

УДК 341.123

ВЛИЯНИЕ АКТОВ ООН ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*М.В. Скирда, главный специалист-эксперт Управления
Министерства юстиции Российской Федерации
по Приволжскому федеральному округу*

В современных условиях миропорядка «государства-члены и народы мира просят ООН делать больше — в большем числе сфер деятельности, в большем числе географических точек и в более трудных условиях, — чем когда-либо в истории организации. Хотя увеличение спроса на наши услуги поражает, мы не должны уклоняться от этого вызова. Более того, его следует приветствовать. Это один из признаков не только существования в сегодняшнем мире множества насущных потребностей, но и все более широкого признания того, что лучше всего заниматься ими коллективно, посредством единственного в мире подлинно универсального механизма, каковым является ООН¹», — формулируется в докладе Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна о работе организации на 62 сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Необходимость совершенствования практики и механизмов правового регулирования в сфере международного сотрудничества по борьбе с преступностью в соответствии с реалиями настоящего времени является одной из приоритетных задач мирового сообщества и, следовательно, ООН.

Актуальной становится проблема унификации и совершенствования законодательства государств в рассматриваемой сфере. Исключительную роль в этом призваны сыграть конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (далее — конгрессы

ООН), определяющие в стратегическом масштабе основные направления и механизмы противодействия преступному миру. Не обладая общеобязательной силой, разрабатываемые конгрессами ООН стандарты и рекомендации² предоставляют государствам уникальные возможности для оптимизации национальных правовых систем в контексте глобальных угроз современности. Вместе с тем отсутствие юридически обязательного документа, определяющего механизмы применения названных стандартов ООН на внутригосударственном уровне, является пробелом в современной международно-правовой доктрине, значительно снижает эффективность регулятивов ООН в частности и всей деятельности ООН в сфере борьбы с преступностью в общем.

В своем Докладе на последнем, XI Конгрессе ООН (Бангкок, 2005 год) «Положение в мире в области предупреждения преступности и уголовного правосудия» Генеральный секретарь ООН справедливо заявил, что «положение в мире в области преступности кардинально изменилось. После террористических актов 11 сентября 2001 года обеспечение безопасности стало одной из приоритетных задач, поскольку многие люди начали осознавать, что угроза терроризма является не только международной, но и внутренней проблемой. Борьба с международным терроризмом приковала к себе внимание общественности и теперь занимает цен-

тральное место в политической повестке дня ряда стран, которые играют ведущую роль в определении парадигмы преступности»³.

В качестве ответной реакции со стороны мирового сообщества на развитие криминальной ситуации последовало изменение приоритетов международной деятельности по предупреждению преступности: теперь они связаны не с традиционными проблемами в области преступности, а с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, коррупцией, торговлей людьми и отмыванием денег⁴. В связи с этим Генеральная Ассамблея ООН (далее – ГА) приняла две важные конвенции, посвященные указанным вопросам: Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (резолюция 55/25 ГА, приложение I) и три Протокола к ней; и Конвенцию ООН против коррупции (резолюция 58/4 ГА, приложение). Кроме того, ГА приняла ряд обязательных для исполнения резолюций по борьбе с терроризмом.

Убедительным показателем актуальности и эффективности стандартов ООН в сфере предупреждения преступности является их имплементация в национальное законодательство. В этой связи юристы-международники С.В. Бородин и Е.Г. Ляхов справедливо считают, что осуществлению норм и руководящих положений ООН, касающихся уголовной юстиции, несомненно способствует ратификация возможно большим числом государств международных конвенций, направленных на борьбу с международными преступлениями, так как в этих документах присутствуют положения, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемым проблемам⁵.

Международные конвенции по борьбе с отдельными видами преступлений, разработанные в системе ООН, определяют высокий уровень сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью и уголовного правосудия⁶. Обладая силой международно-правовых норм, данные международные конвенции способствуют принятию национального законодательства по борьбе как с общеуголовной, так и с международной преступностью.

Юридические факты подписания и ратификации Россией конвенций ООН, направленных на борьбу с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, коррупцией, а также вся дальнейшая деятельность по совершенствованию национального законодательства в сфере предупреждения преступности и борьбы с ней являются показателями высокой эффективности всей системы ООН, и конгрессов ООН в частности, по разработке соответствующих рекомендаций и стандартов по борьбе с преступностью. Приведение российской правовой базы в соответствие с универсальными стандартами ООН, на наш взгляд, является крайне важным этапом развития системы мер по предупреждению преступности как на национальном, так и на международном уровнях.

Полагаем, что для эффективной реализации рекомендаций и стандартов ООН, направленных на борьбу с преступностью, придания содержащимся в них положениям безусловного общеобязательного статуса необходимо рассмотреть вопрос о принятии нового международного документа – конвенции ООН «О предупреждении преступности и борьбе с ней», которая на основе апробированных стандартов ООН призвана создать на межгосударственном и государственном уровнях программы в области преступности и правосудия, а также обязать государства принять конкретные меры для оптимизации борьбы с преступностью, прежде всего на уровне нормотворчества.

Нам представляется, что система уголовного правосудия является центральным звеном в плане обеспечения правопорядка. Полагаем, что, если не признать это, существует большая опасность того, что предлагаемые и принимаемые меры по борьбе с преступностью не принесут желаемого результата. Целесообразно комплексно подойти к вопросу о создании и укреплении национальных правовых систем по борьбе с преступностью в качестве неотъемлемой части решения проблем международного сообщества в области развития и безопасности. В связи с этим со времени своего основания ООН постоянно принимает меры по укреплению верхо-

венства права на национальном и международном уровнях.

