих границу угроз и рисков. В лучшем случае эта работа может выполняться в транснациональном сотрудничестве официальных органов.

Когда граница традиционно считалась крепостью, она символизировала и означала для многих спокойствие. Внутри границ была возможность строить свою благополучную жизнь, представления о которой у разных стран различные. Теперь мы живём в мире, в котором мы вынуждены делиться своими жизненными позициями с другими, и нам следовало бы придерживаться наших важнейших принципов в тех случаях, когда делается выбор о том, кому пересекать границу, и кому оставаться по ту сторону границы. Органам власти новых зон безопасности необходимо проявить политическую и экономическую волю в выработке транснациональных главных целей. Уже недостаточно того, что у государства имеется договор о сотрудничестве. У органов власти должно быть единое видение о том, для чего мы нужны друг для друга, что мы в состоянии сделать вместе на практическом уровне, и к чему это сотрудничество приведёт.

# SUMMARY

## INTRODUCTION

This study examines border security through the national cooperation of law enforcement officials in Finland and bilateral cooperation between Finland and the Russian Federation. Its perspective is that of field officers. The geographic area studied is South-Eastern Finland and the St. Petersburg/Leningrad region in Russia. The object of study is the Police, Customs and Border Guards (in Finland *PTR: Poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos*).

Border security is defined as including prevention, disclosure and investigation of cross-border crime. It includes both national cooperation between authorities, as well as cross-border cooperation. The Finnish part of the study concentrates on cooperation in crime intelligence and analysis work, as well as preliminary crime investigation. In the cross border part, an important focus of the study is cooperation based on a government level bilateral Finnish-Russian treaty on crime prevention (*Suomen ja Venäjän hallitusten välinen sopimus rikosten torjunnasta /1993*).

## RESEARCH QUESTIONS, THEORETICAL FRAME OF REFERENCE, METHOD AND MATERIAL

The study asked:

- 1) What are the tasks and roles of the police, customs and border guards as border security authorities in Finland and in Russia?
- 2) What kind of border security cooperation is there at the regional and local levels between Finland and Russia?

The study is two-fold. First it describes the structures of the studied organizations based on official and open sources. Second it examines what these structures look like via the experiences of field workers. The concept of transition<sup>1</sup> provides a theoretical frame of reference. In this sense, organizational performance needs to be understood in the real world context of economic, political and administrative change.

---

<sup>1</sup> Heusala (2005).

An important factor involved here are risk administration<sup>2</sup> features, which intensify during changes.

The material of the study includes national legislation and administrative instructions, as well as bilateral agreements between Finland and Russia. New material includes thematic interviews conducted in 2005 and 2006 with the Finnish Police, Customs and Border Guard (37 persons interviewed), and the Russian Militia and local Prosecutor's office (10 persons interviewed). The method used is qualitative, theory based, content analysis.

The interview structure and analysis was based on examining the legality of action (e.g. action according to agreements) and on the ability of authorities to anticipate the results of cooperation. In addition, the effectiveness of cooperation for fieldwork has also been considered. Categories of analysis and interview themes are as follows:

- 1) Structures of cooperation (i.e. the legal tasks of each organization, bilateral agreement between Finland and Russia, permanent joint action groups, organizational arrangement according to agreements).
- 2) Mutual assistance (i.e. domestic operative assistance, operative assistance abroad, direct domestic and cross-border contacts at home and abroad, official assistance from abroad, role of liaison officers).
- 3) Flow of information (i.e. access to information in the registers of an other authority, sharing of registers, general notification practices, flow of criminal intelligence information, training).
- 4) Functional effectiveness (i.e. the coordination of cooperation, familiarity with contracts, effectiveness of contracts, knowledge of another country, effectiveness of cooperation, hierarchies and their meaning).

## **FINNISH POLICE, CUSTOMS AND BORDER GUARD COOPERATION (PTR)**

In Finland national cooperation between three law enforcement authorities is institutionalised into daily practices. Without this cooperation, law enforcement work would be very difficult. The Police have so far held a central role and other organizations have been dependent on it. It is expected that in the near future, a law enforcement network organization will be born, in which criminal investigation is coordi-

---

<sup>2</sup> Heusala (2005).

nated by the National Bureau of Investigation (*Keskusrikospoliisi*). As the three organizations are joined together in criminal intelligence and investigation work, their respective profiles as experts of certain types of crimes, will be strengthened. In the study, joint investigation groups were seen economically feasible and functionally rational. However, it was noticed that better criminal analysis work would also bring new targets for investigation. This requires more resources – as it would also require in basic police work.

In Finland, the cultural differences between the three organizations will continue to be a challenge for leadership. The study indicated that information technology, structural changes and performance culture requiring cooperation, would eventually change the identities of organizations. On one hand, Police-Customs-Border Guard cooperation has clearly measurable goals, typical for a machine like organization. On the other hand, this cooperation is a part of a change-process in which law enforcement culture will become more like a learning organization. In a learning organization, the goals of development and growth are in knowledge production. This will also affect leadership style.

Harmonization of information handling was seen necessary in the study. In an ideal situation, knowledge in a network organization becomes “socialized”. It is no longer the possession of one group, unit, investigator or even an organization. Transfer of information no longer depends on personal relations. At the same time, networks also include risks for legal protection. The study indicated that it is important to look at the development of professional codes and not merely measurable goals.

## **FINNISH-RUSSIAN CROSS-BORDER COOPERATION BETWEEN AUTHORITIES**

The study confirms the ideas presented in previous studies<sup>3</sup> about the concept of the border. This concept is changing but it is not becoming irrelevant. The border has become a wider concept connected with internal security in which the control of border crossing has gained importance.

Arto Niemenkari (2003) has presented a four-tier border security model for the European Union that describes how authorities try to answer the challenge of cross border crime. Proactive and preventive work, which takes place long before a person or a vehicle crosses the

---

<sup>3</sup> Walters (2006), Andreas (2000).

border, is becoming more important. Risks are being prevented or left behind the border. Thus, the geographical area of border control is being extended, and the concept of the border becomes more difficult to sketch. Border security is enacted in networks in which nationalities, languages, laws, customs and impressions of the good life mix.

A central finding was that there is a readiness for cooperation, both in Finland and in Russia, among those authorities and actors for whom this is already a necessity. At the same time there are several obstacles facing practical cooperation. Both in Finland and in Russia, a low threshold for cooperation is needed. Yet, the level of familiarity with the system of another country is generally not very high in either of the countries. This means that when personnel changes take place, the wheel is always re-invented. Operative cooperation is limited by language-barriers. On the Finnish side there is uncertainty about those questions and situations where direct contact with Russian authorities is accepted. Decision making about such contacts has been difficult on the basis of present agreements and regulations. Finnish authorities had received different responses depending on what Russian authority they had approached with official requests for assistance. Need for knowledge about a neighbouring country differs according to a geographical location. However, there is a strong general interest to use present agreements between Finland and Russian Federation more effectively.

The bilateral treaty about crime prevention between Finland and the Russian Federation was seen necessary for regional cross border cooperation. On the basis of this treaty, bilateral operative assistance had developed further than would have been possible otherwise. Presently, the most important instrument based on the treaty is the formal request for assistance, organized through the so-called central authorities. In Finland this central authority is the National Bureau of Investigation (*Keskusrikospoliisi*). In the Russian Federation the central authorities are the Head Prosecutor's Office, FSB, Border Guard Service and Customs. Central authorities organize the transfer of information and practical investigation assistance between operative authorities mentioned in the treaty. These include the Police, Customs and Border Guard in Finland, and the Security Service, Ministry of Interior, Head Prosecutor's Office and Customs in the Russian Federation.

The study showed that cooperation through central authorities still needs developing into a more reliable and faster instrument. Request for assistance was seen as a burdensome process. Still, those who had used it were generally quite satisfied with the results. Unfamiliarity with the process was seen as a problem on both sides.

The Russian local Militia was pressed between daily crime solving needs and decision making by central government. In the study, a

need to have more decision making power about questions which affect operative work at the local level was expressed. It was hoped that Finnish-Russian cooperation would develop in a more operational direction. More shared knowledge was needed about the organizations and practices of the other country. On the Russian side, differences in legislations were seen as a risk for the development of cross-border Police cooperation.

The Finnish and Russian Customs have a bilateral treaty obliging them to cooperate over information sharing for a criminal investigation. However, there are no legal obstacles to wider information sharing in operative cooperation. Finnish Customs voluntarily assist Russian Customs with different types of information about border crossing traffic. There is presently less information coming to Finland from the Russian side. Still, official requests by Finnish Customs authorities for Russian assistance in concrete cases of criminal intelligence have been useful.

The Finnish Border Guard is willing to develop its cooperation with the Russian Border Service regarding joint investigation teams. New legislation of the Finnish Border Guard (1.9.2005) gives the Border Guard a more active role in cross-border crime prevention. In practice, this means more cooperation with the FSB and its Border Guard Service in Russian Federation. The need for more cooperation was found at all levels of the organizations studied. However, fear of information leaks and breaches of authority stifled the desire to develop cooperation further. Differences in authority and the discretionary power of Finnish and Russian line workers, was also seen as slowing down cooperation.

National cooperation between Finnish Police, Customs and Border Guard can benefit from effective working relations with several Russian authorities. Russian legislation requires that a wider spectrum of organizations are involved in cross-border cooperation since combating many crimes (e.g. narcotics crime, economic crime, illegal immigration, organized crime and terrorism) are the responsibility of more than just one organization. In the future, the Finnish Border Guard and Russian Border Guard Service will have higher profiles in criminal investigation. Their cross-border cooperation will acquire new features since expectations will rise in terms of crime prevention. In addition, the Russian security service, FSB, participates in matters concerning the Police and Customs. The prosecutors also have their own investigative organization that differs from Finland's where criminal investigation is the jurisdiction of the Police, Customs and Border Guard according to their respective areas. In Finland the Police have a central role in internal security. In Russia this is the responsibility of several authorities and coordination is done by both the FSB and Head



Prosecutor's Office. In Finland, preliminary criminal investigation differs both structurally and functionally from that of Russian investigation.

Representatives of the Finnish border security authorities and the Russian Militia underlined the importance of local and regional level cooperation. This cooperation is influenced by internal cooperation in both countries, as well as the number of networks and the stability of cooperation within them. Internal cooperation in Finland and Russia is different. In Finland, cooperation is regulated by a legal act, and its aim is systematic integration and harmonization of practices between the Police, Customs and the Border Guard. In Russia, cooperation is based on the legal duties of organizations and their own administrative directions without intentions of harmonization. Russian networks are dense and frequently used, but are based more on "*ad hoc*" cooperation as well as local and regional personal relations.

Experience gained in the use the bilateral Finnish-Russian treaty on combating crime shows that structures of cooperation cannot be used effectively if organizations are not familiar with each other. This includes knowing each other's structures, legislation and those actors with whom they could cooperate across the border. Trust between organizations needs to be solid for joint criminal investigation to take place. Presently, such cooperation is based on local personal relations. On the Finnish side, there were reservations about direct cooperation because of information leaks and breaches of jurisdiction. It can be expected that on the Finnish side lack of training (including language skills) about cross-border cooperation is one important reason for the under-appreciation of cooperation efforts with the Russian authorities. Cross-border cooperation with a different type of administrative system requires a long-term commitment that sees cooperation as a mutual process. This requirement, however, is contradictory to expectations of fast measurable results.

A transition of administration is taking place both in Finland and in Russia. In Finland, three processes are taking place: development of the so-called PTR (Police, Customs and Border Guard) crime analysis and investigation work; development of the investigation role of Border Guard; and reform of Police administration. The last of these will mean that the number of Police departments at the local level will be reduced to 1/3 of what it has been during the study (2007). The structure of the new local Police will be somewhat different from the present one. On the Finnish side, reforms of the security administration mean changes in tasks, structures, functional processes, relative meaning of functions (particularly in the cross-border cooperation) and changes in the effects of functions.<sup>4</sup> Expectations are thus quite high.

---

<sup>4</sup> Comp. Vartola (1979). p.76.

In Russia, transition means consolidation of major changes in all areas of life. Institution building continues. In addition to major legislative changes enacted in recent years (e.g. changes in Customs codex and Criminal codex), administrative organizations have undergone big structural rearrangements. Presently, one such change is going on in the Border Guard Service, whose administrative culture is being turned into something new. The direction of this change is similar to the one going on in the Finnish Border Guard. The interesting question to ask now would be how practices and visions of national interests develop between these two organizations.

Investment of work and resources in cross border cooperation varies in different security organizations. On the Finnish side, the study showed lack of resources and project based work (Police), lack of training for international cooperation or need for more of it, person-centred Russia expertise, and lack of a strategy for Russia regarding the national cooperation of Finnish security administrations. On the Russian side, the study showed lack of training for international cooperation, person-centred expertise on Finland, challenges to the stabilization of legality, and changes in political guidance. Operative cross border cooperation (on both sides) is slowed down by lack of trust, lack of direct contacts, lack of language skills, lack of knowledge about the other organization, slowness of official routes, differences in the quality of official requests for assistance, and general uncertainty about what cooperation should be like.

On the Russian side, stabilization of personnel and legal protection are connected to a generally favourable economic development. On the whole, the study shows that it is important to start training about international cooperation, particularly concerning regional cooperation between Finland and Russia. Training should be incorporated into the curricula of training institutions in both countries and should include visits, student and teacher exchanges. In order to bring operative work into a new level, it is necessary to see common training and the practicing of cooperation, for instance in joint investigation teams, as a part of the development work of each organization. Learning experiences should not become isolated incidents. Instead they should include an analysis of the learning point and experience gained, both nationally and across the border. The aim should be to develop cooperation jointly.

The study shows that long-term and committed development of Finnish-Russian border security cooperation is necessary in this context. The following tables show the development of bilateral cooperation between Finland and Russia, as well as the learning processes of organizations taking part in this cooperation.

**Table 1** Transition in the security administrations of Finland and Russia

<b>Elements of transition<sup>5</sup> and its phases</b>	<b>Finland</b>	<b>Russia</b>
<b>Environment of transition</b>	EU-Russia cooperation, economic programmes, structural changes in the administration, cross border crime, fear of the impact of terrorism, alienation (marginalization) of parts of the population	EU-Russia cooperation, economic challenges, immigration and war, cross border crime, terrorism, poverty, porousness of borders
<b>Tools for administrative change</b>	Bilateral Finnish-Russian government level treaty on crime prevention, other international agreements, PTR (police, customs, border guard) -system, government programme for internal security, organisational strategies	Bilateral Finnish-Russian government level treaty on crime prevention, other international agreements, legislative changes, national interpretations of stabilization of legality, organisational strategies
<b>Integration of goals</b>	1) Law on Border Guard 2) Legal additions to the use of intelligence and coercive means in police work 3) PTR (police, customs, border guard) crime intelligence and analysis work 4) police administration reform	Changes in laws on tax (Tax Codex), militia, fight against terrorism, government secrecy act, border zones, organization of the Border Guard Service and Immigration Service
<b>Adaptation of goals (mediation)</b>	PTR-training, development of suitable crime intelligence and analysis tools, management of turf lines, management of police administration reform	Reform of personnel (Border Guard Service), intensification of centralized guidance, development of new methods of work, management of lack of resources
<b>Transitional risks produced by national administrative cultures</b>	Overlapping leadership, instability of accumulation and management of intelligence, turf lines, distribution of responsibilities in operative work, lack of human resources, uneven analysis of environment	Changes in leadership, burden of personnel in difficult working conditions, technical differences in different geographical areas, economic hardship, difficult public relations, economic difficulties, strong hierarchies (filtering of open information), turf lines

---

<sup>5</sup> Comp.Heusala (2005).

**Table 2** Phases of transition in the security administration and the learning processes of organizations<sup>6</sup>

<b>Phase of transition</b>	Birth of the “administrative ideology of change” and its representation	Integration	Adaptation (mediation)	Stabilization (institutionalization) of changes
<b>Factor affecting the organizational learning process</b>	Goals of administrations	Structural changes	Social systems of organizations	Benefits from new practices
<b>Learning problems</b>	Lack of joint Finnish-Russian strategy, individual separate organizational planning of cooperative measures, marginality of development of cooperation	Lack of innovation in the development of cooperation	Clash of a new culture with old ways of thinking (fear of intelligence leaks, fear of spying, fear of illegality), lack of training in international cooperation, language barrier, person-centred cooperation	Slow accumulation of measurable benefits because of risk administration <sup>7</sup> features, transfer of experienced personnels and disappearance of their knowledge of the field.

<sup>6</sup> Comp. with the previous table 1.

<sup>7</sup> Heusala (2005).

## СОКРАЩЕНИЯ

CEPOL	Европейская Полицейская Коллегия (European Police College)
KRP	Центральная уголовная полиция
LP	Дорожная полиция, Финляндия
PAKK	Высшая профессиональная школа полиции
PTR	Полиция, таможня и ведомство пограничной охраны
RMVK	Школа морской и пограничной охраны
RTP	Информационно-криминальная служба, Центральная уголовная полиция
RVL	Ведомство пограничной охраны
RVLE	Штаб ведомства пограничной охраны
SM	Министерство внутренних дел Финляндии
Supo	Полиция безопасности
TH	Таможенное управление Финляндии
UVI	Управление по делам иностранцев Финляндии
РФ	Российская Федерация
VN	Государственный совет
РФ	Российская Федерация
ФСБ	Федеральная служба безопасности, (ФСБ)
ФПС	Федеральная пограничная служба
ТУ	Таможенное управление
РТА	Российская Таможенная Академия
ФТС	Федеральная таможенная служба
ГУВД	Главное управление внутренних дел
УВД	Управление внутренних дел
МВД	Министерство внутренних дел
ОМ	Отделение милиции (отделение районного уровня)
УБОП	Управление по борьбе с организованной преступностью при УВД
ДПС	Дорожно-патрульная служба

Штаб УВД	Штаб УВД
ДЧ УВД	Дежурная часть УВД
ОК УВД	Отдел кадров УВД
ФЭО	Финансово-экономический отдел
ТЫЛ	Тыловое обеспечение
МОБ УВД	Милиция общественной безопасности УВД
ОУУМ УВД	Отдел участковых уполномоченных УВД
ОД УВД	Отдел дознания УВД
ПВО УВД	Паспортно-визовый отдел (1.1.2006 переведен в состав правления иммиграции, как и национальные вопросы)
ПВД УВД	Отдел по делам несовершеннолетних,
ИВС	Изолятор временного содержания
М/В	Медицинский вытрезвитель
ОЛРР	Отдел лицензионно-разрешительной работы
ОГИБДД	Отдел государственной инспекции безопасности дорожного движения
ППСМ	Патрульно-постовая служба милиции
ГБПСР и ИАЗ	Группа по борьбе с правонарушением в сфере потребительского рынка и исполнения административного законодательства
ОВО	Отдел военизированной охраны
КМ	Криминальная милиция
ОУР УВД	Отдел уголовного розыска УВД
ОЭП	Отдел экономических преступлений
СУ при УВД	Следственное управление при УВД,
т/п	Таможенный пост
ФМС	Федеральная Миграционная Служба

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1 **Договоры, протоколы, программы и проекты, регулирующие финско-российское сотрудничество**

#### **Договоры**

Договор о партнёрстве и сотрудничестве, о создании партнёрских отношений между Европейским Сообществом, его странами-членами и Российской Федерацией (81/1997), так называемый договор PCA (Partnership and Cooperation Agreement)

Европейская Конвенция об экстрадиции /1957

Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам /1959

Европейская Конвенция об информации относительно иностранного законодательства /1991

Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 6.11.2003.

