

В. В. ФЕДОСЕНКО

## РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА В РАЗРАБОТКЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

В начале третьего тысячелетия, в процессе международной интеграции и кооперации для решения поставленных задач, государства на уровне правового взаимодействия констатируют, что происходящие в мире перемены предоставляют человечеству уникальный шанс построить мирный международный порядок, основанный на приоритете права. Поэтому современный теоретико-правовой анализ состояния международной нормативной системы опирается на демократические принципы управления мировой системой. Становится фундаментальным тезис о том, что «происходит эволюция международного сообщества в демократически организованное правовое сообщество государств, живущее по законам международного права»<sup>1</sup>. В одном из своих решений Международный Суд ООН подчеркнул, что поддержание здания права, веками тщательно созидавшегося человечеством, «является жизненно важным для безопасности и благополучия сложного международного сообщества наших дней, для которого более чем когда-либо важно, чтобы нормы, созданные в целях упорядоченного прогресса отношений между его членами, неуклонно и тщательно уважались»<sup>2</sup>.

Все говорит о том, что тенденция к росту роли международного права является непреложной и что будущее открывает перед ним широкие перспективы. Этот момент подчеркивается как в международной практике, так и в доктрине международного права<sup>3</sup>. Повышение роли международного права окажет влияние на характер международного сообщества, которое станет действительно демократическим и правовым.

Весьма важное значение рассматриваемых тезисов мы отмечаем в связи с историко-политическими переменами в жизни казахстанского

общества. Закрепление и «внедрение» в общественные реалии демократических принципов построения всех без исключения государственно-правовых, общественных и социальных институтов, постановка цели на становление гражданского общества выдвигают перед Казахстаном новые перспективы развития международно-правовых связей, поиска национального пути совершенствования норм уголовного права. Институционализация казахстанского международного права с неизбежностью влечет за собой необходимость более пристального изучения отдельных вопросов, интерес к которым обосновывается динамикой развития общества, отношений, связанных с защитой государственного суверенитета и безопасности.

Реализация международно-правовых идей и знаний в правовую систему государств, внедрение международного права в правоприменительную практику государств требует основательного научного исследования вопросов международного сотрудничества в борьбе с преступностью. В данных исторических условиях общественного развития казахстанского общества особенно остро встает вопрос об участии республики в международной интеграции в борьбе с преступностью. Это обусловлено рядом причин как внутреннего, так и внешнеполитического характера. Так, в частности, отмечая важность государственной программы по борьбе с преступностью, в своем Постановлении<sup>4</sup> Правительство Республики Казахстан подчеркивает, что «...преступность продолжает оставаться серьезным дестабилизирующим фактором, препятствующим осуществлению рыночных реформ, построению демократического общества и правового государства...» В данной связи необходимо «...не просто наращи-

<sup>1</sup> Петровский В.Ф. Выступление на собрании Советской ассоциации международного права // Вести. МИД СССР. 1991. № 4. С. 23.

<sup>2</sup> Дело о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране // Id Reports. 1980. P. 43.

<sup>3</sup> Верещетин В.С., Мюллерсон Р.А. Новое мышление и международное право // СГП. 1988. №3; Ferenz B. Emergence of World Law and Order // Inforum. 1990. N 4. P. 2.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.10.2000 г., № 1641 «О программе борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000–20002 годы».

вание усилий в борьбе с преступностью, а обеспечение системного и комплексного подхода к профилактике правонарушений, поиска новых, нетрадиционных форм и методов воздействия на преступность». В качестве основных направлений в решении поставленных целей по борьбе с преступностью в Республике Казахстан выступают меры, направленные на «...приведение национального законодательства, с учетом интересов Казахстана, в соответствие с нормами и стандартами международных договоров, участником которых является Республика Казахстан...».

Реализация указанных государственных программных установок происходит посредством действенной системы международной консолидации в данной области. На законодательном уровне в Казахстане определен также порядок участия в международных усилиях по формированию глобального миропорядка<sup>5</sup>. Признавая огромную опасность международных преступлений, Казахстан подписал весомое количество международных правовых документов и тем самым добровольно принял на себя бремя ответственности за сохранение международного правопорядка.

Подтверждением служит Решение Совета глав государств Содружества Независимых государств по созданию Межгосударственных программ совместных мер борьбы с преступностью<sup>6</sup>.