К примеру, обращаясь к вопросу об имплементации стандартов ООН против коррупции в российское законодательство, отметим значительную правотворческую работу конгрессов ООН, Управления ООН по наркотикам и преступности, включая разработку Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (резолюция 51/59 ГА, приложение) и Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, (резолюция 51/191 ГА, приложение), а также оказание помощи государствам-членам через Глобальную программу борьбы с коррупцией.

Считаем, что Международный кодекс поведения государственных должностных лиц может послужить основой для принятия Федерального закона «Кодекс поведения государственных должностных лиц» в качестве одной из основных мер по предупреждению коррупции, реализуя, таким образом, положения статьи 8 Конвенции ООН против коррупции. Следует отметить в положительном ракурсе, что положения названных документов ООН в определенной мере реализованы в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁷, пунктом 2 которого рекомендовано лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Вместе с тем полагаем актуальным в свете совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации рассмотреть проект федерального закона «Кодекс поведения государственных должностных лиц», в котором предусмотреть положения о регулировании поведения государственных должностных лиц в различных ситуациях их служебной и внеслужебной деятельности, о мерах обязательной

ответственности за нарушение правил поведения.

Более того, по нашему мнению, появилась реальная необходимость в принятии федерального закона «О противодействии коррупции», в котором следует определить задачи, принципы, основные направления и формы противодействия коррупции в Российской Федерации. В рамках этого закона предлагаем детерминировать основные понятия, связанные с коррупцией, в том числе понятие «антикоррупционная политика», виды коррупционных правонарушений, основные принципы противодействия коррупции, субъекты реализации антикоррупционной политики. Кроме того, рекомендуем в данном правовом акте предусмотреть регулирование таких вопросов, как основные меры реализации антикоррупционной политики, система мер предупреждения коррупционных правонарушений, организационное обеспечение антикоррупционной политики. В Государственной Думе Российской Федерации рассматривался целый ряд законопроектов, связанных с противодействием коррупции, наиболее известный из них — проект федерального закона № 148067-3 «О противодействии коррупции», принятый в первом чтении 20 ноября 2002 г. Рекомендуем в качестве основы использовать данный проект закона, внести в него поправки с учетом современных криминологических факторов. Специальный федеральный закон «О противодействии коррупции» крайне необходим для совершенствования всей системы противодействия коррупции в Российской Федерации и проведения единой антикоррупционной политики во всех регионах страны. В его отсутствие уже принимаются опережающее федеральное правотворчество региональные нормативные акты по противодействию коррупции, направленные на борьбу с этим явлением в рамках отдельных субъектов⁸. С нашей точки зрения, принятие направленных против коррупции актов в рамках правотворчества субъектов Российской Федерации принесет положительный результат только при наличии единства правовой политики России в данной сфере правового регулирования, закрепленной в специальном федеральном законе.

В заключение отметим, что создание и укрепление системы уголовного правосудия является предпосылкой для плодотворного международного сотрудничества. Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и коррупции создают основу для такого сотрудничества в ряде наиболее важных областей, в которых необходимы коллективные действия. Впервые в истории актов международного уголовного права эти универсальные конвенции предусматривают механизмы их осуществления, при этом был детально разработан механизм обеспечения их эффективности при соблюдении суверенитета, который остается для международного сообщества неприкосновенным. Борьба с организованной преступностью и коррупцией является общей целью всех стран мира. Следовательно, для ее достижения все страны должны принять исчерпывающие меры и содействовать осуществлению положений этих документов ООН. В контексте этого по итогам работы XI Конгресса ООН была принята прогрессивная Бангкокская декларация «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области

предупреждения преступности и уголовного правосудия»⁹, которая зафиксировала готовность государств мира к улучшению международного сотрудничества в борьбе против преступности и терроризма на многостороннем региональном и двустороннем уровнях, в том числе в таких областях, как выдача и взаимная правовая помощь (пункт 3). В Декларации приветствуется вступление в силу Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и двух Протоколов к ней (пункт 4), содержится призыв к предупреждению и пресечению преступности во всех ее формах и, в частности, к присоединению к международно-правовым документам в этой области, включая Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию ООН по международному контролю над наркотиками (пункт 5). В Декларации выражено стремление государств на скорейшее завершение работы по подготовке всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. В качестве ключевой проблемы этой работы названо согласование возможного определения терроризма (пункт 22), что ставит новые задачи перед мировым сообществом.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Документ ООН A/62/1 от 31 августа 2007 г. С. 1.

² См. подробнее: Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, Нью-Йорк: ООН, 2007.

³ См.: Документ ООН A/CONF.203/3 от 23 февраля 2005 г. С. 3.

⁴ См. об этом: Andreas P. Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations. Oxford University Press. 2006.; Beare M.E. Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption. University of Toronto Press. 2003; Siegel D., Bunt H., Zaitch D. Global Organized Crime: Trends and Developments (Studies of Organized Crime). Springer. 2003.

⁵ См.: Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью: (Проблемы деятельности ООН в области предупреждения преступности и обращения с правонарушителями). М.: Международные отношения, 1983, С. 179.

⁶ См. в частности: McClean D. The UN Convention Against Transnational Organized Crime: A Commentary. Oxford University Press. 2007; Travaux Preparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And the Protocols Thereto. United Nations. 2006.

⁷ См.: Российская газета от 15 августа 2002 г. № 152.

⁸ См. например: Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, 2006. 7 мая. № 93.

⁹ См.: Документ ООН A/CONF.203/L.5 от 23 апреля 2005 г.