Закон о режиме границ/1998

Закон о пунктах перехода через границу /1994

Закон о прибрежных водах /1965

Договор о пограничных железных дорогах /1997

Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах /1994

Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью /1994

Взаимный договор об оперативном сотрудничестве между органами власти полиции Финляндии и Эстонии и Министерства внутренних дел России в борьбе с незаконным оборотом наркотических веществ и проведения расследования /2002

Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью 5.3.1993; вступило в силу 17.2.1994

Общий план сотрудничества между центральной уголовной полицией и налоговой полицией Российской Федерации на 1998–1999 г. (дата и место подписания не указаны)

Договор между главным руководством полиции, КРП и руководством милиции Санкт-Петербурга (так называемый договор Власова) касающийся сотрудничества полиции Финляндии, милиции Санкт-Петербурга и Ленинградской области /1999

Взаимный договор об оперативном сотрудничестве между органами власти полиции Финляндии и Эстонии и Министерства внутренних дел России в борьбе с незаконным оборотом наркотических веществ и проведения расследования 22.8.2002

Договор о намерениях между Санкт-Петербургским университетом министерства внутренних дел Российской Федерации и учебными заведениями полиции министерства внутренних дел Финляндской Республики на 2005–2007 годы, апрель 2005

## **Протоколы**

Протокол МВД Финляндии о сотрудничестве между министерством внутренних дел Финляндской Республики (Перттунен) и министерством внутренних дел Российской Федерации (Страшко) 1999–2000, 15.3.1999 (Хельсинки)

Протокол МВД Финляндии о рабочей встрече 29.8.1994 (Хельсинки)

Протокол МВД Финляндии о встрече министров внутренних дел 21.3.1995 (Хельсинки)

Протокол МВД Финляндии о встрече специалистов 23.8.1995 (Петрозаводск)

Протокол МВД Финляндии о внесении изменений в соглашение о борьбе с преступностью 16.8.1996 (Хельсинки)

Протокол МВД Финляндии о встрече министров внутренних дел Энестам и Куликова 3.12.1996 (Хельсинки)



- Протокол о порядке исполнения соглашения по борьбе с преступностью между налоговой полицией Российской Федерации и центральной уголовной полицией Финляндии 28.1.1997 (Москва)
- Протокол между центральной уголовной полицией Финляндии и Санкт-Петербургским подразделением управления по борьбе с организованной преступностью Российской Федерации о назначении лиц для поддержания ежедневных контактов на местном уровне 14.8.1997 (Выборг)
- Протокол МВД Финляндии от 17.5.2001 (Хельсинки) касательно пролонгирования программы, подписанной в Санкт-Петербурге 19.5.1999
- Протокол МВД Финляндии о встрече министров внутренних дел, или договор Итяля-Грызлов 17.9.2001 (Хельсинки)
- Протокол МВД Финляндии о собрании координационной группы Финляндии и России по борьбе с преступностью 25.10.2002 (Хельсинки)
- Протокол между ведомством пограничной охраны Финляндской Республики и пограничной службой Российской Федерации о создании постоянно действующей финско-российской рабочей группы пограничной заставы, 28.7.1997.
- Протокол (РК) о временных пограничных пунктах перехода через границу, расположенных на государственной границе /2004
- Таможня, Протокол контролируемого прохождения /1996
- Таможня, Протокол общего использования просвечивающего устройства /1999
- Таможня, Протокол проекта зелёного коридора
- Протокол между ведомством пограничной охраны, полицией и таможенным ведомством Финляндской Республики, а также пограничной службой, министерством внутренних дел и государственным таможенным комитетом Российской Федерации 9.2.2001
- Протокол о намерениях между Санкт-Петербургским университетом министерства внутренних дел Российской Федерации и учебными заведениями полиции министерства внутренних дел Финляндской Республики на 2003–2005 годы, (сотрудничество в сфере обучения и расследования в борьбе с преступностью), апрель 2003.

Протокол о намерениях между Санкт-Петербургским университетом министерства внутренних дел Российской Федерации и учебными заведениями полиции министерства внутренних дел Финляндской Республики на 200–2007 годы, апрель 2005.

## **Программы и проекты**

Программа сотрудничества между Северным подразделением центральной уголовной полиции и Мурманской областью Российской Федерации на 1998-2000 годы (время и место подписания не указаны)

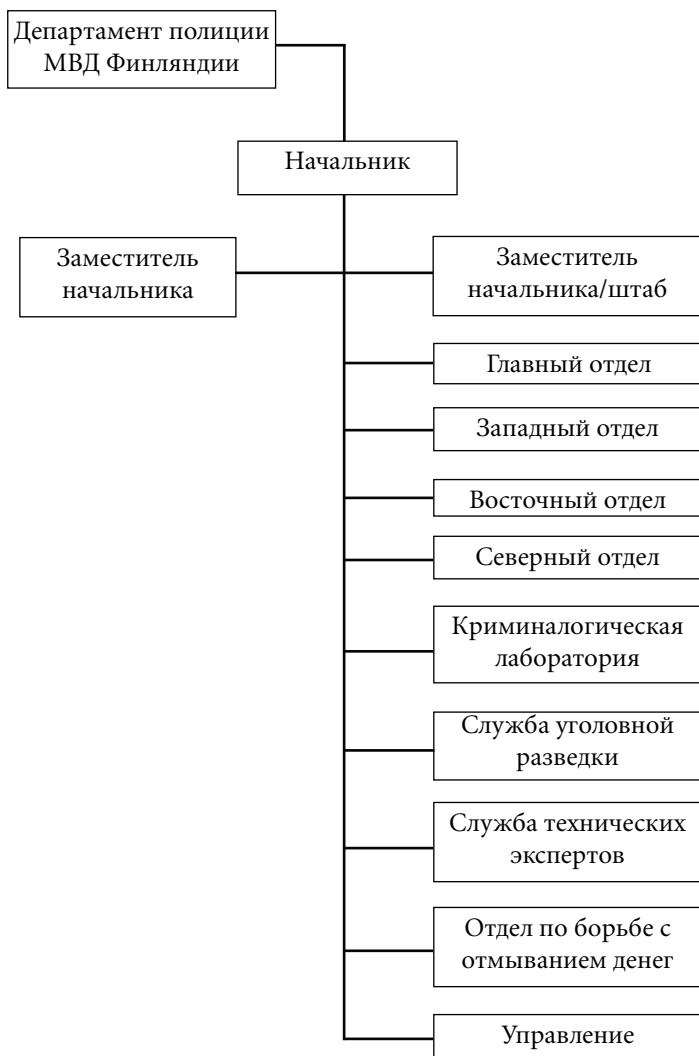
Программа для развития сотрудничества между полицейскими органами в борьбе с преступностью 1999–2000, или министерство внутренних дел – центральная уголовная полиция – руководство милиции Санкт-Петербурга -договор, 19.5.1999 (Санкт-Петербург)

Меры по борьбе с организованной преступностью в сотрудничестве между министерством внутренних дел Финляндии и министерством внутренних дел России в пограничной зоне между Финляндией и Россией ”Граница 2000”, 16.12.1999 (Хельсинки)

Программа по развитию сотрудничества в борьбе с преступностью между центральной уголовной полицией Финляндии, полицейским руководством губернии Этеля-Суоми и департаментом полиции уезда Хельсинки, а также главным управлением Санкт-Петербурга и Ленинградской области МВД России /1999 и протокол о пролангации /2001

Программа сотрудничества министерств внутренних дел Финляндии и России на 2002-2003 годы, 23.11.2001 (Санкт-Петербург)

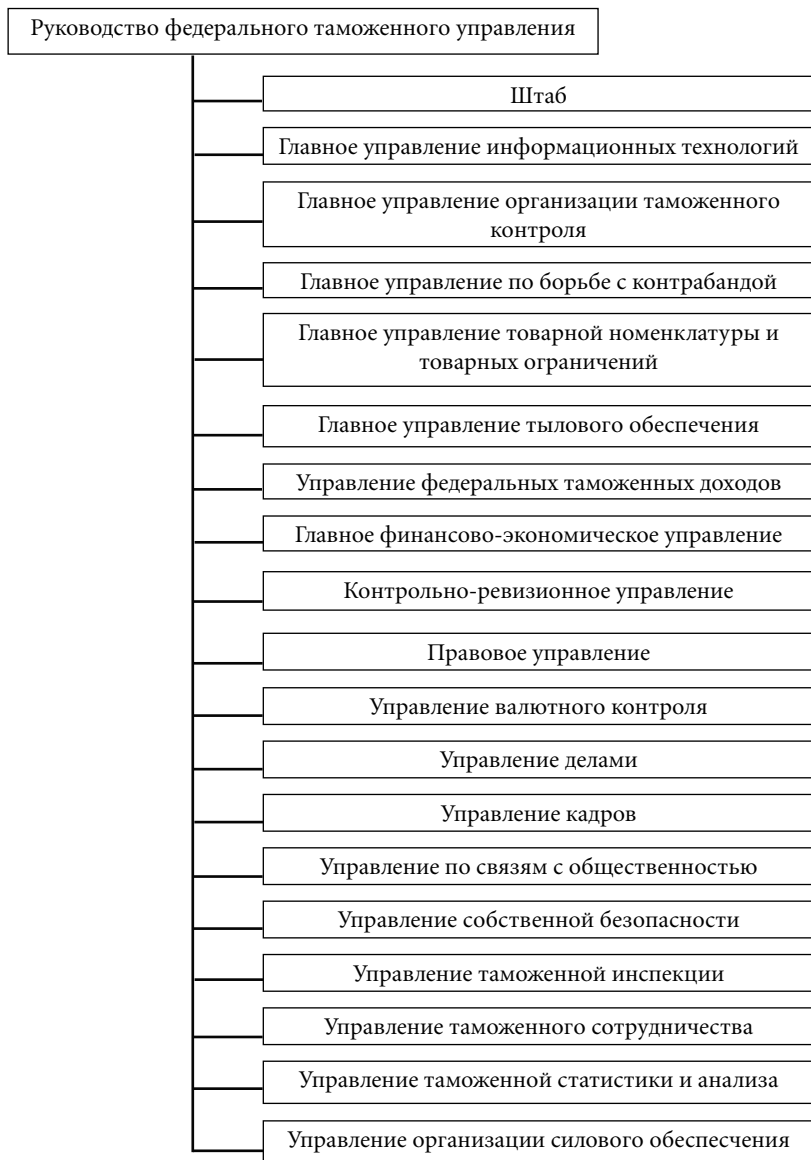
Приложение 2 Центральная криминальная полиция  
(KRP, 2006)



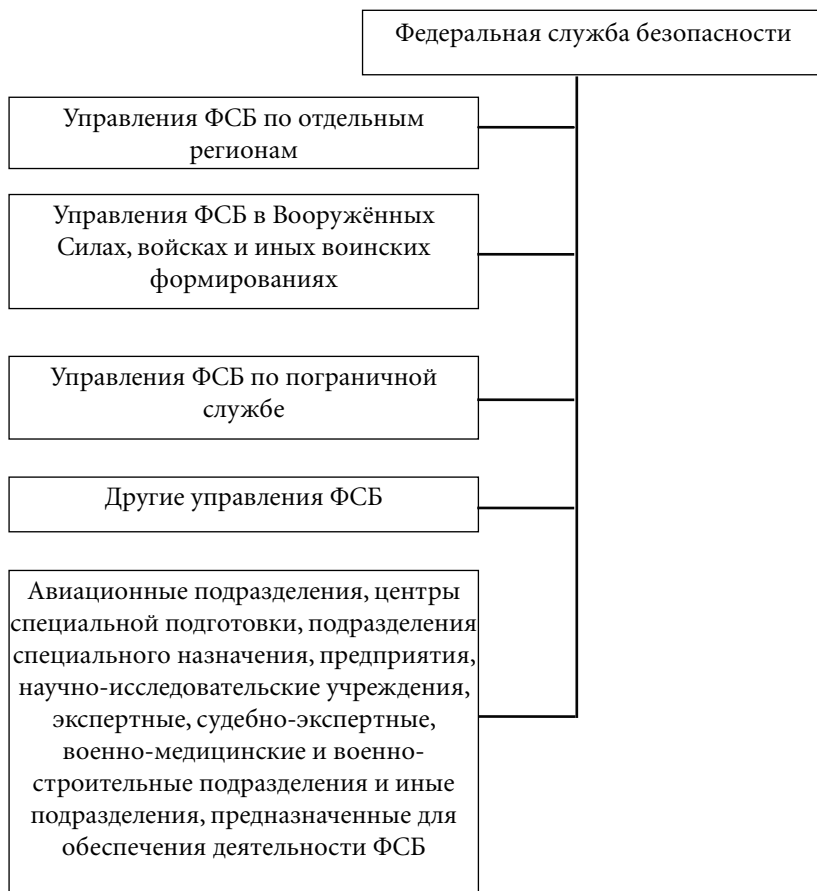
**Приложение 3** Государственное управление внутренних дел РФ  
ГУВД) (Министерство внутренних дел РФ, 2006)



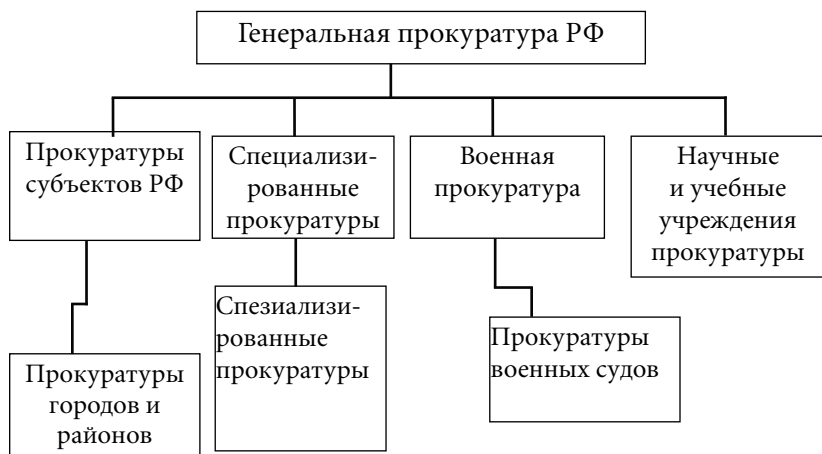
**Приложение 4** Таможенная служба Российской Федерации (ФТС)  
(Федеральная таможенная служба, 2007)



**Приложение 5** Федеральная служба безопасности России  
(ФСБ) (ФСБ, 2007)



**Приложение 6** Генеральная прокуратура Российской Федерации  
(Генеральная прокуратура РФ, 2007)

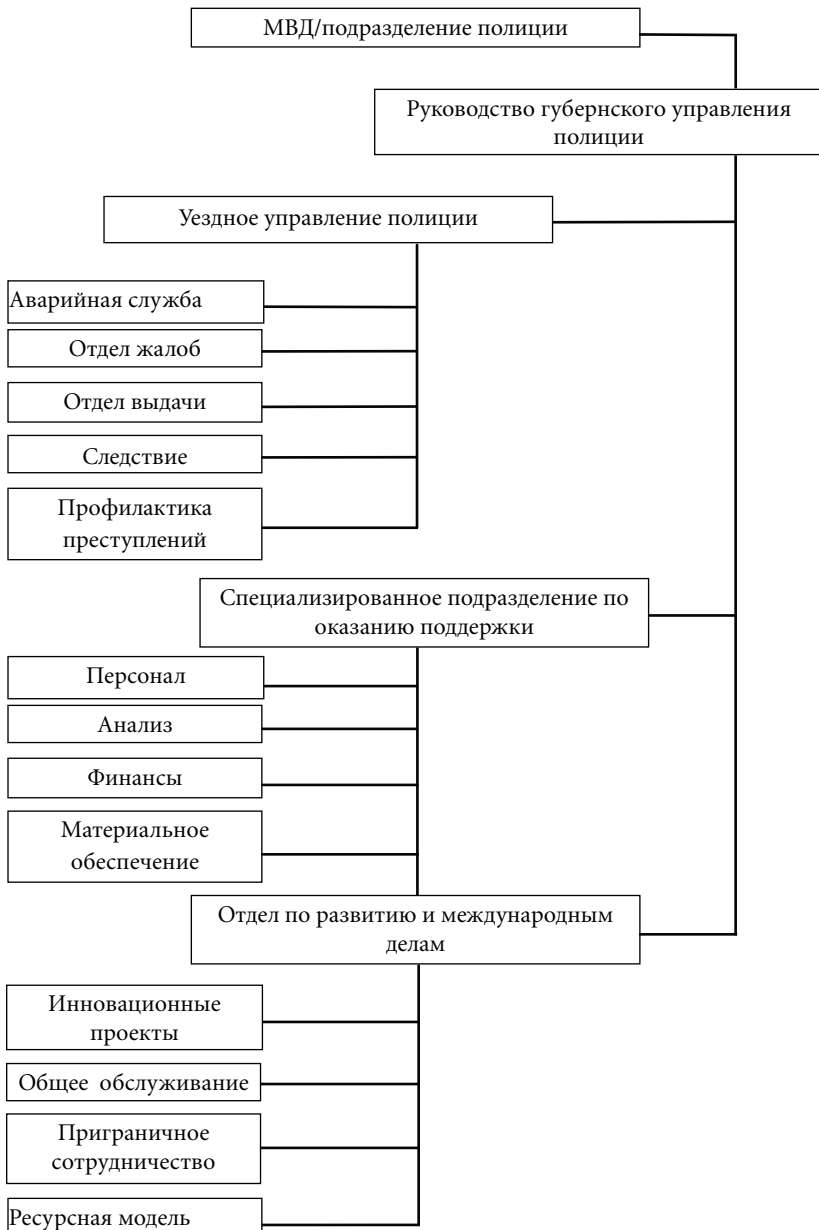


Приложение 7 Управление полиции Финляндии  
(Sisäasiainministeriö, 2006)

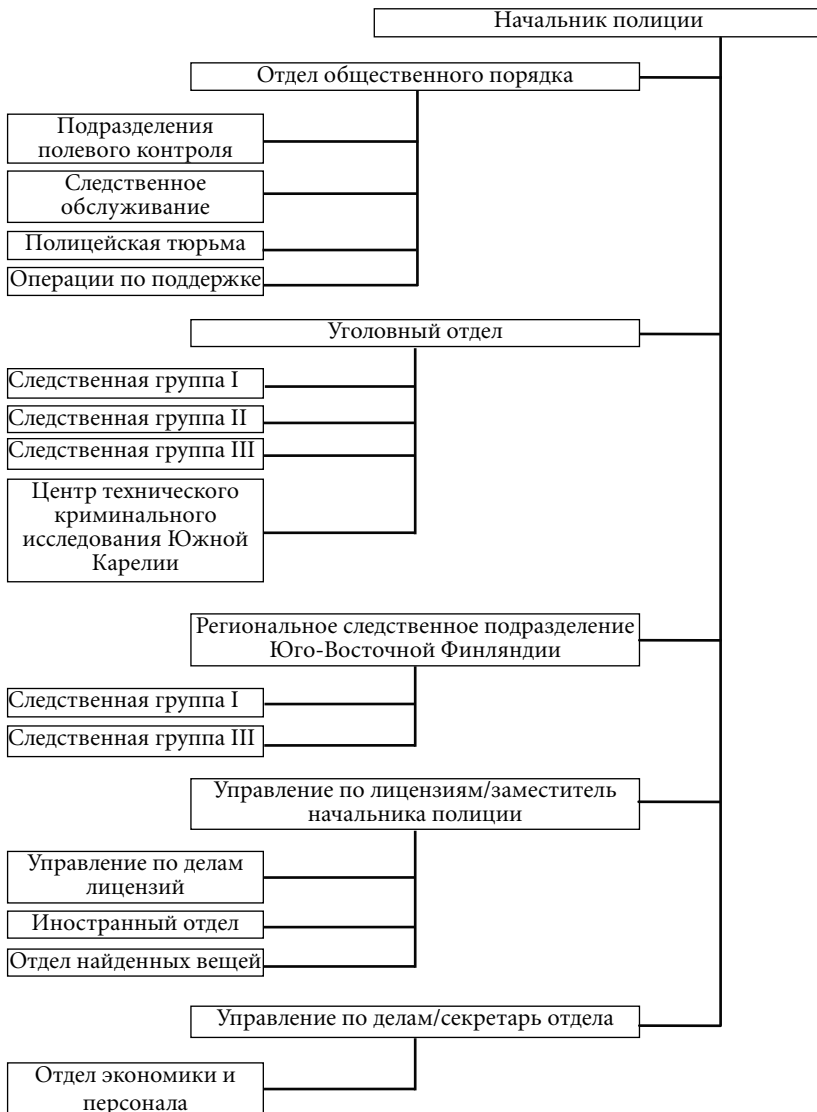




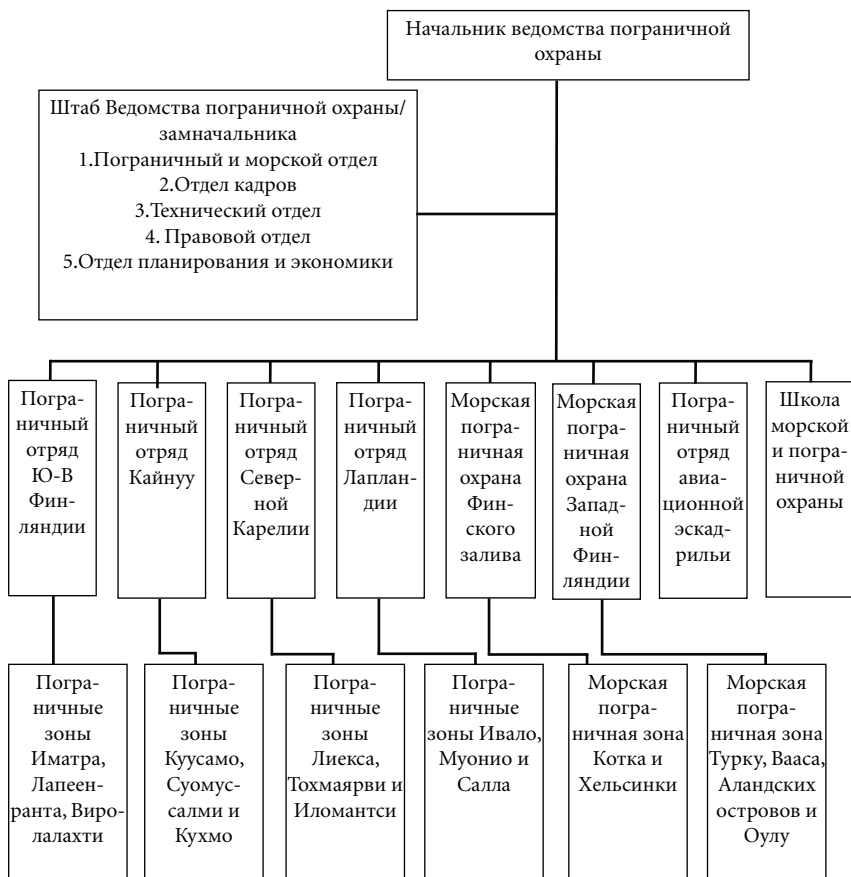
**Приложение 8** Руководство полиции губернии Южной Финляндии  
(Etelä-Suomen läänin poliisijohto, 2006)