В международном праве есть целый ряд подписанных и ратифицированных многосторонних конвенций, договоров, определяющих совместные усилия многих государств в борьбе с преступностью. Это, например, Женевская Конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 г.); Женевская Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 12 августа 1949 г.); Женевская Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Женева, 12 августа 1949 г.); Конвенция «О запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении»

(Осло, 18 сентября 1997 г.); Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Нью-Йорк, 10 октября 1980 г.); Резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»; Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (Гаага, 18 октября 1907 г.); Протокол IV об ослепляющем лазерном оружии (Дополнительный протокол) к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Вена, 13 октября 1995 г.); Протокол о необнаруживаемых осколках (Протокол I к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Нью-Йорк, 10 октября 1980 г.); Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокол II к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Нью-Йорк, 10 октября 1980 г.); Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия (Протокол III к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Нью-Йорк, 10 октября 1980 г.); Протокол о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (Женева, 17 июня 1925 г.) и др.

Сейчас можно с уверенностью утверждать, что борьба с преступностью должна быть органической частью политики в обществе: как

<sup>5</sup> Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 года, № 233-І, «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изм. и доп. по состоянию на 14.10.2005 г.).

<sup>6</sup> Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на период 2000–2003 годов. Утверждена Решением Совета глав государств Содружества Независимых государств о Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период 2000–2003 годов от 25 января 2000 года; Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2003–2004 годы.

государственной, так и политики деятельности различных негосударственных структур, институтов гражданского общества.

На современном этапе борьба с преступностью в масштабе государства осуществляется, как правило, посредством криминологического контроля как наиболее гуманного и перспективного способа. Данная система контроля реализуется поэтапно. Первым этапом выступает программирование. Специальные меры по борьбе с преступностью содержат не только программы, непосредственно отражающие уголовно-правовые и криминологические вопросы, но и программы экономические, социальные и др. Кроме того, существуют программы борьбы с тем или иным видом преступности. Программы по борьбе с преступностью, как правило, объединяют такие категории, как «борьба» или «противодействие преступности», а также ее предупреждение. Здесь лишь отметим, что в отличие от программ (или разделов программ), касающихся только предупреждения преступности, программы борьбы с преступностью предусматривают, например, достижение и таких целей, как совершенствование информационно-аналитической деятельности, полное и последовательное применение нового закона или новой правовой нормы. Если это требует увеличения численности дознавателей и следователей, числа мест в изоляторах временного содержания и т. п., то такие меры должны отражаться в программе<sup>7</sup>.

С программированием борьбы с преступностью тесно связана законотворческая работа. Если действующий закон не обеспечивает борьбу с новыми характеристиками криминальной и криминогенной ситуации в стране, требуется серьезная и целенаправленная работа по изменению, дополнению законов или созданию принципиально новых правовых актов. Например, действенная борьба с коррупцией и организованной преступностью во всех странах становилась реальной только после принятия комплексных законов, а затем путем их дополнения, введения новых законодательных актов – создания целых отраслей соответствующего законодательства.

Принятие соответствующего программе закона, способствующего его реализации, является, как правило, следующим этапом. Однако на практике часто остро дискуссионным является вопрос о том, что чему должно предшествовать: например, принятие закона о борьбе с организованной преступностью и целевой программы, основанной на этом законе, или программы борьбы с организованной преступностью, а затем уже и федерального закона. В любом случае, если прежние правовые средства себя исчерпали, в их рамках наивно программировать борьбу с преступностью. Разве что с расчетом на неправовые меры или, другими словами, нарушения режима законности. Но это нельзя считать допустимым<sup>8</sup>.

В национальных программах приведены основные направления и принципы, отраженные в международных документах, что в целом и характеризует политику государства по борьбе с преступностью. Существенное различие в политико-правовых мерах превентивного, уголовно-репрессивного характера, принимаемых в рамках государственных программ, можно выявить посредством определения акцентов, направленных либо на криминализацию, либо, наоборот, на декриминализацию уголовно-правовых деяний. Процесс криминализации общественно опасных деяний охватывает несколько стадий: получение и оценку информации о распространенности в стране определенного вида деяний, представляющих общественную опасность; изучение причин их возникновения, основных признаков и социальных последствий; определение перспектив борьбы с ними; наконец, при принятии решения о целесообразности создать новую уголовно-правовую норму – разработку проекта нового закона<sup>9</sup>.

