Белоцерковский С.Д.♦

Международно-правовые основы борьбы с организованной преступностью

В декабре 2015 г. исполнилось 15 лет со дня подписания Российской Федерацией Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[1]. В связи с этим представляется актуальным обращение к международно-правовым основам борьбы с организованной преступностью и к проблеме имплементации в отечественное законодательство положений международных договоров, посвященных этому вопросу.

Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) содержит положения, во-первых, о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» и, во-вторых, о приоритете действия общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации над ее национальным законодательством: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Порядок реализации этих положений конкретизирован в Федеральном законе от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», а также в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» и от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Общепризнанные принципы и нормы международного права в международно-правовых документах не выделяются и исчерпывающе не перечисляются.

В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 разъяснено, что «под общепризнанными принципами

♦ **Белоцерковский Сергей Дмитриевич** - кандидат юридических наук, доцент Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

[1] Заключена в г. Нью-Йорке 15.11.2000. Конвенция вступила в силу 29.09.2003. Россия подписала Конвенцию 12.12.2000 (распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25.06.2004.

международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений».

Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 5 постановления от 31.10.1995 № 8 указал судам на необходимость при осуществлении правосудия исходить из того, что «общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах)… являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы».

Международный договор Российской Федерации в ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» определен следующим образом: «международный договор Российской Федерации» означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры… в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

В соответствии со ст. 3 этого закона все международные договоры разделены на три вида: межгосударственные договоры (договоры, заключаемые с иностранными государствами, международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации); межправительственные договоры (договоры, заключаемые от имени Правительства Российской Федерации); договоры межведомственного характера

(договоры, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций).

Для обеспечения взаимодействия государств и их компетентных органов в борьбе с организованной преступностью характерно заключение международных договоров всех трех видов.

Международные договоры действуют только после вступления их в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». При этом ключевое значение придается обязательности их официального опубликования.

В п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 разъяснено, что «исходя из смысла частей 3 и 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» судами непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в Собрании законодательства Российской Федерации или в Бюллетене международных договоров… в порядке, установленном статьей 30 указанного Федерального закона. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов».

Согласие на обязательность для Российской Федерации одних международных договоров принимается в форме издания внутригосударственного акта для применения (как правило, это межгосударственные договоры, и согласие на их обязательность принимается в форме федерального закона об их ратификации или присоединении к ним), а согласие на обязательность других не требует издания внутригосударственного акта. Это обстоятельство имеет решающее значение для правильного определения приоритета их действия относительно законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных актов.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 8 постановления от 10.10.2003 № 5 разъясняет, что «правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных

актов, изданных органом государственной власти или уполномоченной организацией, заключившими данный договор (части 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции Российской Федерации)».

Система правового регулирования борьбы с организованной преступностью включает в себя как федеральные законы, так и подзаконные нормативные акты, поэтому данное Пленумом Верховного Суда Российской Федерации разъяснение должно учитываться в полном объеме.

Представляется важным правильное определение приоритета норм международных договоров относительно УК РФ и УПК РФ.

Что касается приоритета положений международных договоров относительно норм Уголовного кодекса Российской Федерации, то необходимо иметь в виду, что, во-первых, положения международных договоров имеют приоритет только относительно норм Общей части УК РФ, а во-вторых, положения международных договоров не могут применяться вместо норм Общей части УК РФ непосредственно – нормы Общей части УК РФ должны быть приведены в соответствие с положениями международных договоров, после чего они могут применяться.

Относительно норм Особенной части УК РФ Пленум Верховного Суда Российской Федерации высказался в п. 6 постановления от 10.10.2003 № 5 следующим образом: «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года). Исходя из статьи 54 и пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, а также статьи 8 УК РФ уголовной ответственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершившее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации. В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации (например, статьи 355 и 356 УК РФ)».

Кроме того, в п. 5 этого же постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации разъяснено, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении... уголовных... дел, в частности... при рассмотрении... уголовных дел, если международным договором Российской Федерации регулируются отношения, в том числе отношения с иностранными лицами, ставшие предметом судебного рассмотрения (например... ходатайств об исполнении решений иностранных судов, жалоб на решения о выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства)».

Что касается Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то в его ч. 3 ст. 1 прямо указано, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Кодексом, то применяются правила международного договора».

По этому поводу в том же п. 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 указано, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении... уголовных... дел, в частности... при рассмотрении уголовных дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем... уголовно-процессуальным законом Российской Федерации…». При этом «согласие на обязательность международного договора для Российской Федерации должно быть выражено в форме федерального закона, если указанным договором установлены иные правила, чем Федеральным законом (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 1 и 2 статьи 5, статья 14, пункт «а» части 1 статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», часть 2 статьи 1 ГПК РФ, часть 3 статьи 1 УПК РФ)».

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 5 постановлении от 31.10.195 № 8 отметил, что «суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем

предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации».

В этом же пункте постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации содержится важное разъяснение о том, что при этом «наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора».

Здесь имеется в виду, что, применяя тот или иной международный договор, всегда необходимо учитывать, с какими заявлениями или оговорками он был подписан, ратифицирован, утвержден или принят Российской Федерацией. От этого зависит, в каком объеме он действует на территории России. Одновременно необходимо учитывать, что другие государства могут подписать, ратифицировать, утвердить или принять этот же международный договор с иными заявлениями или оговорками и поэтому на их территории он будет действовать в ином объеме.