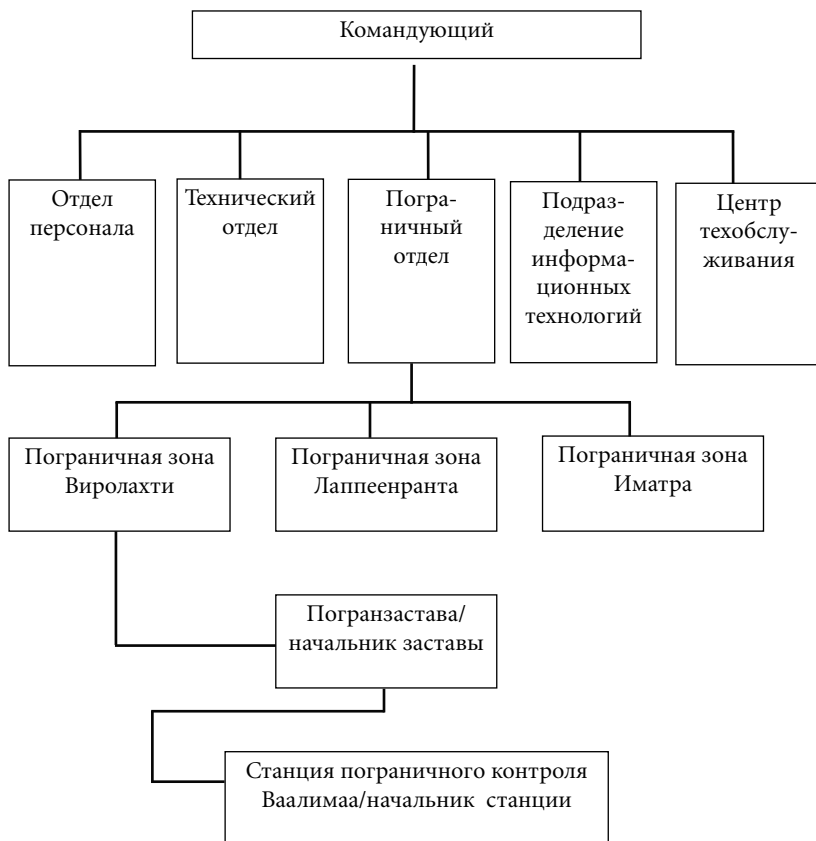
**Приложение 9** Департамент полиции уезда Лаппеенранта  
(Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos, 2005)



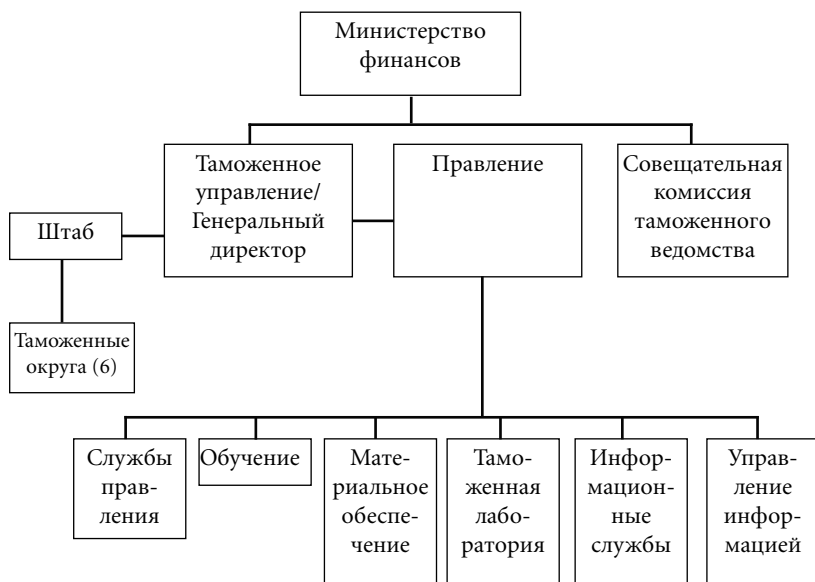
**Приложение 10** Ведомство пограничной охраны Финляндии  
(Suomen rajavartiolaitos, 2007)



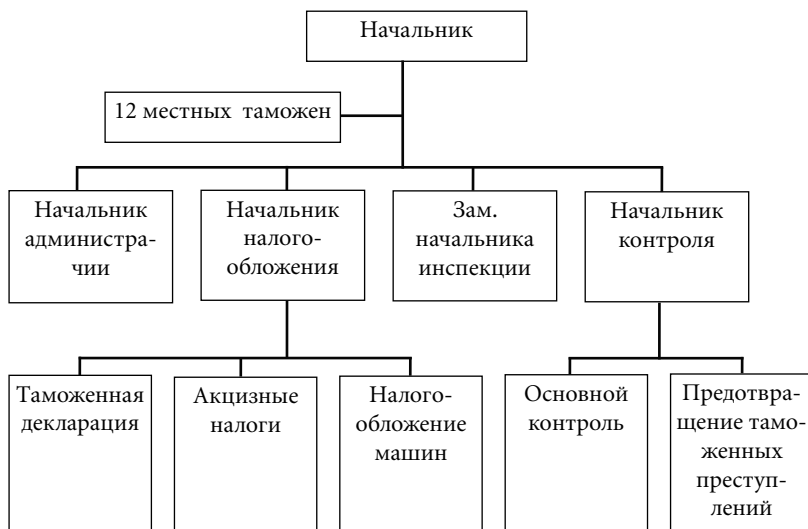
Приложение 11 Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии  
(Suomen rajavartiolaitos, 2007)



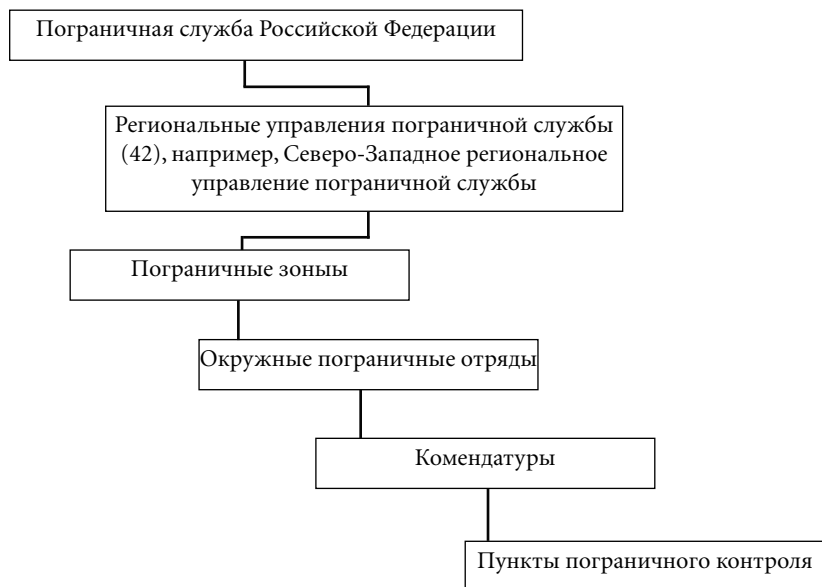
**Приложение 12** Таможенное управление Финляндии  
(Suomen tulli, 2007)



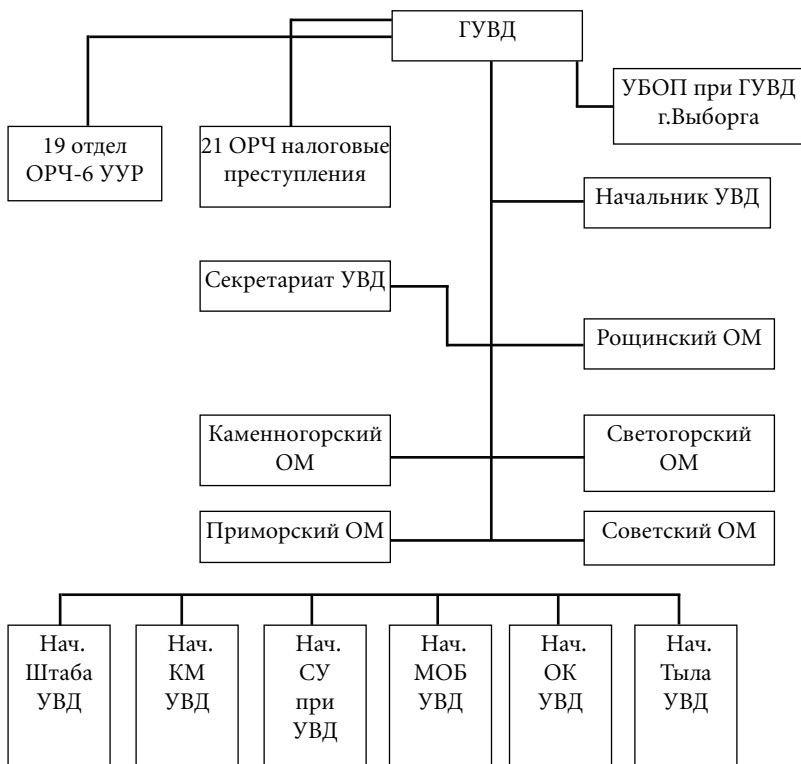
Приложение 13 Восточный таможенный округ (Suomen tulli, 2007)



**Приложение 14** Федеральная пограничная служба ФСБ России  
(ФСБ, 2007 & Даль, 2007)

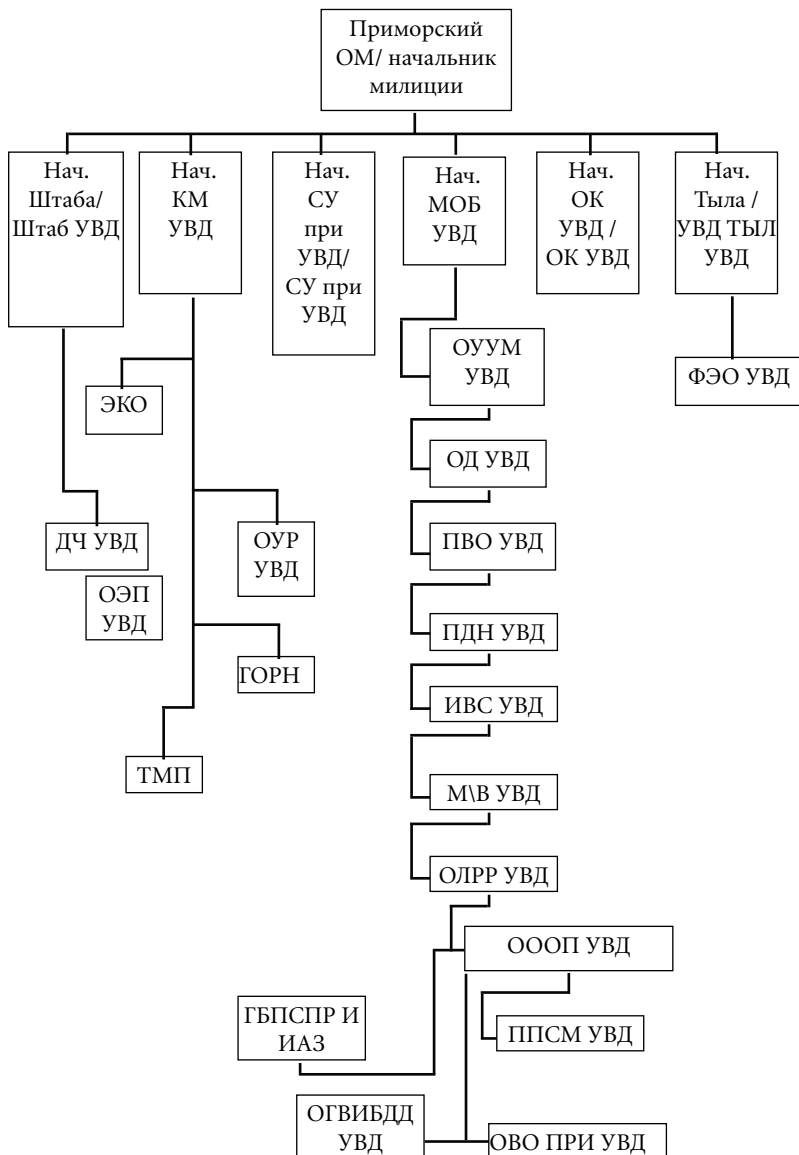


**Приложение 15** Управление милиции МВД Выборгского района  
Ленинградской области (УМ МВД Выборгского  
района Ленинградской области, 2006)

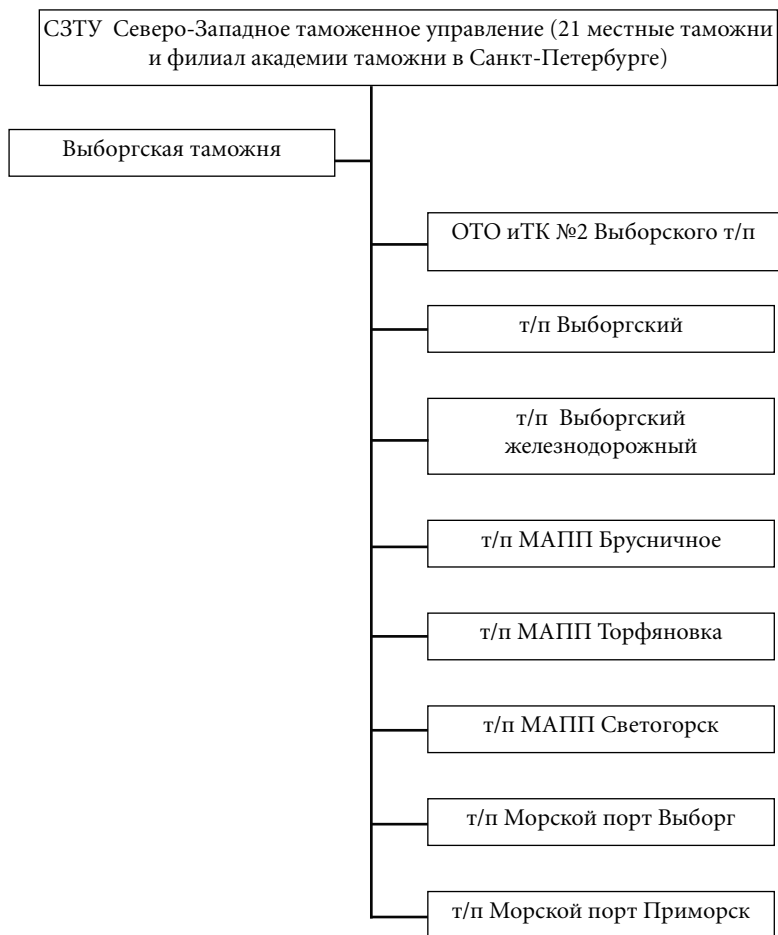




**Приложение 16** Структура Приморского отделения милиции Выборгского района Ленинградской области (УМ МВД Выборгского района Ленинградской области, 2006)



**Приложение 17** Северо-Западное таможенное управление и подведомственная ему Выборгская таможня (Федеральная таможенная служба, 2007)



### **Обозначение аббревиатур по схемам организаций:**

Начальник УВД	Начальник управления внутренних дел
Нач.	Начальник
УВД	Управление внутренних дел
ОМ	Отделение милиции
УБОП	Управление борьбе с организованной преступностью при УВД
ДПС	Дорожно-патрульная служба

### **Штаб милиции Выборга:**

Штаб УВД	Штаб Управления внутренних дел
ДЧ УВД	Дежурная часть УВД (Управления внутренних дел)

### **Отдел кадров, финансово-экономический отдел и тыловое обеспечение отделения милиции Выборга:**

ОК УВД	Отдел кадров УВД
ФЭО	Финансово-экономический отдел
ТЫЛ	Тыловое обеспечение

### **Милиция общественной безопасности Выборга:**

МОБ УВД	Милиция общественной безопасности
ОУУМ УВД	Отдел участковых уполномоченных УВД
ОД УВД	Отдел дознания УВД
ПВО УВД	Паспортно-визовый отдел (с 1.1.2006 переведён в ведомство миграционной службы подобно национальным вопросам)
ИВС	Изолятор временного содержания
М/В	Медицинский вытрезвитель
ОЛРР	Отдел лицензионно-разрешительной работы
ОГИБДД	Отдел государственной инспекции безопасности дорожного движения
ОООП	Отдел обеспечения общественного порядка
ППСМ	Патрульно-постовая служба милиции

ГБПСПр и ИАЗ	Группа по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнения административного законодательства
ОВО	Отдел военизированной охраны

### **Криминальная милиция Выборга:**

КМ	Криминальная милиция
УР УВД	Отдел уголовного розыска УВД
ОЭП	Отдел экономических преступлений
ЭКО	Экспертно-криминалистический отдел

### **Следственный отдел милиции Выборга:**

СУ при УВД	Следственное управление при УВД
------------	---------------------------------

### **Выборгская таможня:**

т/п	таможенный пост
-----	-----------------

## ЛЕКСИКА

Источник лексики обозначен в скобках в конце текста. Определение без надписи составлена авторами. Разъяснение цифр в конце скобок:

1. Полиция Финляндии (2006), <http://www.poliisi.fi>
2. Таможня Финляндии (2006), <http://www.tulli.fi>
3. Закон о ведомстве пограничной охраны, 1.9.2005
4. Закон об иностранцах, 30.4.2004/301.
5. Хеусала-Пушнов, Анна-Лийса (2003) *Российское законодательство и правовая защита в начале предпринимательской деятельности*. Алексантери Паперс 2:2003. Саариярви: издательство Гуммерус Кирьяпайно Ой.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. № 174 ФЗ 18.12.2001. Библиотека Российского законодательства. Москва: издательства Омега-Л.
7. Internetsanakirja: <http://www.dic.academic.ru/library.nsf/>
8. Даль, Пяйви (2005), *От определения «граница» до определения «незаконного пересечения государственной границы»*. Финско-русский словарь по предметной области «охрана границы». Хельсинский университет, отделение переводовения, Кафедра русского языка.
9. Koistinen, Jarmo (2006), *Rikos Venäjällä. Oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Venäjän rikosvastuuperusteiden eroista*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 17. Joensuu: Joensuun yliopisto.
10. Suomen rajavartiolaitos (2006), <http://www.raja.fi>
11. Aromäki, Juhani (toim.) (1998), *Venäjäkirja*. Helsinki:Ajatus.
12. Федеральный закон о милиции 18.4.1991 No 1026-1.
13. Федеральный закон Об оперативно-розыскной деятельности 12.08.95 No144-ФЗ.
14. Федеральный закон О прокуратуре Российской Федерации, 17.11.1995 № 168-ФЗ
15. <http://www.finlex.fi/fi/laki>
16. Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2002), *Esitutkinta ja pakkokeinot*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
17. Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta, No 577/2005.
18. VN asetus rajavartiolaitoksesta 2.3.2000/269.

19. Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью 5.3.1993.
20. Таможенный кодекс Российской Федерации и Положение о Федеральной таможенной службе
21. Указ президента Российской Федерации "Вопросы Федеральной пограничной службы Российской Федерации" 19.7.1997 № 732 и Приложение № 2, 19.7.1997, № 732.
22. <http://www.europa.eu> (2007)
23. Interpol (2007), <http://www.interpol.int/public>
24. Постановление Правительства РФ от 14 октября 1996 г. № 1190 Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола.
25. <http://www.oikeus.fi> (2007)
26. Suomen oikeusministeriö (2007), <http://www.om.fi>
27. Poliisiasetus 8.9.1995 1112/1995
28. Suomen ulkomaalaisvirasto (2007), <http://www.uvi.fi/>
29. Suomen sisäasiainministeriö (2007), <http://www.intermin.fi/>
30. Suomen valtiovarainministeriö (2007), <http://www.vm.fi/>
31. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (2007), <http://www.gnk.gov.ru/>
32. Устав Патрульно-Постовой Службы Милиции Общественной Безопасности, утвержден приказом МВД РФ от 18 января 1993 г. № 17.
33. МВД РФ (2002), Положение О Государственной Инспекции Безопасности Дорожного Движения Министерства Внутренних Дел Российской Федерации (в редакции Указа Президента РФ от 2 июля 2002 г., № 679)
34. МВД РФ (1999), Наставление по работе Дорожно-патрульной службы государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ от 21 июня 1999 г. № 297.
35. Положение о Министерстве Юстиции РФ, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313.
36. МВД (2007), <http://www.mvd.ru/>

## Финляндия и Россия

**Европол:** полицейская служба стран Европейского Сообщества, основной целью которой является повышение эффективности работы национальных служб и совершенствование их сотрудничества в борьбе с терроризмом, контрабандой наркотиков и с другими проявлениями международной организованной

преступности. Полноценная работа службы Европол началась в 1999 году. В сферу компетенции Европола входит предотвращение и борьба с нелегальным оборотом наркотиков, нелегальной иммиграцией, нелегальной торговлей ядерных и радиоактивных веществ, торговлей людьми, нелегальной торговлей украденных транспортных средств и связанное с этим отмыванием денег. Главная штаб-квартира Европола расположена в Гааге, Голландии. Европол предоставляет своим странам-участникам канал, через который правоохранительные органы этих стран могут обмениваться уголовно-разведывательной и прочей криминальной информацией. В задачи Европола входит также консультирование, координация и проведение расследований. Помимо прочего Европол предоставляет прямую оперативную поддержку странам-участникам, например в осуществлении контролируемого пропуска наркотиков, и в координации аналогичных операций, происходящих в странах-участниках. Аналитическое подразделение Европола готово оказать содействие странам-участникам в проведении сложных уголовных расследований. Финляндия имеет в Европоле два контактных лица, представителя полиции и таможни. (15)

Сотрудничество между Российской Федерацией и Европолom началось в 2003 году, когда был подписан договор о сотрудничестве. В данном договоре были определены российские полномочные органы власти, и обмен информацией, касающейся роста и ситуации преступности, новых методов борьбы с преступностью, а также методов расследования, отмывания денег и т.д. В 2004 году на основании указа номер 859 МВД в рамках министерства внутренних дел был учреждён Российский национальный контактный пункт Европола (РНКП), в задачи которого входит организация сотрудничества с полномочными органами власти Российской Федерации и развитие сотрудничества с Европолom. (15)

**Интерпол:** Международная организация уголовной полиции. В современном виде существует с 1946 года. Действующий устав был принят в 1956 году. На настоящий момент Интерпол объединяет 186 государств. Основной задачей Интерпола является координация усилий полиции отдельных стран и проведение единой политики в области борьбы с общеуголовной преступностью. К другим основным задачам можно отнести также борьбу с контрабандой и наркотиками, предотвращение фальшивомонетничества и подделки ценных бумаг, борьба с преступностью (бандитизмом) на внутренних и международных маршрутах гражданской авиации,

а также предотвращение преступности несовершеннолетних. Деятельность осуществляется в рамках законодательства различных стран в духе декларации прав человека Организации Объединённых Наций (ООН). Интерпол действует в качестве масштабной международной организации, задачей которой является осуществление максимально широкого сотрудничества между органами криминальной полиции стран-членов. В состав организации входит 182 страны-члена, между которыми действует оперативная и эффективная информационная сеть, которая способствует как передаче информации, передаче просьб-мер, связанных с оперативной деятельностью, так и прямому использованию некоторых международных баз данных. Центральная уголовная полиция отвечает за координацию деятельности контактного лица Финляндии, работающего в Интерполе. (1, 23, 24)

**Компетентный орган власти:** Компетентный орган власти, упоминаемый в таком качестве в договоре, который занимается вопросами международного или билатерального (двухстороннего) договора. В соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью таковыми органами в Финляндии являются полиция, таможня и ведомство пограничной охраны, в России – прокуратура, таможня, пограничная служба и ФСБ. Компетентные органы власти предоставляют друг другу в соответствии с соглашением содействие по службе, в частности, в допросах и выслушивании лиц, в приобретении доказательств, в выяснении идентификации личности, в розыске и конфискации, в расследовании и судопроизводстве, в приобретении необходимых документов, в выяснении несчастных случаев и аварий, а также в обмене информацией для исполнения условий договора, особенно в борьбе с организованной преступностью и оборотом наркотиков. (19)

**Контактное лицо полиции:** Контактное лицо полиции – это официальный представитель полиции своей страны, выступающий действующим должностным лицом в стране пребывания. Важнейшая его задача – оказание помощи в вопросах содействия по службе и правовой помощи, а также в прочей оперативной совместной работе. В России контактные лица полиции работают начиная с 1991 года. В настоящее время при финском консульстве Санкт-Петербурга и посольстве Москвы работают два контактных лица. Помимо этого на территории Петрозаводска и Мурманска действует контактное лицо полиции в течение одной недели в месяц. Контактные лица



находятся в подчинении центральной криминальной полиции. Они участвуют в оперативной деятельности, встречаются с местными органами власти и отчитываются о происшествиях в сфере своей деятельности и в России более подробно. (В Финляндии, а также в России находятся четверо в посольстве: военнослужащий, представитель таможи, милиции и пограничной службы).

**Контактное лицо таможи:** Размещённое в посольстве контактное лицо таможи, задачей которого является предоставление помощи таможене собственной работы по вопросам, входящим в его компетенцию в стране нахождения. Задачи содержат как дипломатические, так и оперативные поручения.

**Нормативная иерархия:** Означает иерархический порядок применения норм. Высшую ступень в нормативной иерархии занимает конституция, после которой следуют законы, указы и нормы более низшего уровня.

а) Нормативная иерархия Российской Федерации включает: 1. конституцию, 2. федеральные законы, 3. указы президента, 4. по уровню ниже закона, так называемые предписания (постановления), действующие на территории всей федерации (например, постановление министерства), 5. конституции субъектов, 6. законодательство субъектов, 7. местное законодательство городов и областей.

б) Нормативная иерархия Финляндии включает: 1. конституцию, 2. законы, изданные парламентом и указы государственного совета, 3. административные (не соответствующие уровню закона, подзаконные) постановления и директивы (инструкции) государственных учреждений и ведомств, административных территорий и муниципальных самоуправлений.

**Оперативная деятельность:** В качестве термина по борьбе с преступностью означает в Финляндии разведательную деятельность, предшествующую производству предварительного следствия и стадию предварительного следствия. Включает в себя использование принудительных мер, а также завуалированную деятельность. Сюда относится также сотрудничество по обмену информацией между полицией, таможеней и ведомством пограничной охраны (ПТР), а также общие операции различных органов власти (в том числе операции, проводимые со спасательными службами и вооружёнными силами). В Финляндии важнейшими законами, регулирующими оперативную деятельность, являются: конституция,

административный закон, закон о дознании и закон о принудительных мерах. В России означает оперативно-розыскную деятельность в борьбе с преступностью. Это включает в себя разведовательную деятельность в целях предотвращения и выявления преступлений, а также этап дознания по приобретению доказательств. Помимо прочего это включает розыск лиц. Оперативно-розыскная деятельность регулируется конституцией, законом об оперативно-розыскной деятельности, уголовно-процессуальным кодексом и уголовным кодексом. (16, 13)

**Пограничная зона:** территория вдоль внешней границы ЕС/Финляндии и Российской Федерации, предназначенная для контроля за режимом границы и содержания безопасности границы. В Финляндии на суше может простираться не более трёх километров, а на море не более четырёх километров от государственной границы Финляндии. В Финляндии решение о ширине пограничной зоны принимает государственный совет. Пограничная зона в Финляндии контролируется ведомством пограничной охраны, полицией и таможней. В России отдалённость от государственной границы составляет пять километров. В 2006 году пограничная зона на Северо-Западе России была расширена до 25 километров. В России решение о ширине пограничной зоны может принять отвечающий за безопасность государственный центральный орган власти или ФСБ, или высший административный орган области. Пограничная зона контролируется в России пограничной службой и ФСБ.

**Пограничное контактное лицо:** Направленное ведомством пограничной охраны в посольство должностное лицо, задачей которого является, в основном, рассмотрение вопросов, связанных с выдачей виз. Пограничная служба разместила в посольстве Хельсинки своего представителя, задачи которого включают дипломатические и оперативные поручения, а также участие в развитии сотрудничества между Финляндией и Россией.

**Пограничный уполномоченный:** В договоре о режиме границы между Финляндией и Россией пограничный уполномоченный упоминается как представитель ведомства пограничной охраны Финляндии, или пограничной службы Российской Федерации. Система пограничных уполномоченных является основным практическим инструментом, с помощью которого ведомство пограничной охраны Финляндии и пограничная служба Российской Федерации в соответствии с договором о режиме границы занимаются региональными и местными

вопросами, требующими принятия совместных решений или информирования. Пограничные уполномоченные обеспечивают в соответствии с государственным договором (Договор о режиме границ и порядке урегулирования пограничных инцидентов 1960) выполнение обязательств, связанных с содержанием государственной границы, пограничным сотрудничеством и расследованием пограничных инцидентов. Пограничные уполномоченные встречаются друг с другом на постоянно проводимых совещаниях.

**Помощник пограничного уполномоченного:** Должностное лицо, назначенное пограничным уполномоченным, и наделённое в соответствии с Договором о режиме границы (1960) правами и обязательствами для решения указанных в договоре вопросов. По встречам помощников составляются протоколы, и принятые ими решения вступают в силу после подтверждения их пограничными уполномоченными.

**Постоянно действующая финско-российская пограничная рабочая группа:** Постоянно действующая рабочая группа из представителей ведомства пограничной охраны Финляндии и пограничной службы Российской Федерации, которая была учреждена протоколом от 28.7.1997. В состав рабочей группы входят в качестве постоянных членов от каждой стороны председатель, два члена и переводчик. В совещаниях рабочих групп могут принять участие также и специалисты. Основными задачами является подготовка встреч и визитов руководства сторон, организация обмена опытом и информацией на собственном уровне и на уровне пограничных уполномоченных, предоставление информации на уровне пограничных уполномоченных, подготовка инструкций для пограничных уполномоченных, рассмотрение пограничных происшествий, по которым пограничные уполномоченные не пришли к согласию; организация сотрудничества подразделений, отвечающих за положение в Финском заливе. Постоянно действующая рабочая группа имеет годовой план, который подтверждают руководители каждой из организаций. Совещания проводятся поочередно в Финляндии и России.

**Правовая помощь:** Оказание правовой помощи на взаимной основе при исполнении служебных обязанностей в соответствии с Европейской Конвенцией о взаимной правовой помощи 1959 года. По данному договору центральным органом власти

Финляндии выступает министерство юстиции. Для органа власти Финляндии просьба об оказании правовой помощи может быть направлена также напрямую тому органу, в компетенцию которого относится выполнение просьбы, например, полиции, судебному заседанию или прокуратуре. Центральная уголовная полиция имеет существенное значение в оказании взаимной правовой помощи. Международная уголовно-правовая помощь в широком значении покрывает взаимную правовую помощь, выдачу на основании совершённого преступления, перемещение осуждённых и исполнение последствий утрат. (25, 26)

**Соглашение о сотрудничестве по борьбе с преступностью:** Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью, подписанное 5.3.1993 (ДогФ 12/1994). Двухстороннее соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью между Финляндией и Россией покрывает сотрудничество между компетентными органами власти и обмен информацией по предотвращению, выявлению, борьбе и раскрытию преступных действий. Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступностью является так называемым инструментом содействия по службе, когда все предпринимаемые на его основании действия и меры не входят в круг правовой помощи. Участники соглашения обязуются предоставлять друг другу содействие по службе, в частности, в проведении допроса лиц, в приобретении доказательств, связанных с преступлением, а также проводить поиск и конфискации. В сферу сотрудничества полиции входит, в частности, оперативный обмен информацией и расследование причин смерти. Просьбы по оказанию содействия по службе передаются в соответствии с 3 статьёй через центральный орган власти сторон. Центральным органом власти в Финляндии является центральная уголовная полиция. На российской стороне центральным органом власти выступают три органа: генеральная прокуратура, министерство внутренних дел и главное управление таможи. Целью соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью является прежде всего облегчение производства дознания. (19)

**Центральный орган власти:** Орган власти упоминаемой страны, через которого осуществляется сотрудничество по вопросам, изложенным в договоре, на основании международных договоров. В соглашении о сотрудничестве в борьбе с преступностью центральным органом власти Финляндии является Центральная уголовная полиция КРП, в России – ФСБ,

Прокуратура, Таможенная служба и Министерство внутренних дел. Компетентными органами в Финляндии являются ведомство пограничной охраны, таможня и полиция, а в России компетентными органами являются Генеральная прокуратура, пограничная служба, Таможенная служба и управление министерства внутренних дел.

## Финляндия

**Административный закон:** Закон об административных процедурах (6.6.2003/434), регулирует процедуру действий администрации и правовую защиту в административных делах. Целью закона является также содействие развитию качества и результативности административных услуг. Закон определяет принципы хорошего управления, а также подлежащие соблюдению процедуры при решении административных вопросов. Закон используется в государственных органах власти, муниципальных органах власти и в независимых официальных правовых учреждениях, а также в учреждениях парламента, в канцелярии президента республики, а также в государственных коммерческих учреждениях, в общественно-правовых частных объединениях при исполнении ими официальных административных функций. (15)

**Анализ таможенных рисков:** Практикуемый приём таможни, в соответствии с которым информация, касающаяся транспортных средств, оценивается в интересах борьбы с преступностью. В оценочном процессе используется уже существующая информация о рисках. Помимо данных, зарегистрированных в информационных системах и базах данных, информация приобретает также через разведывательные каналы.

**Бюро SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*):** Бюро центральной уголовной полиции, которое отвечает в Финляндии за национальную часть SIS-информационной системы, а также за введённые в эту систему национальные сведения. (1)

**Ведомство пограничной охраны (РВЛ):** Ведомство пограничной охраны является государственной организацией, которая состоит из руководимого начальником штаба ведомства пограничной охраны (РВЛЕ), то есть из пограничного отдела министерства

внутренних дел и восьми административных подразделений. Основной задачей ведомства пограничной охраны является обеспечение пограничной безопасности в сотрудничестве с другими органами власти. Пограничная безопасность подразумевает те отечественные мероприятия и мероприятия, проводимые за границей, с помощью которых делается попытка воспрепятствовать нарушениям общего порядка в соответствии с предписаниями перехода через государственную и внешнюю границу, и транснациональным перемещениям через границу, угрозам безопасности, а также безопасности перехода через границу. В круг обязанностей входят отдельно определённые функции по контролю и мероприятия по предотвращению, выявлению преступлений и предъявлению обвинений в сотрудничестве с другими органами власти. Ведомство пограничной охраны выполняет функции полиции и таможни, розыскные и спасательные функции, а также участвует в военной обороне страны. Ведомство работает на территории, где его присутствие обосновано для поддержания общественного пограничного порядка и пограничной безопасности. В других местах ведомство пограничной охраны действует в тех случаях, когда оно необходимо для завершения предписанного законом поручения или предоставления содействия по службе. (3, 10, 18)

**Высшее руководство полиции:** Начальник департамента полиции при Министерстве внутренних дел, или начальник управления полиции. Является высшим должностным лицом управления полиции и глава над руководителями прочих полицейских управлений. В состав регионального управления пяти губерний (Южная Финляндия, Восточная Финляндия, Западная Финляндия, Оулу и Лапландия) входит департамент полиции, которым руководит начальник полиции губернии. Полицейский округ Аландских островов является самостоятельным подразделением, подотчётное административным органам Аландских островов. Полицейская деятельность общегосударственного характера на Аландских островах проводится Аландским подразделением центральной уголовной полиции. На местном уровне работают департаменты полиции, подчинённые как губернскому управлению, так подразделения общегосударственного значения, подчиняющиеся министерству внутренних дел. К последним относятся центральная уголовная полиция, полиция безопасности, мобильная полиция, учебные заведения полиции и центр информационно-вычислительного обеспечения. (1)

**Высший административный суд:** Высший административный суд в Финляндии, которым руководит президент высшего

административного суда. Административные суды губерний выступают предшествующими судебной инстанцией.

**Генеральный директор таможи:** Высшее должностное лицо таможенного ведомства, осуществляющее руководство таможенной службой. Генеральный директор отвечает за издание правовых норм, входящих в компетенцию таможенного управления и подтверждает регламент работы таможенного ведомства. Генеральный директор отвечает также за организацию работы и экономическую деятельность таможенного ведомства на основании предъявляемых министерством финансов результативных целей. Генеральный директор составляет для таможи подробные результативные цели, план работы и план экономической деятельности, а также проект экономической оценки – бюджета. Помимо прочего генеральный директор в рамках компетенции таможенного управления принимает решение о местах деятельности таможи, о прочих важных и существенных вопросах, а также подписывает заключение счетов таможенного ведомства.

**Депортация:** В законе об иностранцах под депортацией подразумевается выдворение из страны иностранного гражданина в тех случаях, когда: 1) иностранный гражданин находится в стране на основании выданного официальным органом Финляндии временного или постоянного разрешения на пребывание; 2) иностранный гражданин находится в стране и его пребывание зарегистрировано в его разрешении на пребывание, его зарегистрированное пребывание или его карточка разрешения на пребывание уже не действительны. Из страны может быть выдворен находившийся на основании разрешения на пребывание иностранный гражданин: 1) который находится в Финляндии без необходимого разрешения на пребывание; 2) который, как установлено, обвиняется в совершении преступления, за что ему определено в качестве максимального наказания как минимум один год лишения свободы, или который обвиняется в повторном совершении преступлений; 3) который своим поведением создаёт опасность для безопасности других; или 4) который приступил, или которого можно на основании ранее осуществляемой деятельности или на основании обоснованных причин заподозрить в деятельности, направленной против национальной безопасности Финляндии, или подвергающему опасности отношения Финляндии с иностранным государством. В соответствии с 1 моментом 2 пунктом Закона из страны может быть выдворен также иностранный гражданин, который

оставлен в качестве недееспособного без приговора к наказанию на основании 3 главы 4§ уголовного кодекса Финляндии. Беженца можно выдворить из страны в случаях, указанных в 1 моменте 2–4 пунктах закона. Беженца нельзя выдворять на его родину, или в постоянную страну его проживания, где он по-прежнему нуждается в международной защите. Беженца можно выдворить только в ту страну, которая согласна принять его. К компетентным органам власти, принимающим решение о выдворении из страны, относятся управление по делам иностранцев, ведомство пограничной охраны и полиция. (4)

**Дорожная полиция:** Государственная структура полиции, отвечающая за безопасность дорожного движения, а также за вопросы общественного правопорядка и безопасности в Финляндии. Вместе с другими подразделениями полиции участвует в расследовании преступлений.

**Закон о гласности в деятельности органов власти:** Закон (21.5.1999/621) предусматривает право каждого на доступ к официальным документам общего пользования, обязательство сохранения тайны должностным лицом, соблюдение тайны официальных документов, а также информации о частной коммерческой структуре или профессиональной тайны в интересах защиты общих и частных интересов по необходимым ограничениям, также об обязательствах органов власти в осуществлении целей настоящего договора. Цель закона, определяющего право получения информации и обязательства органов власти, заключается в поощрении открытости и эффективной практики управления информацией в государственных учреждениях, и создании для частных лиц и компаний возможности следить за осуществлением государственным органом власти своих полномочий, с использованием им государственных ресурсов, свободно формировать свое мнение, оказывать влияние на деятельность государственного органа власти и защищать свои права и интересы. Закона о гласности в деятельности органов власти (15)

**Закон о пограничной охране:** Регулирует вопросы перехода через государственную границу и охраны границы, а также, определённые в других источниках задачи и полномочия в отношении ведомства пограничной охраны и пограничников. (15.7.2005/578).(3)



**Закон о полиции:** Закон, регулирующий деятельность полиции Финляндии (7.4.1995/493).

**Закон о производстве предварительного следствия:** Закон, который регулирует в Финляндии общие принципы производства предварительного следствия . (15)

**Закон об иностранцах:** Закон, регулирующий вопросы въезда, выезда, пребывания и трудоустройства иностранных граждан на территории Финляндии (30.4.2004/301), на основании которого выпущены постановления. Целью закона является содействие иммиграции и международной защите на основании уважения основных прав и свобод личности, и исходя из взятых на себя Финляндией международных обязательств. Целью является содействие хорошему управлению и осуществление правовой защиты в делах, касающихся иностранцев. (4)

**Закон об общественном порядке:** Закон об обеспечении безопасности в общественных местах /1.10.2003, который регулирует деятельность полиции ведомства пограничной охраны, а также деятельность отдельных частных компаний, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности. (15)

**Закон об управлении ведомства пограничной охраны:** Закон, касающийся организации и деятельности ведомства пограничной охраны (15.7.2005/577). (17)

**Запрет на въезд в страну:** Под запретом на въезд в страну подразумевается указанный в Законе об иностранцах Финляндии запрет, связанный с определённым сроком, или временно действующий, на въезд в одну или несколько стран Шенгенского договора. Запрет на въезд в страну контролирует ведомство пограничной охраны и полиция. В соответствии с Законом об иностранцах иностранному гражданину и находящейся в Финляндии его супруге, или ей приравненной необходимо предоставить возможность быть заслушанным в вопросах, касающихся его отсылки, депортации или запрета на въезд в страну. При вынесении решения об отсылке и депортации, а также при определении и назначении длительности срока действия отказа во въезде необходимо принять во внимание обстоятельства, являющиеся основой для принятия решения, а также факты и обстоятельства в целом, влияющие на данное дело. При принятии решения особое внимание необходимо обратить на интересы ребёнка и на защиту интересов семьи.

Обстоятельствами, учитываемыми при принятии решения, являются также продолжительность и цель пребывания иностранного гражданина в стране, а также характер выданного иностранцу разрешения на пребывание, его связи в Финляндии и семейные узы, культурные и социальные связи на родине. Если отсылка или депортация из страны, или связанный с этим запрет на въезд в страну связаны с криминальной деятельностью иностранного гражданина, то необходимо учесть серьёзность проступка, а также размер ущерба или опасности, причинённой общественной или частной безопасности.