Международно-правовое сотрудничество Российской Федерации в борьбе с организованной преступностью носит развернутый характер. Принимаемые в рамках этого сотрудничества международно-правовые документы также чрезвычайно многообразны – они носят либо многосторонний, либо двусторонний характер, принимаются в рамках международных организаций и форумов или заключаются непосредственно между государствами. Наибольший интерес представляют документы, посвященные взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью, принятые в рамках международных организаций и форумов, так как они охватывают большое число государств-участников и поэтому наиболее значимы для эффективной борьбы с организованной преступностью.

Организация Объединенных Наций постоянно подчеркивает необходимость ведения борьбы с наиболее опасными проявлениями преступности, в том числе в ее организованных формах, на основе системы универсального международного, регионального подходов и усилий конкретных государств. В своих документах ООН последовательно придерживается мнения о взаимосвязи организованной преступности с другими наиболее опасными проявлениями преступности.

Региональные и субрегиональные международные организации, осуществляющие те или иные функции международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, в своих документах следуют подходам ООН. Российская Федерация выступает государством-участником, государством-членом таких наиболее влиятельных региональных и

субрегиональных международных организаций, как Совет Европы (СЕ), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Евразийский экономический союз (ЕЭС), Организация Черноморского экономического сообщества (ЧЭС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Значимым также является участие Российской Федерации в таких международных межправительственных организациях, как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)[2] и Группа государств против коррупции (ГРЕКО)[3].

Плодотворна деятельность Римской/Лионской группы, функционирующей в рамках международного форума «Группа восьми» (G-8) и занимающейся проблемами борьбы с организованной преступностью и терроризмом[4].

Международно-правовое сотрудничество Генеральной прокуратуры Российской Федерации в борьбе с организованной преступностью необходимо рассматривать в контексте международно-правового регулирования такой борьбы в целом. Правовым основанием участия Генеральной прокуратуры Российской Федерации в международном сотрудничестве служит ст. 2 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», положения которой позволяют в пределах своей компетенции осуществлять прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничать с ними, заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвовать в разработке международных договоров Российской Федерации. А приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.03.2009 № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» предписывает прокурорам считать взаимодействие с органами, организациями и учреждениями иностранных государств, а также международными органами и организациями одним из приоритетных направлений деятельности.

---

[2] Россия является государством – членом ФАТФ с 2003 г.

[3] Россия стала государством – участником ГРЕКО, ратифицировав 08.07.2006 Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

[4] Римская/Лионская группа – подразделение экспертов «Группы восьми» по обмену правовым опытом, выявлению лучшей практики, выработке соответствующих рекомендаций государствам-участникам и другим членам мирового сообщества по борьбе с терроризмом и организованной преступностью. В Римскую/Лионскую группу помимо стран «Группы восьми» входят также Австралия, Испания и Швейцария.

Предметом международно-правового сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации с соответствующими и иными структурами других государств, а также со специализированными международными организациями кроме прочего являются: борьба с организованной, в том числе международной, и иной преступностью, с иными правонарушениями; возмещение причиненного преступлениями ущерба; взаимное оказание правовой помощи по уголовным делам путем проведения проверочных, следственных и иных действий; выявление и расследование транснациональных и иных преступлений, розыск скрывающихся преступников, обеспечение выдачи (экстрадиции) преступников в целях их привлечения к ответственности; предотвращение, пресечение «отмывания» преступно нажитых денежных и других средств, проникновения в экономику преступно нажитых капиталов, а также других форм преступного предпринимательства; выполнение запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам посредством выполнения следственных действий.

Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению международно-правового сотрудничества определяются международными договорами, а также национальным законодательством, в частности Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, часть пятая которого «Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» прямо регламентирует эту деятельность и определяет особенности порядка взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями.

Международное сотрудничество органов прокуратуры Российской Федерации осуществляется в различных правовых формах по следующим основным направлениям: подготовка заключений по проектам международных договоров и соглашений; участие в рабочих группах, конференциях и заседаниях международных организаций, по результатам которых подписываются международные правовые акты; участие в работе комитетов и комиссий по выработке рекомендаций Парламентской Ассамблеей Совета Европы; проведение консультаций по различным международным проектам; представление в МИД России для направления в подразделения ООН аналитической информации о выполнении Российской Федерацией конвенций ООН и резолюций Генеральной Ассамблеи ООН; взаимодействие с компетентными органами иностранных государств по вопросам выдачи (экстрадиции), направления (исполнения) поручений об уголовном

преследовании, оказания правовой помощи по уголовным делам, а также осуществления розыска подозреваемых и обвиняемых.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации заключаются межведомственные соглашения, носящие международный и преимущественно двухсторонний характер. Подавляющее большинство этих соглашений в той или иной степени затрагивают вопросы оказания взаимной правовой помощи и выдачи преступников, предусматривают возможность проведения консультаций по правовым вопросам на этапе подготовки и рассмотрения конкретных запросов. Такой подход находится в контексте позиции ООН, региональных и субрегиональных международных организаций, которые рассматривают выдачу преступников в качестве одного из наиболее эффективных инструментов борьбы с преступностью.

Кроме того, Генеральной прокуратурой Российской Федерации заключаются межведомственные соглашения и меморандумы, носящие международный характер и посвященные непосредственно взаимодействию в борьбе с организованной преступностью либо значительное место в которых уделено этой проблеме.

Такие межведомственные соглашения и меморандумы наряду с международными договорами Российской Федерации позволяют эффективно осуществлять международное сотрудничество в борьбе с организованной преступностью.