Кроме прочего, при определении и назначении длительности срока действия отказа во въезд в страну необходимо учесть, имеются ли у иностранного гражданина такие семейные или рабочие узы в Финляндии или в другой стране Шенгенского договора, на которые запрет на въезд в страну может оказать чрезмерное влияние. При принятии решения об отказе во въезде в страну иностранному гражданину, чьё ходатайство, касающееся международной защиты, оставлено без рассмотрения или отклонено, внимание может быть обращено также на обстоятельства, послужившие основанием для оставления без рассмотрения или отклонения ходатайства, а также на то, способствовал ли иностранный гражданин своей деятельностью существенному воздействию на рассмотрение ходатайства по предоставлению убежища. Согласно Закону об иностранцах нельзя отказывать во въезде и отсылать или депортировать лицо в район, где ему грозят смертная казнь, пытки, преследование или другие виды обращения, унижающие человеческое достоинство, или откуда он может быть выслан в такой район. (4)

**Информационно-криминальная служба (РТП):** Подразделение центральной уголовной полиции, которое отвечает за международное сотрудничество на общегосударственном уровне и направляет идущие за границу запросы правовой помощи и просьбы содействия по службе. Информационно-криминальная служба обеспечивает организацию обучения контактных лиц, работающих за границей.

**Информационная система Шенген SIS (*Schengen Information System*):** Информационная система стран-членов Шенгенского договора, создание которой исходит из заключённой странами Шенген Конвенции (1996) об отмене пограничного контроля на внутренних границах сообщества. Информационная система

формируется из размещённого в Страсбурге, Франции центрального сервера базы данных (С-SIS) и из национальных локальных серверов каждой страны (N-SIS).

В информационную систему могут быть введены сведения о гражданах, если

- 1) лица, находящиеся в розыске и подлежащие экстрадиции,
- 2) иностранные граждане, объявленные персоной нон-грата на территории какой-либо страны,
- 3) без вести пропавшие лица, нуждающиеся в защите,
- 4) лица, выступающие в роли свидетеля, или призванные в уголовном процессе к ответу перед правовыми судебными органами,
- 5) лицам, которым необходимо сообщить об обвинительном приговоре или о требовании прибытия на место понесения наказания, связанного с лишением свободы,
- 6) лица, находящиеся под секретным наблюдением
- 7) лица, подверженные особому контролю.

В отношении транспортных средств могут быть введены сведения, если транспортное средство находится под секретным наблюдением, или в отношении его необходимо провести специальную проверку, или транспортное средство находится в розыске для взятия на попечение, или в качестве доказательства для уголовного процесса. В систему, помимо прочего, могут быть введены сведения об определённых предметах, находящихся в розыске, для взятия на попечение, или необходимых в качестве доказательств в уголовном процессе. Зарегистрированные в информационной системе Шенгена извещения содержат извещения, рассматриваемые в качестве запросов правовой помощи.

**”Краткое” предварительное следствие:** В простых и ясных вопросах полиция может провести так называемое ”краткое” дознание, если по нарушению не определено другое наказание, как штраф или лишение свободы сроком не более чем шесть месяцев. К таким нарушениям могут быть отнесены, например, создание аварийной ситуации в дорожно-транспортном движении, мелкая кража и использование наркотиков. В случаях ”краткого” производства дознания допрос и прочее рассмотрение дела могут быть часто произведены уже на месте происшествия. За производство дознания отвечает в таком случае находящаяся на месте происшествия патрульная служба полиции.(16)

**Командир пограничного отряда:** Начальник пограничного отряда, по званию полковник. Должностное лицо, подчиняющееся штабу ведомства пограничной охраны. (18)

**Конституция:** Основа законодательства и практики официальной власти в Финляндии (11.6.1999/731). Основной закон страны, содержащий постановления о государственном устройстве, определяющий отношения между высшими государственными органами и основные права и свободы граждан. Новая конституция Финляндии вступила в силу 1 марта 2000.

**Криминальная полиция:** Полиция, отвечающая за уголовное расследование, у которой в департаментах полиции уезда имеется своё руководство, работающее в подчинении у местного уездного начальника полиции.

**Местная полиция:** Организация, отвечающая за местную деятельность полиции. Деятельность её включает функции криминальной полиции и полиции общественной безопасности.

**Местное управление:** В Финляндии означает как государственное местное управление, так и муниципальное самоуправление. За муниципальное самоуправление в Финляндии ответственность несут коммуны, за принятие решений которых отвечают избранные раз в четыре года на общих и свободных выборах муниципальные представительства. Муниципальные представительства выбирают из числа своих членов муниципальное правление. Муниципалитет имеет право налогообложения, и он проводит широкую политику в социальной и образовательной сфере, а также в сфере здравоохранения. К тому же муниципалитет принимает участие в развитии экономической ситуации коммуны.

**Местные органы власти пограничных отрядов:** Пограничные отряды и подчинённые им подразделения ведомства пограничной охраны.

**Минимальный контроль:** Форма пограничного контроля, включающая установление личности, соблюдение контроля запрета на въезд в страну, подписи о не выезде, решения по отсылке или депортации, и выполнение мероприятий, запрашиваемых по заявленным в розыск, а также оценка угрозы личности. Это включает также контроль пассажирских и прочих, указывающих на право путешествия документов и выяснение подлинности

документов. По мере необходимости выслушивание личности, и по мере необходимости контроль состояния водителя транспортного средства, а также проверку технической пригодности транспортного средства. (3)

**Министерство внутренних дел:** Отвечает в Финляндии как за вопросы внутренней безопасности, так и за вопросы, связанные с муниципальным и региональным развитием (до 2007 года). Подготавливает для правительства и парламента законы, положения и прочие решения, касающиеся управления внутренних дел, обеспечивает подготовку международных соглашений и решений, а также подготовку вопросов по Европейскому сообществу в рамках своей компетенции и руководит деятельностью управления внутренних дел. Подразделение полиции министерства внутренних дел действует в Финляндии в качестве верховного командования полиции, спасательно-аварийное подразделение действует в качестве высшего руководства службы спасения, а подразделение пограничной охраны является одновременно штабом ведомства пограничной охраны. (29)

**Министерство финансов (М):** Министерство занимается подготовкой экономической и финансовой политики правительства, государственного бюджета а также выступает в качестве специалиста налоговой политики. Министерство отвечает также за подготовку политики финансовых рынков и за политику государственных работодателей, политику в области подбора кадров, а также за развитие государственного управления. Помимо прочего министерство принимает участие в мероприятиях Европейского сообщества и в деятельности многих международных организаций. Таможенное ведомство Финляндии подчиняется министерству финансов, и участвует, таким образом, в национальном политическом диалоге и выработке решений. Задачи таможни, её организации и полномочия регулируются национальными законами и положениями. (30)

**Морская пограничная охрана:** Региональный орган пограничной охраны. В Финляндии к морской пограничной охране относятся морская пограничная охрана Финского залива и Западной Финляндии. (10)

**Начальник Ведомства пограничной охраны:** Высшее должностное лицо, осуществляющее руководство ведомством пограничной охраны, и действующее в качестве помощника

министра внутренних дел в решении вопросов, входящих в компетенцию ведомства пограничной охраны. Он вправе по представлению принимать решения, касающиеся ведомства пограничной охраны и её деятельности, по которым решение принимает министерство внутренних дел, а также по другим административным вопросам, являющимся не принципиально важными, если об этом не определено иначе. По обязательствам начальника ведомства пограничной охраны, касающимся вопросов военных приказов, определено отдельно. (18)

**Начальник полиции:** Должность руководства полиции Финляндии. Задачей является управление деятельностью местного департамента полиции. Руководит деятельностью как криминальной полиции, так и деятельностью полиции общественной безопасности на территории своего региона. (1)

**Начальник таможенного округа:** Начальник регионального управления таможни, который пользуется высшей властью в принятии решений таможенного округа. Он подтверждает регламент работы руководимого им подразделения. Начальник таможенного округа отвечает за достижение результативных целей, поставленных перед подразделением, и за развитие его деятельности.

**Общегосударственный пограничный орган:** Руководство ведомства пограничной охраны и штаб ведомства пограничной охраны, являющийся подразделением министерства внутренних дел. (18)

**Орган предварительного следствия:** Орган власти, отвечающий за предварительного следствия и дознание. В Финляндии органами предварительного следствия и дознания являются полиция, таможня и ведомство пограничной охраны в вопросах, входящих в их компетенцию.

**Основательный контроль (досмотр):** Форма пограничного контроля, включающая помимо минимального контроля, также и личный досмотр и досмотр транспортного средства и вещей в целях поиска необходимых документов, подтверждающих и удостоверяющих личность, а также для предотвращения контрабандных перевозок. (3)

**Отсылка из страны:** Отсылка из страны означает воспрепятствование во въезде в страну иностранному гражданину на границе, когда он прибывает в страну: 1. а) с визой; б) без визы; в) без разрешения на пребывание; или д) с разрешением на пребывание, которое выдано за границей, и он прибывает в страну первый раз во время срока действия разрешения; или 2. удаление из страны прибывшего в страну без разрешения на пребывание иностранного гражданина, если ему после прибытия в страну не предоставлено разрешение на пребывание, или его право на пребывание после въезда в страну не зарегистрировано в соответствии с требованиями закона об иностранцах.

На основании закона об иностранцах (148 параграф) иностранный гражданин может быть подвергнут отсылке из страны, если: 1) он не соответствует предпосылкам въезда в страну, указанным 11 §; 2) он отказывается предоставлять необходимую информацию относительно своей личности или поездки, или преднамеренно предоставляет недостоверную информацию; 3) в момент получения визы или разрешения на пребывание он преднамеренно предоставил неверные сведения, касающиеся личности или поездки, и повлиявшие на предоставление визы или разрешения на пребывание; 4) он во время короткого пребывания в Финляндии оказался неспособным позаботиться о себе; 5) на основании обоснованных причин его можно заподозрить в приобретении средств незаконным путём; 6) на основании обоснованных причин его можно заподозрить в торговле сексуальными услугами; 7) он без права на переход границы пересёк границу за пределами пограничного пункта перехода через границу, или через пограничный пункт перехода через границу в момент, когда пограничный пункт был закрыт; 8) на основании осуждённого к тюремному заключению, или на основании других обоснованных причин он подозревается в совершении преступления, что в Финляндии грозит тюремным заключением, или подозревается в совершении повторных преступлений; 9) он осуждён за совершение преступления и ему вынесено наказание в Финляндии за время его пребывания; 10) его можно на основании ранее осуществляемой деятельности или на основании обоснованных причин заподозрить в деятельности, направленной против национальной безопасности Финляндии, или подвергающему опасности отношения Финляндии с иностранным государством; или 11) принято решение о выдворении из страны, касающееся его, граждан третьих стран в соответствии с указанной в статье 2001/40/EУ 1–3 директивы совета о взаимном признании выдворения из страны. Лицом, выдворенным из страны, может быть и такой иностранный

гражданин, который прибыл в страну без разрешения на пребывание, и чьё пребывание в Финляндии предусматривает наличие визы или разрешения на пребывание, но который не обратился за визой, или ему в этом было отказано. Полиция или орган власти пограничного контроля может принять решение об отказе во въезде в страну в течение трёх месяцев с момента прибытия иностранного гражданина в страну. Затем полиция или орган власти пограничного контроля обязаны представить уведомление Управлению по делам иностранцев для предъявления иностранному гражданину решения об отсылке, или о его депортации из страны, если Управлению по делам иностранцев уже не приступило к мерам по выдворению из страны иностранного гражданина. Компетентными органами власти, принимающими решение об отказе во въезде в страну, являются ведомство пограничной охраны, полиция и управление по делам иностранцев. (4)

**Пограничная зона:** Пограничная зона – это территория между государственной границей и тыловой границей, определённая в положении государственного совета (15.7.2005 на основании закона о государственной границе).

**Пограничная территория:** Территория пограничного отряда, которым руководит региональный начальник. В состав пограничных территорий входят подчиненные им пункты пограничного перехода.

**Пограничник:** Должностное лицо, прошедшее обучение в ведомстве пограничной охраны.

**Пограничный контроль (инспекция):** Осуществляемый в соответствии с законом контроль лиц и транспортных средств, который может быть либо минимальным контролем, либо основательным контролем. (3)

**Пограничный контроль:** Мероприятия, используемые для охраны государственных границ, препятствующие переходу внешней границы особенно на территориях, расположенных между пограничными переходами. Пограничный контроль проводится в основном путём патрулирования на границе суши и на море.



**Пограничный отряд:** Структура ведомства пограничной охраны, отвечающая за пограничную безопасность и правопорядок определённой ей территории. В Финляндии к пограничным отрядам относятся пограничные отряды Юго-Восточной Финляндии, Лапландии, Каинуус и Северной Карелии, а также береговая служба Финского залива и Западной Финляндии. (10)

**Полицейский:** Название должностного лица в Финляндии, получившего полицейское образование. Полицейские подразделяются на полицейских, входящих в командный состав, младший командный состав и в состав рядовых. (27)

**Полицейское расследование:** Под полицейским расследованием подразумевается проведение прочих расследований, не включающих производство предварительного следствия по делам преступлений. Наиболее общими видами полицейского расследования являются расследование причин смерти, расследование случаев пропажи людей, расследование несчастных случаев на производстве на основании закона страхования несчастных случаев, расследование дел по убежищу на основании закона об иностранцах, расследование дорожно-транспортных происшествий, связанных с участием лосей, а также расследование, касающееся наложения запрета на предпринимательскую деятельность. Проведение полицейского расследования регулируется законом о полиции. (1)

**Полиция:** Государственный орган внутренней безопасности в Финляндии, деятельностью которого руководит отдел полиции министерства внутренних дел, то есть главное руководство полиции. В соответствии с законом о полиции задачей полиции является обеспечение правового и общественного порядка, поддержание общественного порядка и безопасности, а также выявление и предотвращение преступлений, их расследование и доведение до обвинительного заключения. (1)

**Полиция безопасности:** Общегосударственное подразделение полиции, отвечающее за вопросы безопасности всей страны. Основной сферой ответственности является предотвращение правонарушений, связанных с безопасностью страны.

**Полиция общественной безопасности:** Часть местных полиции, которая отвечает за общий правопорядок и безопасность данного региона.

**Предварительное следствие:** Расследование, проводимое на основании подозрения в преступлении, о том, произошло ли преступление, при каких обстоятельствах оно произошло и кого это дело касается. В процессе предварительного следствия выясняется также ущерб, причинённый преступлением, достигнутая выгода и какие требования имеются у пострадавшей стороны. Полиция, или другой орган предварительного следствия, обязана провести дознание без необоснованных задержек. По расследуемому уголовному делу назначается руководитель следствия. Руководитель следствия отвечает за продвижение следствия. О расследуемом уголовном деле необходимо также сообщить прокурору. Заявление о совершении преступления не регистрируется, если речь идёт о простом деле. К простым делам относятся, например, мелкая кража, лёгкое насилие, или создание опасной ситуации в транспортном движении. Закон о производстве предварительного следствия дознании регулирует основные принципы производства предварительного следствия. (15,16)

**Президент Финляндской Республики:** Избранный прямым всенародным голосованием раз в шесть лет, не более чем на два последовательных срока глава государства, которому принадлежит высшая исполнительная власть. Президент является главнокомандующим вооружённых сил и участвует в работе правительства, подписывая законы. Президент при содействии правительства руководит внешней политикой страны. Президент обладает широкими правами назначения высших государственных чиновников и выборе руководителей государственных учреждений. В помощь президенту действует канцелярия президента, которая является административным подразделением, не обладающим политическим правом принятия решений.

**Принудительные меры:** В Финляндии принудительные меры означают средства правоохранительных органов, направленные как на лишение свободы, так и на прочее, не связанное с лишением свободы. В состав первой группы входят поимка, доставка, задержание, заключение под стражу, или арест и подписка о не выезде. В последующую группу входит конфискация, изолирование места расследования, меры по ограничению прав и свобод правонарушителя, домашний обыск, обыск направленный на правонарушителя, прослушивание телефонных разговоров, технический надзор, снятие информации с технических каналов связи, определение и ведение в базу данных кода ДНК. Из выше

перечисленного к числу тайных мер принуждения относятся прослушивание телефонов, технический надзор и снятие информации с технических каналов связи, о чём подозреваемому лицу сообщают, как правило, после окончания производства предварительного следствия, или в исключительных случаях, вообще не сообщают. Принудительные меры регулируются законом о принудительных мерах. (30.4.187/450). (16)

**Программа внутренней безопасности:** Программа внутренней безопасности, соответствующая принципиальному решению Государственного совета (23.9.2004), задачей которой является повышение безопасности повседневной жизни Финляндии. Программа внутренней безопасности является первым, перешагнувшим межведомственные границы, проектом развития внутренней безопасности, рассчитанным на многие годы. (1)

**ПТР:** Совместная деятельность полиции, таможи и ведомства пограничной охраны в Финляндии в различных своих проявлениях. ПТР-сотрудничество проводится как на общегосударственном, региональном, так и на местном уровне, как на уровне запланированного сотрудничества, так и на практическом уровне и в сфере обучения. Одна из форм деятельности ПТР – это борьба с преступностью и аналитическая деятельность ПТР.

**ПТР-округа:** В Финляндии административный уровень сотрудничества полиции, таможи и ведомства пограничной охраны в Финляндии. ПТР-округов насчитывается пять. К ним относятся ПТР-округа Южной Финляндии, Восточной Финляндии, Западной Финляндии, Оулу и Лапландии. В каждом округе работает региональная группа ПТР по уголовно-разведывательной и аналитической деятельности, которая занимается сбором уголовно-разведывательного и аналитического материала на территории своего округа, и задачей которой является координация деятельности по борьбе с организованной и транснациональной преступностью на территории своего округа. Работой сотрудничества органов власти ПТР-округов руководит ПТР-руководство округа, в состав которого входят представители полиции, таможи и ведомства пограничной охраны из руководящего состава регионального уровня. Они разрабатывают региональный план сотрудничества, который должен основываться на стратегии общегосударственной руководящей группы ПТР. Округа руководят работой местных групп по сотрудничеству.

**ПТР-пункты:** В 2007 году два пункта, на станции пограничного контроля Ваалимаа и в аэропорту Хельсинки-Вантаа. Они имеют своих представителей из КРП, ведомства пограничной охраны и таможни (в аэропорту). Пункты представляют собою уголовно-разведовательные группы, созданные для осуществления оперативной деятельности, и предоставляющие информацию как департаментам полиции уездов, так и другим представителям властных структур, а также группам ПТР по уголовно-разведовательной и аналитической деятельности. Представители полиции, работающие в ПТР-пункте Ваалимаа помимо прочего имеют право действовать напрямую с органами власти приграничных территорий России в вопросах содействия по службе.

**Региональная группа ПТР по разведовательной и аналитической деятельности:** Территория Финляндии разделена на пять ПТР-округов, в каждом из которых действует группа ПТР по разведовательной и аналитической деятельности. Данная группа действует в качестве разведовательной и аналитической организации трёх различных органов на определённой географической территории, и её задачей является поддержка и содействие выявлению и раскрытию региональных преступлений, путём координации и рассмотрения информации. Работой групп ПТР по разведовательной и аналитической деятельности руководит государственный центр ПТР по разведовательной и аналитической деятельности, действующий в помещениях центральной уголовной полиции (КРП).

**Региональный начальник (Ведомство пограничной охраны, РВЛ):** Должностное лицо, руководящее пограничной территорией, работающее в подчинении командира пограничного отряда. Например, пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии разделен на три пограничные территории, какими являются пограничные территории Виролахти, Лаппеенранта и Иматра.

**Региональное подразделение по борьбе с преступностью:** Подразделение в управленческой системе полиции Финляндии, находящееся в подчинении у местной полиции, которое специализируется на расследовании транснациональных преступлений, экономических преступлений, преступлений в сфере высоких информационных технологий, на ответственном техническом

расследовании преступлений а также на уголовной разведке и анализе. Руководство подчиняется начальнику полиции.

**Руководитель губернской полиции:** Руководит отделениями полиции губернского правления пяти губерний (Этеля-Суоми, Итя-Суоми, Ляяни-Суоми, Оулу и Лапландия). Занимает положение руководящего лица в отношении расположенных на территории губернии начальников полиции уездов.

**Руководитель следствия:** В качестве руководителя следствия руководит производством предварительного следствия. В Финляндии руководители следствия имеются в полиции, таможене и ведомстве пограничной охраны. Обладает независимой ответственностью в вопросах продвижения следствия, направления следствия и завершения.

**Спасение на водах:** Спасение и обеспечение безопасности людей на водах в бедственных и аварийных ситуациях. Данная служба включает различные задачи, такие, как оказание помощи суднам, оказавшимся в бедственном положении на море, предотвращение несчастных случаев, поиск без вести пропавших и транспортировка больных с морской акватории и островного архипелага. Принципы выполнения данных задач регулируются международными договорами, а также законами и положениями. Спасением на водах занимаются все действующие на море и на побережье службы, морская торговля и добровольные общества. Средствами для спасения обеспечивают в Финляндии коммерческие структуры. Управление спасением на море осуществляется из центров спасения на водах и их подразделений, когда в аварийной ситуации находятся люди, или когда опасность грозит окружающей среде. На море сотрудничество осуществляется с морским ведомством, вооружёнными силами и с органами по охране окружающей среды. В Финляндии деятельностью по спасению на водах руководит ведомство пограничной охраны. (10)

**Станция пограничного контроля:** пункт пограничного перехода, через который осуществляется переход через границу и пограничный контроль.

**Суд первой инстанции:** Суд низшей инстанции в уголовно-гражданском судопроизводстве. Решение может быть обжаловано в надворном суде. Судебным заседанием суда первой инстанции руководит профессиональный судья.

**Таможенная процедура:** Таможенный кодекс Европейского Сообщества определяет таможенную процедуру ввоза товаров на таможенную территорию государств-членов ЕС или вывоза с его территории в третьи страны до предоставления таможенной декларации. В соответствии с кодексом таможенные процедуры можно разделить на выпуск для свободного обращения, внешний таможенный транзит, таможенный склад, внутреннюю переработку, переработку под таможенным контролем, временный ввоз, внешнюю переработку, экспорт и внутренний таможенный транзит. Каждый таможенный режим регулируется соответствующими предписаниями таможенного права и контролем, необходимым для его исполнения.

**Таможенная система Европейского Сообщества:** Система, которая отвечает за осуществление таможенной политики Европейского Сообщества и действует, таким образом, в качестве центрального торгово-политического инструмента. Таможенная политика стремится к созданию единого рынка между входящими в сообщество государствами-участниками ЕС. Это означает свободное перемещение товаров на единой таможенной территории сообщества, а также единую торговую политику в отношении третьих стран, стран, не входящих в состав ЕС. Договор об учреждении ЕС регулирует взаимные внутренние рынки между входящими в состав сообщества государствами-участниками, единую торговую политику, а также устранение таможенных пошлин и прочих, имеющих сходный эффект, ограничений. Основой единого рынка является таможенный союз, который предусматривает отказ от таможенных пошлин и прочих, имеющих сходный эффект, иных платежей, а также создание общего таможенного тарифа для всех государств-членов ЕС.

**Таможенная служба:** Таможенная служба является структурой налогообложения, контроля и обслуживания внутренней и внешней торговли ЕС, отвечающая за реализацию общей таможенной политики, и сфера деятельности которой охватывает всю страну. (2)

**Таможенный инспектор:** Чиновник таможни, наделённый законными правами и обязательствами для проведения таможенного контроля.

**Таможенный кодекс сообщества:** Означает таможенное законодательство Европейского сообщества. Таможенный кодекс применяется в торговле товарами между сообществом и третьими странами. Кодекс определяет права и обязательства личности на разных стадиях обращения товаров. Кодекс регулирует товары от их классификации до таможенных тарифов. С помощью единого таможенного тарифа осуществляется одинаковая классификация товара в торговле между странами сообщества и третьими странами, статистика внешней торговли, и прежде всего сбор таможенных пошлин. Кодекс определяет те положения и постановления, которые касаются ввоза товаров на территорию ЕС или вывоза товара из сообщества в третьи страны. Регламент предусматривает потребность надлежащего налогообложения и контроль для его обеспечения. Кодекс определяет таможенную процедуру до представления формы таможенного декларирования при ввозе товаров на территорию сообществ, или вывозе товара из сообщества в третьи страны.

**Таможенный округ:** Таможенная территория, соответствующая региональному делению таможни, действующая как независимое региональное подразделение. Решения по таможенным округам и зонам их деятельности принимает государственный совет. Финляндия разделена на таможенные округа: Южный таможенный округ, Западный таможенный округ, Восточный таможенный округ, Северный таможенный округ и таможенный округ Аландских островов.

**Таможенное управление:** Центральное управление таможенного ведомства Финляндии. Таможенная лаборатория и таможенные округа находятся в административном подчинении таможенного управления. Таможенное управление делится на четыре хозяйственных подразделения, подразделение по обслуживанию и штаб. В состав штаба входят служба внутреннего контроля, правовые вопросы и координирование международных вопросов и вопросов ЕС. В таможенном управлении для стратегического планирования создана совещательная комиссия, в состав которой входят генеральный директор таможенного управления и не более девяти других членов. В состав руководящей группы таможенного управления входят генеральный директор и начальники отделов. Начальник службы связи присутствует в руководящей группе в качестве постоянного эксперта. В состав расширенной руководящей группы входят помимо выше упомянутых лиц ещё представители организаций персонала. Руководящая группа таможенного управления оказывает помощь

генеральному директору в выработке направлений таможенной политики и занимается подготовкой вопросов, рассматриваемых руководящей группой таможенного ведомства. Хозрасчётными подразделениями таможенного управления являются отдел внешней торговли, отдел налогообложения, отдел контроля и административный отдел.

**Таможня и борьба с преступностью:** Одна из функций таможни наряду с задачами налогообложения. Включает в себя контроль и анализ рисков в таможенных органах.

**Уголовная разведка:** Добывание информации как путём открытых способов, так и путём завуалированной деятельности, с целью предотвращения, пресечения и раскрытия преступлений и содействия их расследованию. (1)

**Уголовно-разведовательный и аналитический центр ПТР:** Общегосударственный уголовно-разведовательный и аналитический центр ПТР, действующий в помещениях Центральной уголовной полиции, который осуществляет сбор информации от региональных групп, управляет их деятельностью и проводит общегосударственный анализ.

**Уголовный анализ:** Спланированное и систематическое обработка информации, приобретённой путём наведения справок, или из других информационных источников для борьбы с преступностью. (1)

**Управление по делам иностранцев:** Управление по делам иностранцев рассматривает и решает вопросы, которые касаются эмиграции в Финляндию, пребывания в Финляндии и прибытия в Финляндию беженцев. Управление занимается также вопросами предоставления гражданства Финляндии. Помимо прочего Управление по делам иностранцев предоставляет информационные услуги властным структурам и международным организациям, а также содержит реестр иностранцев. Управление по делам иностранцев сотрудничает со многими другими органами власти. Важными партнёрами сотрудничества являются полиция, ведомство пограничной охраны, министерство иностранных дел и министерство труда. (28)

**Финляндская Республика:** Финляндская Республика, провозглашённая независимой 6.12.1917, парламентская республика, где



высшей государственной властью пользуется парламент, который избирается на четыре года путём всеобщих прямых выборов. Правом голоса в выборах пользуются граждане Финляндии, достигшие 18 лет. Парламент и правительство обладают правом законодотворческой инициативы. Президент при содействии правительства руководит внешней политикой страны. В соответствии с конституцией Финляндия является двуязычной страной, официальными языками являются финский и шведский языки. Страна разделена на губернии (5), на территории которых находятся провинции (20). Провинции в свою очередь делятся на муниципалитеты местного самоуправления, которые обладают правом собственного налогообложения (касается как частных лиц, обществ, так и компаний) и определённые в законе права и обязательства по ведению социальных вопросов, а также вопросов в сфере здравоохранения и образования. Каждые четыре года в коммунах проводятся муниципальные выборы на всеобщих равных правах.

**Форма таможенного декларирования:** Таможенный кодекс Европейского Сообщества определяет таможенную процедуру ввоза товаров на таможенную территорию государств-членов ЕС или вывоз товара с его территории в третьи страны до предоставления таможенной декларации. В соответствии с кодексом формы таможенного декларирования делятся на таможенные процедуры, свободное складирование, вывоз ранее ввезённых товаров или реэкспорт и уничтожение и передача государству.

**Центральная криминальная полиция (КРП):** Центральная уголовная полиция является государственной структурой, которая отвечает за расследования организованной и опасной преступности, а также за расследования транснациональных преступлений в Финляндии. Она имеет несколько действующих пунктов в Финляндии, и в её организации работает также криминальная лаборатория, услугами которой пользуются также и другие органы. Международное сотрудничество уголовной полиции и других органов по борьбе с преступностью является существенной частью деятельности центральной уголовной полиции. КРП выступает центром Европола и Интерпола, а также центральным органом власти в подписанных Финляндией соглашениях по борьбе с преступностью. В рамках центральной уголовной полиции действует также в соответствии с Шенгенским соглашением бюро Сирене. (1)

**Шенгенский договор:** Цель Шенгенского договора способствовать свободному перемещению людей на территории стран Шенгенского договора. Договор со своей стороны реализует намерения ЕС по созданию внутреннего рынка, который предусматривает свободное перемещение через границы граждан, товаров, услуг и капитала. Финляндия присоединилась к Шенгенскому договору 25.3.2001, когда был прекращён пограничный контроль граждан Финляндии и других стран-членов. Из числа старых государств-членов Европейского союза Шенгенское соглашение подписали все страны, за исключением Великобритании и Ирландии. Норвегия и Исландия не являются странами ЕС, но они подписали акцессорный договор, на основании которого процедура въезда в эти страны соответствует въезду на территорию ЕС. Шенгенское соглашение пока ещё (2007) не используется в отношении недавно вошедших в состав ЕС стран-членов (Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Чехия, Словакия, Словения, Венгрия, Мальта и Кипр). (28)

**Школа морской и пограничной охраны Ведомства пограничной охраны (РМВК):** Исследовательское и учебное заведение по пограничной безопасности и спасению на водах. Школа морской и пограничной охраны занимается подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации кадров ведомства пограничной охраны, а также повышением квалификации кадров сотрудничающихся между собой органов власти. Школа проводит также обучение по управлению спасательными работами на водах, а также обучение управления собаками, обучение по борьбе с преступностью и разрешением инцидентов пограничных служб. Школа несёт полную ответственность за развитие процесса обучения солдат срочной службы ведомства пограничной охраны. В школе работает примерно 70 человек, в учебных центрах Эспоо и Иматра, а также в компании егерь-пограничников. (10)

**Штаб Ведомства пограничной охраны (РВЛЕ):** Отдел министерства внутренних дел, находящийся в прямом подчинении министра. Руководителем является начальник ведомства пограничной охраны. Штаб в качестве отдела министерства внутренних дел и руководящего штаба ведомства пограничной охраны занимается относящимися к его компетенции административными и военными задачами. Штаб ведомства пограничной охраны выступает от имени государства и отстаивает интересы и права государства в судебных заседаниях и по

отношению других официальных органов во всех вопросах, касающихся ведомства пограничной охраны. (18)

Россия

**Административное задержание:** Мера административного принуждения, основывающаяся на кодексе об административных правонарушениях, о чём решение принимает суд. (5)

**Административное правонарушение:** Административное правонарушение совершённое должностным лицом, физическим или юридическим лицом, за которое Кодексом об административных правонарушениях установлена административная ответственность. (5)

**Верховный суд Российской Федерации:** Является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Является судом второй инстанции, и осуществляет судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции. Является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам субъектов. Постановления верховного суда имеют верховенство над законами и подзаконными актами, даже если они лишены убедительного характера нижестоящих судебных инстанций. (9)

**Генеральная Прокуратура Российской Федерации:** Федеральная централизованная независимая система органов, задачей которой является осуществление надзора за соблюдением конституции и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов федеральными исполнительными органами, как министерствами, государственными комитетами, федеральными службами и прочими исполнительными органами государственной власти. В функции генеральной прокуратуры входит также координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. К этим органам относятся ФСБ, структуры министерства внутренних дел, федеральные службы контроля за оборотом наркотиков, таможня и другие правоохранительные органы. Генеральная прокуратура имеет право в пределах своих полномочий напрямую связываться с соответствующими властными структурами других стран и международными организациями, сотрудничать с ними,

заключать договора по предоставлению правовой помощи и соглашения по борьбе с преступностью, а также участвовать в переговорах по заключению международных соглашений. (18)

**Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями (ГУБЭП):** Структурно-независимое оперативно-розыскное подразделение криминальной милиции Российской Федерации, на ответственности которого находится борьба с экономическими преступлениями. Его важнейшими задачами являются руководство и координирование деятельностью подразделений управления внутренних дел субъектов Российской Федерации с целью пресечения и раскрытия экономических преступлений по делам которых предварительное следствие обязательно. Помимо прочего его задачами является выявление и раскрытие таких экономических преступлений, которые касаются национальных интересов и имеют особое общественное значение, а также предотвращение и раскрытие преступлений, которые совершаются в федеральных органах государственной власти.

**Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД):** Структура милиции общественной безопасности. ГИБДД является государственной инспекцией дорожной безопасности. Она обладает специальными функциями контроля, надзора и выдачи разрешений в сфере безопасности дорожного движения. (33)

**Дежурная часть:** Центр оперативного руководства в местной милиции. (36)

**Дознание:** Является первой формой предварительного расследования в России. Является формой подготовительного расследования, которое проводится тогда, когда предварительное следствие не является обязательным. Проводится в течение 15 суток с момента возбуждения уголовного дела, и за день до решения предоставления уголовного дела прокурору. Прокурор может продлить срок дознания максимально на десять суток. Производством дознания занимаются следователи органов дознания министерства внутренних дел, прокуратуры, ведомства пограничной охраны, пожарной безопасности, судебных приставов и таможни. (9)

**Дорожно-патрульная служба:** находится в подчинении ГИБДД. В её обязанности входят оперативно-предотвращающие, контрольные, надзорные функции, а также функции выдачи разрешений в сфере обеспечения дорожно-транспортной безопасности. Дорожно-патрульная служба участвует также в обеспечении охраны общественного порядка и в борьбе с административными правонарушениями в зонах своих постов и маршрутов патрулирования. (12, 34)

**Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:** Отдельный от уголовного кодекса перечень менее тяжких правонарушений, из которых многие связаны с административной деятельностью. Кодекс определяет также те основные принципы, составляющие суть административной ответственности, которых обязано придерживаться администрация в своей деятельности на территории Российской Федерации. Кодекс обширный, и включает весьма различные правонарушения, которые касаются не только деятельности должностных лиц, но и действий заказчиков администрации. Существенная часть кодекса отведена положениям административного приостановления коммерческой деятельности. Одной из задач кодекса является определение принципов исчисления денежных взысканий за административные нарушения. По взысканиям, превышающим размер административного штрафа решение принимает суд. К таким видам наказания за свершение административных правонарушений относятся возмездное изъятие орудия, административное задержание и административное приостановление деятельности (5)

**Конституция РФ:** Основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации. Ныне действующая конституция была принята по результатам всенародного голосования (референдума) 12.12.1993. конституция состоит из преамбулы и двух разделов, из девяти глав, 137 статей и заключительных и переходных положений. Конституция закрепляет конституционную государственную систему Российской Федерации, права и свободы граждан, федеральную структуру государственного устройства, порядок органов высшей государственной власти.

**Контактное лицо милиции:** Сотрудник милиции, работающий в Финляндии в посольстве России, который принимает

участие в совместной работе, в соответствии с соглашением о сотрудничестве в борьбе с преступностью.

**Криминальная милиция:** Милиция, отвечающая за преступления в Российской Федерации, нуждающиеся в проведении предварительного следствия. Она отвечает также за осуществление розыска лиц, скрывающихся от правоохранительных органов, следствия и суда, или уклоняющихся от исполнения уголовного наказания. Кроме того задачами криминальной милиции являются розыск без вести пропавших лиц в случаях, предусмотренных законодательством. В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и прочие подразделения, необходимые для решения её задач и оказания помощи милиции общественной безопасности. Криминальная милиция оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на неё обязанностей. Криминальная милиция является органом предварительного следствия. Порядок создания криминальной полиции, реорганизация и ликвидация её подразделений определяются правительством Российской Федерации. Порядок финансирования криминальной полиции определяется также правительством Российской Федерации. Начальники криминальной милиции субъектов Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности министром внутренних дел Российской Федерации. В состав криминальной милиции входят подразделение главного управления по борьбе с экономическими преступлениями (ГУБЭП) и региональные подразделения криминальной милиции по международной организации Интерпол. (12).

**Милиция:** В Российской Федерации – название полиции, система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, а также собственность, интересы общества и государства. Милиция входит в систему Министерства внутренних дел. Подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. (12)

**Милиция общественной безопасности (местная милиция):** Наряду с криминальной милицией представляет собою другую структуру милиции. Основными задачами милиции общественной безопасности являются обеспечение безопасности личности, охрана общественного порядка и безопас-

ности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, оказание помощи гражданам, органам власти и организациям. В её структуру входят, в частности, отдел участковых уполномоченных, изоляторы временного содержания, патрульно-постовая служба, отдел обеспечения безопасности дорожного движения. (12)

**Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России):** Федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за работу по обеспечению внутренней безопасности и правопорядка на территории Российской Федерации. В сферу деятельности министерства внутренних дел входит развитие структуры милиции, обеспечение результативности управления нормативной деятельности и предусмотренных в законодательном порядке задач. Министерство подчиняется напрямую президенту Российской Федерации в вопросах, входящих в круг его компетенции. (36)

**Министерство внутренних дел Российской Федерации, департамент уголовного розыска (ДепУР МВД России):** Независимое структурное подразделение министерства внутренних дел Российской Федерации. Его задачами является обеспечение и исполнение в пределах своих полномочий в соответствии с государственной политикой, и в соответствии с нормативно-правовым регулированием указаний министерства внутренних дел, связанных с выявлением, предупреждением, пресечением и раскрытием тяжких и особо тяжких преступлений, с розыском уголовных и без вести пропавших лиц, опознаванием трупов, разработкой стратегий и с нормативно-правовым обеспечением оперативно-розыскной деятельности, а также раскрытием преступлений, совершённых несовершеннолетними и иностранными гражданами.

**Министерство иностранных дел Российской Федерации:** Министерство, отвечающее за исполнение внешней политики России. Участвует в вопросах политики иностранцев России (визы) и в проведении системы пограничной безопасности, отвечая за обстоятельства деятельности размещённых за границей контактных лиц милиции, пограничной службы и таможи Российской Федерации.

**Министерство юстиции Российской Федерации, Минюст России:** отвечает за сферу управления юстиции на территории Российской Федерации, а также за совершенствование его законодательства. Сфера деятельности включает суды, прокуратуру, службу судебных приставов и изоляторы временного содержания. Отвечает за деятельность государственных адвокатских и нотариальных служб. Министерство юстиции отвечает также за реестр законодательства и за контроль реестров (в частности, реестр предприятий и обществ). Министерство юстиции находится в прямом подчинении президента, что означает, что его деятельностью руководит президент. (7, 9)

**Начальник милиции:** Должностное лицо, осуществляющее руководство милицией, в подчинении у которого находятся криминальная милиция и милиция общественной безопасности.

**Область:** Административная территория Российской Федерации, имеющая статус субъекта в соответствии с конституцией России. Это означает, что она имеет избранный на выборах представительский орган, обладающий законодательной властью в данной области. Областью руководит губернатор, который ранее избирался на выборах, но в настоящее время назначается по указу президента. Области, граничащие с Финляндией, это, в частности, Ленинградская область и Мурманская область.

**Оперативно-розыскная деятельность:** Деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов. Задачей оперативно-розыскной деятельности является выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Сюда относится также осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска бес вести пропавших. Добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. (13)

**Патрульно-постовая служба:** входит в состав милиции общественной безопасности. Задачей патрульно-постовой службы является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на улицах, объектах транспорта и в иных общественных местах. Патрульно-постовую службу



осуществляют специально назначенные наряды милиции. Главными задачами патрульно-постовой службы являются обеспечение частной (личной) безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а также участие в раскрытии преступлений и задержании преступников. (12, 23)

**Подзаконные акты Российской Федерации:** Правовой акт органа государственной власти, имеющий более низкую юридическую силу, чем закон. Подзаконный акт принимается на основании и во исполнение законов в Российской Федерации. В Российской Федерации на федеральном уровне к подзаконным актам относятся указы президента, постановления и распоряжения правительства, акты Центрального банка, министерств, государственных комитетов и прочих органов исполнительной власти (например, таможенная и пограничная службы), а также постановления палат Федерального Собрания (Совет Федерации и Дума) и решения судов и арбитражных судов. (9)

**Постановление правительства Российской Федерации:** Положение, которое используется в управлении деятельности органов власти, и которое обладает юридическим статусом, соответствующим уровню подзаконного акта. Постановления принимаются на основании конституции, федеральных законов и президентских нормативных указов с целью их исполнения. Президент вправе отменить постановление, если оно противоречит статьям конституции, федеральных законов и президентским нормативным указам. Положение должно быть опубликовано в течение 15 дней с момента его принятия на заседании правительства, если оно не содержит государственные секреты, или конфиденциальную информацию. Если постановление касается прав на гражданство и прав человека, то оно не вступает в силу до опубликования. Положения могут быть обжалованы в суде. (5, 9)

**Постановление Президента Российской Федерации:** Постановление, действующее на всей территории Федерации, которое подтверждается указом президента. (5)

**Правовая система Российской Федерации:** Основывается на федеральном конституционном законе О правовой системе Российской Федерации (31.12.1996, № 1-ФКЗ). Правовая система включает Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд, Высший арбитражный суд, республиканские и

областные суды, а также суды Москва и Санкт-Петербурга, суды автономных областей и автономных округов, окружные суды, военные и специализированные суды, окружные федеральные арбитражные суды, апелляционные суды и арбитражные суды субъектов, являющимися федеральными судами. Суды субъектов включают конституционные суды и третейские суды. (9)

**Предварительное следствие, следствие:** Одна из форм предварительного расследования. Означает процесс рассмотрения материала, перешедшего порог расследования. Общее понятие, которое делится на предварительное следствие и судебное следствие. За данное следствие отвечают следователи прокуратуры, следователи федеральной службы безопасности, министерства внутренних дел и таможенной службы. (6)

**Президент Российской Федерации:** Глава государства Российской Федерации, избираемый на 4 года на основе всеобщего равного и прямого тайного голосования, не более чем на два срока. Президент обладает правом роспуска парламента. В качестве нормативных средств управления президент пользуется правом законодательной инициативы и изданием указов и распоряжений президента. Формально президент являет собою отдельный институт, но одновременно возглавляет исполнительную власть государства. Из числа министерств правительства часть составляет так называемые силовые министерства, что означает прямое подчинение руководства силовых структур президенту, при подчинении других министерств правительству. (9)

**Приказ ведомства:** Административное решение начальника ведомства, которое содействует исполнению законов, постановлений и приказов, которое не может быть в противоречии с федеральным законодательством и с высшим региональным законодательством. (5)

**Прокуратура:** Управление обвинителей, которому подотчётны следователи прокуратуры. Органы прокуратуры имеются при общих судах трёх уровней.

**Прокурор:** Должностное лицо прокуратуры, наделённое исполнительными полномочиями прокурорского надзора. В соответствии с процессуальным кодексом Российской Федерации прокурор участвует в судебном заседании при рассмотрении уголовных дел, поддерживая обвинение, опротестовывает незаконные решения суда, судебные приговоры, определения

и постановления судов. Прокурор не может быть членом органов государственной власти или местного самоуправления, избираемым на выборной основе, членом общественных объединений, преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности. Прокурор назначается на должность генеральным прокурором Российской Федерации сроком на пять лет. Выступает должностным лицом от имени государства, в компетенцию которого входит осуществление надзора за законностью уголовного дела в ходе уголовного процесса, а также предварительного следствия и дознания.

**Региональное пограничное управление:** региональная структура управления пограничной службы России. На территории Севера-Запада России подразделяется на пограничные управления ФСБ России, где с территорией Юго-Восточной Финляндии погранично соседствуют республика Карелия и Ленинградская область. В их подчинении работают пограничные отделы (окружные отделы), комендатуры и на практическом отделе пограничные заставы. (8)

**Розыск:** Розыск – это деятельность компетентных правоохранительных органов по установлению местонахождения уклоняющихся от следствия и суда осуждённых лиц, или лиц, сбежавших из заключения, а также лиц, пропавших без вести. (13)

**Российская Федерация:** Правопреемник Союза Советских Социалистических Республик, (СССР). СССР прекратил своё существование 26.10.1991. Российская Федерация состоит из 89 субъектов, к которым относятся 49 областей России, 21 республика, 10 автономных округов, шесть краёв, одна автономная область, а также города Москва и Санкт-Петербург. С 1922 года по 1991 год официальным названием Российской Федерации было Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, которая входила в состав СССР.

**Следователь:** Должностное лицо, уполномоченное вести предварительное следствие в уголовном деле. (6)

**Субъект:** Административная территориальная единица России, имеющая свои законодательные (представительские) органы, руководство (губернатор) и управление, и которая в соответствии с положениями конституции является независимым в принятии решений. В Российской Федерации насчитывается 89 субъектов.

Субъектами являются 49 областей России, 21 республика, 10 автономных округов, шесть краёв, одна автономная область, а также города Москва и Санкт-Петербург. (5)

**Таможенный кодекс РФ:** Действующий на всей территории Российской Федерации таможенный кодекс, определяющий задачи, обязанности и права таможенной службы.

**Таможенная служба Российской Федерации:** Федеральное управление, отвечающее за таможенную деятельность, которое является одним из органов следствия.

**Уголовный кодекс Российской Федерации:** Уголовный кодекс Российской Федерации определяет и предусматривает уголовную ответственность за совершенные преступные действия. Уголовный кодекс устанавливает пять основных принципов уголовной ответственности, к которым относятся принцип законности, принцип равенства граждан перед законом, принцип вины, принцип справедливости и принцип гуманизма. К уголовной ответственности может быть привлечено лицо, совершившее общественно опасные деяния, запрещённые уголовным кодексом. Наказание может быть вынесено только на основании положения закона. В отличие от законодательства Финляндии, преступление и наказание в России могут основываться только на уголовный кодекс своей страны, во внимание не берётся законодательство других стран. Подобно Финляндии, в России уголовный кодекс предусматривает определённые сроки уголовной ответственности, где принципом является то, что в момент совершения преступных действий к ним применяются положения действующего на тот момент уголовного кодекса. В Финляндии в момент вынесения судебного приговора применяется всё же действующий закон, если его применение способствует к более смягчающему конечному результату. В случае, если позднее вступивший в силу уголовный кодекс России исключает действие преступности, смягчает наказание или прочим образом способствует улучшению положения лица, совершившего преступление, то это имеет обратную силу закона. Смягчающий обстоятельства, новый уголовный кодекс может иметь обратную силу закона также на приведённые к исполнению наказания, которые не совершены ещё в полной мере. (9)

**Уголовный розыск:** Подразделение министерства внутренних дел, которое осуществляет оперативно-розыскную деятельность и прочие, входящие в сферу его действия функции, предотвращая и раскрывая преступления в отношении отдельных граждан и их собственности, а также преступления, угрожающие общественному правопорядку и безопасности. Является подразделением криминальной милиции. (12)

**Уголовно-процессуальный кодекс:** Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. №174ФЗ 18.12.2001. Устанавливает порядок дознания, возбуждения уголовного дела и работы суда в Российской Федерации. (6)

**Указ Президента Российской Федерации:** Постановление президента, имеющее преимущественное положение в отношении к другим постановлениям и местным законам (5)

**Управление по борьбе с организованной преступностью:** Важнейшей задачей управления по борьбе с организованной преступностью является пресечение противоправной деятельности преступных сообществ, организованных групп, их руководителей, членов и помощников. Деятельность включает противодействие организованной преступности как в сфере применения насилия, так и в сфере экономических преступлений. Управление занимается также выявлением и пресечением преступлений, связанных с коррупцией.

**Федеральная пограничная служба:** Федеральная пограничная служба Российской Федерации, подведомственная ФСБ, является федеральным органом исполнительной власти, и разделённая на семь региональных пограничных управлений. Отвечает за содержание безопасности и правопорядка границы на территории Российской Федерации. На противоположной границе с Финляндией находится Северо-Западное региональное пограничное управление. Система пограничной службы включает в себя органы пограничного контроля, орган внешней разведки, оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, деятельность по обеспечению собственной безопасности системы пограничной службы и органы пограничной стражи; пограничные войска и выше упомянутые региональные пограничные управления. (21)

**Федеральная таможенная служба:** Федеральная таможенная служба России, орган исполнительной власти, отвечающий за деятельность таможи, предшественницей которой до 9.3.2004 был независимый Государственный таможенный комитет. Таможенная служба осуществляет свою деятельность на территории субъектов РФ, разделившись в соответствии с областями на региональные таможенные управления. Управление деятельностью региональных таможенных управлений осуществляется руководством таможенной службы на основании внутренних распоряжений управления. Решения о структуре, организации и прекращении деятельности регионального управления принимает соответствующее министерство, отвечающее за деятельность таможенных органов. В подчинении у региональных таможенных управлений находятся местные таможи, работой которых руководят начальники таможен. Местные таможи управляют деятельностью таможенными постами. Решение об учреждении и организации таможенных постов принимает таможенная служба. Таможенная служба при содействии министерства может создавать определённые должности, или различные организации для проведения таможенных операций. (20)

**Федеральный:** Общегосударственный федеральный закон союзного государства (5), действующий на всей его территории: действующий на всей территории России закон, принятый Государственной Думой. Федеральные законы делятся на кодифицированные законы, или кодексы и на не кодифицированные. Кодексы – это свод правил определённой области права, как например, таможенной деятельности или уголовно-процессуального права, определяющий основные принципы и понятия данной области. (5)

**Федеральный закон о границе (Закон РФ о государственной границе Российской Федерации/1993):** Федеральный закон о границе регулирует вопросы компетенции пограничной службы.

**Федеральный закон о милиции:** Федеральный закон, определяющий задачи, положение, обязанности и права, а также социальную защиту милиции. (12)

**Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации:** Закон регулирующий деятельность и полномочия прокуратуры в Российской Федерации. (14)

**Федеральные округа:** Административные округа, созданные в соответствии с указом президента Российской Федерации, которых насчитывается семь. К ним относятся Северо-Западный федеральный округ (Санкт-Петербург), Центральный федеральный округ (Москва), Южный федеральный округ (Ростов), Приволжский федеральный округ (Нижегород), Уральский федеральный округ (Екатеринбург), Сибирский федеральный округ (Новосибирск) и Дальневосточный федеральный округ (Владивосток). Федеральными округами руководят сменяющиеся на своём посту полномочные представители президента, выступающие в роли направленных президентской администрацией наблюдателей на территории федерального округа. Уполномоченный представитель не обладает конституционным правом вмешательства в принятие решений административных и представительских органов. Вместо того, он выступает политическим координатором, задачей которого является в сотрудничестве с областями и местным управлением, а также с представителями государственного управления содействие совместимости исполнения федеральных законов. Полномочный представитель способствует также реализации различных программ на территории собственного округа.

**Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, ФСКН:** Правоохранительный исполнительный орган Российской Федерации, осуществляющий контроль за легальной торговлей наркотических и психотропных веществ, а также за незаконным оборотом наркотиков. Обладает полномочиями в принятии решений, связанных с торговлей наркотических веществ. Руководство службы напрямую подчиняется президенту Российской Федерации. (31)

**Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ):** Федеральный правоохранительный орган исполнительной власти России, на ответственности которой находится широкий круг задач, связанных с внутренней безопасностью. Начиная с 11.3.2003 ФСБ является важнейшим органом безопасности Российской Федерации, подчиняющийся президенту Российской Федерации. В обязанности ФСБ входит как контрразведывательная деятельность, так и борьба с преступностью в сотрудничестве с другими органами власти. ФСБ вправе осуществлять в пределах своих полномочий разведывательную деятельность в сотрудничестве с другими органами внешней разведки России с целью добычи информации

об опасности, угрожающей безопасности Российской Федерации.

**Федеральная миграционная служба РФ:** Отвечает за исполнение миграционной политики, и участвует в управлении визами.

**Федеральная пограничная служба ФСБ РФ:** Управление, отвечающее за пограничную охрану и пограничный контроль Российской Федерации, являющееся структурой Федеральной службы безопасности (ФСБ).

**Федеральная служба налоговой полиции, ФСНП:** федеральный исполнительный орган, который отвечал за расследование нарушений и преступлений, связанных с налогообложением. Служба осуществляла также оперативно-розыскную деятельность. Важнейшими задачами налоговой полиции была борьба с налоговыми преступлениями и правовыми нарушениями, обеспечение безопасности деятельности налоговых служб, выявление и пресечение коррупции в среде налоговых служб и налоговой полиции. Деятельность организации прекращена, на её месте основана служба по контролю за оборотом наркотиков.



# ИСТОЧНИКИ

## Исследовательская литература

- Alvesalo, Anne & Ervasti, Kaijus (2006), *Oikeus yhteiskunnassa - näkökulmia oikeussosiologiaan*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Andreas, Peter (2000), Introduction: The Wall After the Wall. In (eds.) Andreas, P. & Snyder T., *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Aromäki, Juhani (toim.) (1998), *Venäjäkirja*. Helsinki: Ajatus.
- Berg, Eiki & Ehin, Piret (2006), What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy. In *Cooperation and Conflict 2006*: 41-53. Sage Publications.
- А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. (1995), *Полиция и милиция России: страницы истории*. Москва: Наука.
- Boycko, Maxim & Shleifer, Andrei & Vishny, Robert (1995), *Privatizing Russia*. Cambridge: The MIT Press.
- Bäckman, Johan (2006), *Itämafia. Uhkakuvapolitiikka, rikosilmiöt ja kulttuurilliset merkitykset*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 25. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Bäckman, Johan (1999), The Inflation of Crime in Russia. The Danger of the Emerging Markets. – *Eastern Crime. A Selection of Reports on Crime in the St. Petersburg Region and the Baltic Countries, 1993-1999*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki: Nakapaino Oy.
- Даль, Пяйви (2005), *От определения «граница» до определения «незаконного пересечения государственной границы»*. Финско-русский словарь по редметной области «охрана границы». Хельсинкский университет, отделение переводовения, Кафедра русского языка
- Дуягин & Дубягина & Михайличев (2006), *Комментарий к федеральному закону от 12 августа 1995 № 144-ФЗ Об оперативно-розыской деятельности*. Москва: Юстициформ.
- Donaldson, Lex (2001), *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Padstow, Cornwall: T.J.Press Ltd.

- Guirandon, Virginie & Lahav, Gallya (2000), Comparative perspectives on Border Control. Away from the Border and Outside the State. In (eds.) Andreas, P. & Snyder T., *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hakamo, Terhi & Vanhala, Anna (2007), *Poliisipäälliköt*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 27/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Helminen, Klaus & Kuusimäki, Matti & Salminen, Markku (1999), *Poliisioikeus*. Helsinki: Kauppakaari.
- Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2002), *Esitutkinta ja pakkokeinot*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Heusala-Pushnov, Anna-Liisa (2003), *Venäjän lainsäädäntö ja oikeussuoja yritystoiminnan aloittamisessa*. Aleksanteri Papers 2:2003.
- Heusala, Anna-Liisa (2005), *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*. Saarijärvi: Kikimora Publications, series A:12.
- Heusala, Anna-Liisa (2006), Eettinen virkamiespätevyys suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Esimerkkinä poliisi ja rajavartiolaitos. Julkaisussa *Hallinnon Tutkimus*. 2/2006. Hallinnon tutkimuksen seura. Pernaaja: Ankkurikustannus Oy.
- Hofstede, Geert & Hofstede, Gert Jan (2005), *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. USA: McGraw-Hill.
- Hyryläinen, Kari (2005), *Viranomaistyön tila ja kehittämisodotukset itärikollisuuden torjunnassa Kaakkois-Suomessa*. Pro gradu -tutkimus, johtamistieteiden laitos, turvallisuushallinnon linja, Tampereen yliopisto.
- Kivivuori, Antti (1984), *Virkatyön eettisiä näkökulmia. Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista*. Artikkelikokoelma. Valtion koulutuskeskus - Valtion painatuskeskus, julkaisusarja B nro 32.
- Koistinen, Jarmo (2006), *Rikos Venäjällä. Oikeusvertaileva tutkimus Suomen ja Venäjän rikosvastuuseriaatteiden eroista*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 17.
- Koljonen, Eero (2005), *Yhteistyö poliisin ja syyttäjän voimavarana*. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Turvallisuushallinto 12/2005. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Kuula, Arja (1999), *Toimintatutkimus. Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä*. Vastapaino: Tammer-Paino Oy.
- Lehto, Leena (1999), Juridisten tekstien kääntämisen yleisistä ongelmista. Julkaisussa (toim.) Antero Jyränki, *Oikeus ja Oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja B:7. Turku: Painotalo Gillot Oy.

- Lumijärvi, Ismo, Virta, Sirpa ja Kujanpää, Olavi (2003), *Strategista arviointia kehittämässä. Tampereen yliopisto, turvallisuushallinto*, Tampere.
- Magalhaes, Rodrigo (2004), *Organizational Knowledge and Technology. An Action-Oriented Perspective on Organization and Information Systems*. Edward Elgar Publishing Limited. Bodmin, Cornwall (UK): MPG Books Ltd.
- Moilanen, Timo (1999), *Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta*. Tutkimukset ja selvitykset 7/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Morozov, Valeri Mikhailovich & Sergevnin, Vladimir Anatolyevich (1996), Utilization of the international experience of the police recruiting, selection and training in the Russian Federation. In (ed.) Milan Pagon, *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand knowledge with Experience from the West*. Ljubljana: College of Police and Security Studies, Bled: Tiskarna Magenta.
- Mäenpää, Olli (1996), *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. KATTI 26. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäntysaari, Mikko (1999), Arviointitutkimuksen taustaoletukset. Julkaisussa (toim.) Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari ja Marketta Rajavaara, *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Nassehi, Armin (2005), Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organizational systems. In (eds.) Campbell Jones & Ronald Munro, *Contemporary Organization Theory*. Blackwell Publishing, Norwich, UK: Page Brothers.
- Newman, David (2006), The lines that continue to separate us: borders in our "borderless" world. In *Progress in Human Geography 2006*, 143-161. Sage Publications.
- Niemenkari Arto (2003), *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa*. Helsinki: Multiprint.
- Norros, Merja (2004), *Kansainväliset rikosoikeusavun järjestelmä Venäjällä*. Oikeusministeriön julkaisu 2004: 3. Edita Prima Oy.
- Ostrom, Elinor & Parks, Roger B. & Whittaker, Gordon P. (1978), Policing: Is There a System? In (eds.) May, Judith V. & Wildavsky, Aaron B., *The Policy Cycle*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy. Volume 5. Beverly Hills: Sage.
- Poutiainen, Timo (2004), *Rajavartioalueella palvelevan rajavaltuutetun apulaisen koulutus ja tehtävät*. Tutkielma. MPKK, kadettikurssi 89, rajavartiolinja, marraskuu 2004.
- Pölönen, Pasi (1997), *Salaiset pakkokeinot*. Helsinki: Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus.
- Raunio, Antti (2004), Kutsumus ja ammattietiikka. Julkaisussa *Ammattikorkeakouluetikka*. Opetusministeriön julkaisu 2004:3.

- Riissanen, Urpo (2006), *Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta tarkasteltuna*. Tutkielma. Esiupseerikurssi 58. Maasotalinja. Maanp uolustuskorkeakoulu.
- Rinne, Urmas (2002), *Yhteistyö Suomen ja Venäjän viranomaisten kesken rikostorjunnassa käytännön poliisityön kannalta tarkasteltuna*, SM Poliisiosasto, Helsinki.
- Salakka, Lassi (1997), *Finnish-Russian police cooperation. Globalization, regionalization and the role of police*. Tutkielma. Oikeussosiologia. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Salminen, Ari (2004a), *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari (2004b), *Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245. Hallintotiede 29. Vaasa.
- Salminen, Ari & Temmes, Markku (2000), *Transitioteoriaa etsimässä. Johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin*. Kikimora Publications. Series B:10. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999), *Kehittämistyö ja arviointi*. Julkaisussa (toim.)Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikka Mäntysaari ja Marketta Rajavaara, *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Shelley, Louise I. (1996), *Policing Soviet Society. The Evolution of State Control*. Kent: Routledge.
- Simon, Herbert A. (1997), *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Tolppanen, Jari (1999), *Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittämistarpeet ja mahdollisuus Venäjän viranomaisten kanssa turvallisuussuhkien torjumiseksi*. Tutkielma. MPKK, yleisesikuntaupseerikurssi. maasotalinja 46, elokuu 1999.
- Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2004), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi:Gummerus kirjapaino, Jyväskylä.
- Vedung, Evert (2004), *Public Policy and Program Evaluation*.New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vartola, Juha (1979), *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tampereensis ser. A vol 103.Tampere:Tampereen yliopisto.
- Virolainen, Jyrki & Pölonen, Pasi (2004), *Rikosprosessin osalliset*. Rikosprosessioikeus II. WSOY. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Virta, Sirpa (2001), *Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot*. Tampereen yliopisto.Turvallisuushallinto 2001 A 26. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print.

- Vuorinen, Kari (2006), Ulkomaalaisiin liittyvä lainsäädäntö Venäjällä. Julkaisussa (toim.) Jouni Nikula, *Katse Venäjään- Suomalaisen Venäjä-tutkimuksen antologia*. Aleksanteri-sarja 3/2006. Saarijärvi:Gummerus kirjapaino Oy.
- Walters, William (2006), Border/Control. In *European Journal of Social Theory 2006*: 9. Sage Publications.
- Wasastjerna, Jyrki (1999), *Johdatus poliisin kansainväliseen yhteistyöhön*, Poliisiammatikorkeakoulun oppikirjat 3, Helsinki: Oy Edita Ab.
- Wasastjerna, Jyrki (2000), *Kohti hallittuakansainvälistä yhteistoimintaa. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tason strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosituhanen vaihteessa*. Tampereen yliopisto. Turvallisuushallinto 2000 a 17. Tampere: Tampereen Yliopistopaino. Juvenes Print.

## Договоры и протоколы

- Протокол между ведомством пограничной охраны Финляндской Республики и пограничной службой Российской Федерации о создании постоянно действующей финско-российской пограничной рабочей группы (12.7.1997)
- Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Союза Советских Социалистических Республик о соблюдении режима границы на государственной границе Финляндии и Советского Союза и порядке урегулирования пограничных инцидентов./ Соединение соглашения о режиме границы и протоколов изменений (СогФ 32/1960 и изменения ДогФ 60/1969 и 60/1979 и 12.5.1997 подписанный протокол изменений)
- Соглашение между правительствами Финляндии и России о борьбе с преступностью /1994
- Соглашение между правительством Финляндской Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах, 8.12.1994
- Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, 6 ноября 2003.

## Законы Финляндии

- Aluevalvontalaki /2000 (Закон об охране территории /2000)
- Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501 (Закон о налоге на добавочную стоимость 30.12.1993/1501)

- Esitutkintalaki 30.4.1987/449 (Закон о производстве предварительного следствия 30.4.1987/449)
- Hallintolaki 6.6.2003/433 (Административный закон 6.6.2003/433)
- Huumausainelaki 17.12.1993/1289 (Закон о наркотических средствах 17.12.1993/1289)
- Järjestyslaki 27.6.2003/612 (Закон об общественном порядке 27.6.2003/612)
- Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa 22.8.2003/761 (Закон о рассмотрении анкетных данных в службах полиции 22.8.2003/761)
- Laki kaksikäyttötutotteiden vientivalvonnasta 26.7.1996/562 (Закон о контроле экспорта товаров двойного назначения 26.7.1996/526)
- Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 5.1.1994/4 (Закон о международной правовой помощи в уголовных делах 5.1.1994/4)
- Laki keskinäisestä virka-avusta verotuksen alalla Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä 6.12.1994/1220 (Закон о взаимной служебной помощи в области налогообложения между компетентными органами власти Финляндии и другими государствами-членами ЕС 16.12.1994/1220.)
- Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992 (Закон об управлении полиции 14.2.1996 и постановление /1996)
- Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta, No 577/2005 (Закон об управлении ведомства пограничной охраны, No 577/2005)
- Laki Suomen kalastusvyöhykkeistä 15.11.1974/839 (Закон о рыболовных зонах Финляндии 15.11.1974/839)
- Laki tullilaitoksesta 8.2.1991/228 (Закон о таможенной службе 8.2.1991/228)
- Laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista 126/1992 (Закон об основах развития государственного местного управления 126/1992)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 (Закон о гласности в деятельности органов власти 21.5.1999/621)
- Laki yhteisistä tutkintaryhmistä 30.12.2002/1313 (Закон о совместных следственных группах 30.12.2002/1313)
- Laki poliisin henkilörekistereistä /1995 (Закон о реестре лиц полиции /1995)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta 24.1.2003/13 (Закон об использовании электронной связи в деятельности государственных органов 24.1.2003/13.)
- Laki öljyjätmaksusta 5.12.1986/894 (Закон об оплате за нефтяные отходы 5.12.1986/894)

Laki öljysuojarahastosta 30.12.2004/1406 (Закон о фонде защиты от нефт-яных катастроф 30.12.2004/1406)

Luotsauslaki 21.11.2003/940 (Закон о проводке судов 21.11.2003/940)

Meripelastuslaki 30.11.2001/1145 (Закон о спасании на водах 30.11.2001/1145)

Pakkokeinolaki/1987 (Закон о применении принудительных мер/1987)

Poliisilaki 7.4.1995/493 (Закон о полиции 7.4.1995/493)

Rajavartiolaki/2005 (Закон об охране границы/2005)

Rikoslaki, 19.6.1889 (39/1889) (Уголовный кодекс, 19.6.1889 , 39/1889)

Rikosprosessilaki/2004 (Уголовно-процессуальный кодекс/2004)

Tullilaki 29.12.1994/1466 (Таможенный закон 29.12.1994/1466)

Tullilaitoksesta annettu laki/1991 (Закон о таможенном ведомстве /1991)

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 (Закон об иностранцах 30.4.2004/301)

Valmisteverotuslaki 29.12.1994/1469 (Закон об акцизных налогах 29.12.1994/1469)

## Кодексы (свод законов) Российской Федерации

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях  
30.12.2001, № 196-ФЗ. Библиотечка Российской газеты, выпуск № 2/2002.  
Правительство Российской Федерации

Таможенный кодекс Российской Федерации 2004

Налоговой кодекс Российской Федерации 31.7.1998 № 146-ФЗ

Уголовный кодекс Российской Федерации 21.7.04, № 73-ФЗ. Москва: ЮРКНИГА

Уголовно-процессуальный кодекс Российской федерации 18.12.2001, №174-ФЗ.  
Библиотека Российского законодательства. Москва: издательство Омега-Л.

## Федеральные законы Российской Федерации

Конституция Российской Федерации 1993

Закон РФ О государственной границе Российской Федерации 1.4.1993, № 730-

Федеральный закон О Федеральной службе безопасности 1995, № 40-ФЗ

- Федеральный закон О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию 15 августа 1996 г., № 114-ФЗ
- Федеральный закон О внесении и дополнений в Федеральный закон О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию 10 января 2003 г., № 7-ФЗ
- Федеральный закон Российской Федерации О милиции 18 апреля 1991 г.
- Федеральный закон О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР О милиции от 31.3.1999 г., № 68-ФЗ
- Федеральный закон Об оперативно-розыскной деятельности 27.6.2004
- Федеральный закон Российской Федерации о борьбе с терроризмом 25.7.1998
- Федеральный закон о государственной тайне 21.7.1993, № 5485-1
- Федеральный закон Российской Федерации О системе государственной службы Российской Федерации 28.5.2003, № 58-ФЗ
- Федеральный закон Российской Федерации о прокуратуре Российской Федерации 17 ноября 1995, № 168-ФЗ

## Постановления Финляндии

- Asetus esitutkinnasta ja rakkokeinoista 17.6.1988/575 (Постановление о предварительном расследовании и принудительных мерах 17.6.1988/575 )
- Asetus merikulkuväylien merkitsemisestä 30.11.1979/846 (Постановление об обозначении морских фарватеров 30.11.1979/846)
- Asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta 21.12.2004 (Постановление о платёжных операциях полиции 21.12.2004)
- Neuvoston asetus (EY) N:o 2913/92 12.10.1992 yhteisön tullikoodeksista (Постановление Совета 2913/92 о таможенном кодексе ЕС)
- Poliisiasetus 8.9.1995/1112 (Постановление о полиции 8.9.1995/1112)
- Tuoteväärennösasetus (EY) n:o 1383/03 sekä komission soveltamisasetus (EY) n:o 1891/03. (Постановление о контрафактных товарах (Евро-пейского сообщества) № 1383/03, Постановление КЕС (Евро-пейского сообщества) о применении 189/03.)
- Valtioneuvosto (2000), asetus kaksikäyttötutotteiden vientivalvonnasta 15.11.2000/924 (Государственный совет (2000), постановление о контроле экспорта товаров двойного назначения 15.11.2000/924)



- Valtioneuvosto (2001), asetus poliisi-, tull- ja rajaviranomaisten yhteistoiminnasta 22.3.2001/257 (Государственный совет (2001), постановление о сотрудничестве органов полиции, таможни и пограничного ведомства 22.3.2001/257)
- Valtioneuvosto (2000), asetus rajavartiolaitoksesta 2.3.2000/269 (Государственный совет (2000), постановление о ведомстве пограничной охраны 2.3.2000/269)
- Valtioneuvosto (2002), asetus tullilaitoksesta 19.12.2002/1171 (Государственный совет (2002), постановление о таможенном ведомстве 19.12.2000/269)

## Постановления президента и правительства Российской Федерации

- Правительство РФ (1995), Положение о пограничных представителях Российской Федерации, утверждено постановлением правительства Российской Федерации 15.5.1995, № 462.
- Правительство РФ (1996), Постановление Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола от 14 октября 1996 г., № 1190
- Правительство РФ (2000a), Структура милиции общественной безопасности, утв. постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926
- Правительство РФ (2000b), Структура криминальной милиции, утв. постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925
- Правительство РФ (2003), Постановление Об утверждении Положения о возмещении расходов специалистам правоохранительных или контролирующим государственных органов, привлекаемым для оказания содействия в проведении таможенного контроля 3.11.2003, № 666
- Правительство РФ (2006), Положение о Федеральной таможенной службе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2006 № 459.
- Правительство РФ (2005), Распоряжение о Концепции развития таможенных органов от 14.12.2005, № 2225-р
- Президент РФ (1993a), Указ О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации от 12.2.1993 г., № 209
- Президент РФ (1993b), Указ О криминальная Милиции, 1993
- Президент РФ (2003 а), Положение о Федеральной службе безопасности РФ, утверждено указом Президента РФ 11.8.2003, № 960
- Президент РФ (2003b), Структура органов ФСБ РФ, утверждена указом Президента РФ 11.8.2003, № 960

Президент РФ (2004), Структура федеральных органов государственной власти, утверждено указом Президента РФ 20.5.2004, № 649

Президент РФ (1997), Указ Вопросы Федеральной пограничной службы Российской Федерации 19.7.1997, № 732 и приложение № 2, 19.7.1997, № 732.

## Постановления и инструкции органов власти Финляндии

SM (2006a), määräys poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta. SM-2006-01324/Tu-42. Voimassaoloaika 1.6.2006–31.5.2011.(МВД Финляндии 2006а, постановление о контроле законности, осуществляемой в полиции. МВД Финляндии -2006-01324/Tu-42. Срок действия 1.6.2006-31.5.2011.)

SM (2006b), ohje hallintokanteluiden käsittelystä poliisissa, SM-2006-1325/Tu-42, voimassa 1.6.2006–31.5.2011 (МВД Финляндии 2006b, инструкция о рассмотрении административных жалоб в полиции, МВД Финляндии -2006-1325/Tu-42, срок действия 1.6.2006-31.5.2011)

SM (2004a), määräys rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytämisestä ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyyntöjen täytäntöönpanemisesta Suomessa. 2004-02145/Ri-0, voi-massaoloaika 20.10 2004-19.10 2009 (МВД Финляндии 2004а, постановление о связанных с борьбой с преступностью и расследованием запросах правовой помощи полиции и содействия по службе за границей, и исполнение запросов, поступивших в Финляндию из-за границы. 2004-02145/Ri-0, срок действия 20.10 2004-19.10 2009)

SM (2004b), määräys paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä, SM-2004-01357/Tu-41 (МВД Финляндии 2004b, постановление об основах сотрудничества местной полиции и структур общегосударственной полиции в губерниях, МВД Финляндии - 2004-01357/Tu-41)

SM (2004c), määräys rikostiedustelusta ja rikosanalyysistä, SM-2004-88/Ri-2, voimassaoloaika 01.02.2004-31.01.2009 (МВД Финляндии 2004с, постановление об уголовной разведке и уголовном анализе, МВД Финляндии -2004-88/Ri-2, срок действия 01.02.2004-31.01.2009)

SM (1999a), määräys 3317/41/1999 poliisin ja RVL:n eräiden tehtävien yhteensovittamisesta sekä keskinäisestä yhteistyöstä ja virka-avusta (МВД Финляндии 1999а, постановление 3317/41/1999 о согла-совании некоторых действий полиции и ведомства пограничной охраны, а также о взаимном сотрудничестве и содействии по службе)

SM (1999b), RVLE:n määräys RVLPAK4.1.2. Dno 3309/41/1999 Tullilaitoksen ja RVL:n tehtävien yhteensovittamisesta, yhteistyöstä ja virka-avusta (МВД Финляндии 1999b, постановление РВЛЕ о РВЛПАК 4.1.2. Входящий номер 3309/41/1999

- о согласовании некоторых действий таможенной службы и ведомства пограничной охраны, а также о взаимном сотрудничестве и содействии по службе)
- SM (1999с), ohje rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka-avun ruutäminen ulkomailta/1999–2004 (МВД Финляндии 1999с, инструкция о запросе за границей содействия по службе полиции, связанной с борьбой с преступностью и расследованием /1999-2004)
- Tullilaitos (2007), Tullilaitoksen työjärjestys 30.8.2007 (Таможня 2007, Регламент таможенной службы 30.8.2007)
- Tulli (2006), Tullivalvontaohje 03/2006 (Таможня 2006, Указание о таможенном контроле 03/2006)
- Tulli (2004), Asiakasstrategia (Таможня 2004, Стратегия таможни Финляндии в отношении клиентуры)
- Tulli (2005), Resurssistrategia (Таможня 2005, Стратегия таможни Финляндии в отношении ресурсов)
- Tulli (2005), Valvontastrategia (Таможня 2005, Стратегия контроля таможни Финляндии)
- Tullihallitus (1999), määräys Dnro 184/010/00, 7.11.2000: Tullilaitoksen ja poliisin tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäistä yhteistoimintaa ja virka-apua koskevat määräykset (Распоряжение Главного таможенного управления № 184/010/00 от 7.11.2000: Приведение в соответствие задач таможенной службы и полиции, а также указания о взаимодействии и служебной помощи.)
- Tullihallitus (1999), määräys Dnro 217/010/99, 27.12.1999: Tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäistä yhteistoimintaa ja virka-apua koskevat määräykset. (Распоряжение Главного таможенного управления № 217/010/99 от 27.12.1999: Приведение в соответствие задач таможенной службы и пограничной службы, а также указания о взаимодействии и служебной помощи.)

## Постановления и инструкции органов власти Российской Федерации

- МВД РФ (1993), Устав Патрульно-Постовой Службы Милиции Общественной Безопасности Утвержден приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 18 января 1993 г., №17.
- МВД РФ (2002), Положение О Государственной Инспекции Безопасности Дорожного Движения Министерства Внутренних Дел Российской Федерации (в редакции Указа Президента РФ от 2 июля 2002 г., № 679) МВД РФ (1999), Приказ Об Утверждении положения о главном

управлении по борьбе с экономическими преступлениями Министерства Внутренних Дел Российской Федерации от 19 марта 1999, г. № 207

Генеральная прокуратура РФ (2003 а), Указание О порядке исполнения запросов компетентных органов иностранных государств об осуществлении уголовного преследования или о возбуждении уголовного дела на территории Российской Федерации 22.4.2003, № 18/35

Генеральная прокуратура РФ (2003 б), Указание Об организации рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя и прокурора, осуществляющих уголовное судопроизводство 5.8.2003, № 28/20.

Генеральная прокуратура РФ (2003 с), Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждено приказом Генерального прокурора Российской Федерации 15.1.2003, № 2

Генеральная Прокурора РФ (2005), Приказ О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства и расследованием преступлений в таможенной сфере, 30.11.2005, № 37.

Федеральная служба безопасности РФ (2000), Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности от 4 декабря 2000 г., № 613

Федеральная таможенная служба (2006), Указ Вопросы Федеральной таможенной службы 11.5.2006

Федеральная таможенная служба (2004), Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, 25.5.2004, № 605.

## Официальные источники органов власти Финляндии

Etelä-Suomen läänin poliisiosasto 2005, vuosikertomus. [http://www.poliisi.fi/poliisi/eslh/home.nsf/files/poliisi%202005/\\$file/poliisi%202005.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/eslh/home.nsf/files/poliisi%202005/$file/poliisi%202005.pdf) (Подразделение полиции губернии Этеля-Суоми 2005, годовой отчет/2005 [http://www.poliisi.fi/eslh/home.nsf/files/poliisi%202005/\\$file/poliisi%202005.pdf](http://www.poliisi.fi/eslh/home.nsf/files/poliisi%202005/$file/poliisi%202005.pdf))

Kaakkois-Suomen rajavartiosto (2005), Muistio Kaakkois-Suomen raja-vartioston ja kihlakuntien poliisilaitosten yhteistoiminnan järjestelystä. 2.9.2005, 2278/41/2005 (Пограничный отряд Юго-Восточной Финляндии 2005, Меморандум об организации сотрудничества между пограничным отрядом Юго-Восточной Финляндии и уездными департаментами полиции. 2.9.2005, 2278/41/2005)

KRP <http://www.poliisi.fi/poliisi.krp.nsf/pages/indexfin>

- KRP (2004), PTR-rikostorjuntatyöryhmä: Vakavan rikollisuuden PTR -strategia. (КРП 2004, ПТР-группа по борьбе с преступностью: ПТР-стратегия по опасной преступности.)
- Liikkuva poliisi (2006), <http://www.poliisi.fi> (Дорожная полиция 2006, <http://www.poliisi.fi>)
- Poliisi (2007a), <http://seitti.poliisi.fi/templates/Page.aspx?id=15600> (Полиция (2007a), <http://seitti.poliisi.fi/templates/Page.aspx?id=156009>)
- Poliisi (2007b), <http://seitti.poliisi.fi/templates/Page.aspx?id=163> (2007b), (2007b), Полиция 2007b, <http://seitti.poliisi.fi/templates/Page.aspx?id=163> .
- Rajavartiolaitos (2006), <http://raja.fi> (Ведомство пограничной охраны 2006, <http://raja.fi>)
- Rajavartiolaitos (2007), <http://www.raja.fi/rmvk/suomi/koulutus> (Ведомство пограничной охраны 2007, <http://www.raja.fi/rmvk/suomi/koulutus> )
- SM (2007a), Etelä-Suomen lääninjohdon esitys paikallispoliisin aluejaotuksen, toimi-paikkaverkoston ja yhteistoiminnan kehittämistä. 15.12.2006. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/ABD59D4616B23399C22571DB00431B85?opendocument> (МВД Финляндии 2007a, Выступление губернского руководства Этеля-Суоми о развитии регионального деления местной полиции, сети места службы и сотрудничества. 15.12.2006. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/ABD59D4616B23399C22571DB00431B85?opendocument> .
- SM (2007b), Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän väliraportti, sisäasiainministeriön julkaisu 11/2007. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/ABD59D4616B23399C22571DB00431B85?opendocument> (МВД Финляндии 2007b, Промежуточный отчет рабочей группы по развитию управленческой структуры полиции, публикация Министерства внутренних дел 11/2007. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/ABD59D4616B23399C22571DB00431B85?opendocument>)
- SM(2004d), Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiain-ministeriön julkaisu 44/2004.(МВД Финляндии 2004d, Защита будней. Программа внутренней безопасности. Публикации Мин-истерства внутренних дел 44/2004.)
- SM(2002), poliisiosaston tiedotus9/2002.[http://www.poliisi.fi/home.nsf/ExternalFiles/organisaatiosuomi\\$file/organisaatiosuomi.pdf](http://www.poliisi.fi/home.nsf/ExternalFiles/organisaatiosuomi$file/organisaatiosuomi.pdf) (МВД Финляндии 2002, информация подразделения полиции 9/2002. [http://www.poliisi.fi/home.nsf/ExternalFiles/organisaatiosuomi\\$file/organisaatiosuomi.pdf](http://www.poliisi.fi/home.nsf/ExternalFiles/organisaatiosuomi$file/organisaatiosuomi.pdf))
- Tulli (2007) [http://www.tulli.fi/fi07\\_Tulli\\_tutuksi/02\\_Avoimet\\_paikat/03\\_Koulutus/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi07_Tulli_tutuksi/02_Avoimet_paikat/03_Koulutus/index.jsp) (Таможня 2007, [http://www.tulli.fi/fi07\\_Tulli\\_tutuksi/02\\_Avoimet\\_paikat/03\\_Koulutus/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi07_Tulli_tutuksi/02_Avoimet_paikat/03_Koulutus/index.jsp))

- UVI (2007), Ulkomaalaisviraston organisaatio, <http://213.138.138.155/netcomm/printable.asp?path=8,2470,2480&article=2528> (УВИ 2007, Управление по делам иностранцев, <http://213.138.138.155/netcomm/printable.asp?path=8,2470,2480&article=2528>)
- Suojelupoliisi (2006), [www.suojelupoliisi.fi](http://www.suojelupoliisi.fi) (Полиция безопасности 2006, [www.suojelupoliisi.fi](http://www.suojelupoliisi.fi))
- Suomen tullin toiminta- ja taloussuunnitelma, 2007-2011 (План деятельности и экономического развития таможи Финляндии 2007-2011)
- Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004 (Принципиальное решение Государственного совета о программе внутренней безопасности от 23.9.2004)

## Официальные источники органов власти Российской Федерации

- Академия ФСБ (2007), [http://www.academy.fsb.ru/info\\_pr.htm](http://www.academy.fsb.ru/info_pr.htm)
- Федеральная пограничная служба (2006), <http://www.fsb.fsb.ru>
- Федеральная таможенная служба (2007 а), <http://www.customs.ru/ru/gtk/structures/?id286=61&i286=1>
- Федеральная таможенная служба (2007 б), <http://www.customs.ru/ru/gtk/structures/?id286=100&i286=16>
- Федеральная таможенная служба (2007 в), <http://www.customs.ru/ru/gtk/structures/?id286=83&i286=4>
- Федеральная таможенная служба (2007 д) <http://www.customs.ru/ru/gtk/structures/?id286=103&i286=19>
- Федеральная таможенная служба (2007 е),
- Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2007 – 2009 годы. <http://www.customs.ru/ru/docs/projects/printable.php?id286=3181&i286=1&print=1>
- Федеральная таможенная служба (2007 ф), [http://www.customs.ru/ru/gtk/regional\\_office\\_new/](http://www.customs.ru/ru/gtk/regional_office_new/)
- МВД (2006), <http://www.mvdinform.ru> (МВД 2006)
- РТА (2007а), Российская таможенная академия, <http://rta.customs.ru/ru/about/>
- РТА (2007б), Российская таможенная академия <http://rta.customs.ru/ru/structures/fakultet/>

РТА (2007с), Российская таможенная академия, <http://www.rta.customs.ru/ru/structures/fakultet/customs/>

РТА (2007d), Российская таможенная академия, <http://www.rta.customs.ru/ru/system1/>

## Газетные статьи

Российская Газета: У границы новое лицо. [http://www.rg.ru/Anons/arc\\_2003/0701/2.shtm](http://www.rg.ru/Anons/arc_2003/0701/2.shtm)

## Интернет страницы

<http://www.poliisi.fi>

<http://www.tulli.fi>

<http://www.raja.fi>

<http://www.om.fi>

<http://www.um.fi/>

<http://www.finlex.fi/>

<http://www.europa.eu/>

<http://www.uvi.fi/>

<http://www.finlex.fi/>

<http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/lower/>

<http://www.dic.zakon.kuban.ru/sayt/index.htm>

<http://www.interpol.int/public/>

<http://www.gnk.gov.ru/>

<http://russia.geoo.ru/>

<http://www.mvd.ru>

<http://www.oikeus.fi>

<http://www.dallakian.narod.ru/milicija/nbmilic.htm>