Наиболее ответственным (заключительным) этапом активизации государственно-правовых средств по борьбе с преступностью выступает, пожалуй, реализация указанных программ. Это сугубо внутригосударственные меры. Обеспечение реализации таких программ включает управленческую деятельность, контроль, подбор кадров, их подготовку, оптимальную расстановку,

<sup>7</sup> Планирование мер борьбы с преступностью. М., 1982. Цит. по: Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999. С. 330. 784 с.

<sup>8</sup> Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999. С. 330. 784 с.

<sup>9</sup> Криминализация: оптимальные модели // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981. С. 3.

организацию повышения их квалификации, их переподготовку с учетом новых криминологических и более широких социальных реалий, разработку новой техники, ресурсное обеспечение борьбы с преступностью, анализ эффективности принимаемых мер и корректировку программ.

При этом различаются:

а) эффективность механизма деятельности по борьбе с преступностью,

б) социальная эффективность борьбы с преступностью.

Проводимые в рамках ООН конгрессы по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями представляют собой важнейшую и наиболее действенную форму по выработке и применению рекомендаций и правил по координации усилий всех государств-членов Организации, а также других международных организаций по борьбе с преступностью, ее предупреждению и унификации международного уголовного права. «С помощью рекомендаций, резолюций, деклараций, конвенций и выработки разного рода программ-минимумов ООН пыталась добиться проведения единой уголовной политики во всем мире. Важнейшим международным органом является экспертная комиссия, непосредственно отрабатывающая проекты резолюций и рекомендаций».

На Конгрессы ООН по борьбе с преступностью каждое государство-участник направляет свою официальную делегацию экспертов-криминологов, которые, принимая участие в выработке международных документов, являются, по сути, «миссионерами» международного опыта у себя в стране.

Помимо Ассамблеи и Совета Безопасности ООН среди органов, вырабатывающих программы по борьбе с преступностью, следует также назвать: Межрегиональный институт ООН по вопросам исследований в области юстиции и преступности – UNICRI; Хельсинкский институт по вопросам предупреждения преступности – HEUNI; Институт ООН стран Азии и Дальнего Востока по предупреждению преступности и борьбе с правонарушителями – UNAFEI; Институт ООН стран Латинской Америки по предупреждению преступности и борьбе с малолетней

преступностью – ILANUD; Африканский региональный институт ООН по предупреждению преступности и борьбе с правонарушениями – UNAFRI<sup>10</sup>. Регулярно проводятся международные конгрессы по проблемам борьбы с преступностью и обращению с правонарушителями, семинары, симпозиумы.

Указанные институты проводят криминологические конференции и организуют курсы совершенствования практических работников уголовной юстиции, содержат криминологические библиотеки и информируют центры, дают ответы и рекомендации по криминологическим вопросам правительствам стран своего региона<sup>10</sup>.

Следует также учитывать, что проблемы рецепции международно-правовых норм регламентационного и рекомендательного характера в национальные программы по борьбе с преступностью актуализируются в связи с криминализацией новых сфер общественно опасного поведения, а также с появлением новейших угроз, оцениваемых в масштабах не только государственных и региональных программ, но и мировых. Это, прежде всего, терроризм, коррупция, новые виды финансовых преступлений и др. В данном вопросе приоритетные направления международной консолидации в борьбе с преступностью задают рекомендации Восьмого конгресса ООН, на котором были выработаны основы борьбы с названными преступлениями при условии единообразного и унифицированного подхода к решению правовых задач на уровне общенациональных программ с преступностью.

Таким образом, национальные программы по борьбе с преступностью – это сугубо внутринациональные программы, подтвержденные криминологическими исследованиями. Тем не менее вопрос о влиянии норм международного права, в частности и рекомендательного характера на национальные программы по борьбе с преступностью имеет особое значение не только в теоретическом аспекте, но и в вопросах реализации таких программ в национальной правовой системе, а также в вопросах международного сотрудничества. Примером служат конгрессы ООН по борьбе с преступлениями и обращению с правонарушителями. Принятые на конгрессах нормы

<sup>10</sup> Шнайдер Г.Й. Криминология / Пер. с нем. Ю. А. Неподаева / Под ред. Л. О. Иванова. М.: «Прогресс» «Универс», 1994. С. 90. 504 с.

рекомендательного характера и резолюций становятся ориентиром для государств в выработке национальных программ по борьбе с преступностью.

Обеспечение реализации внутригосударственных программ по борьбе с преступностью включает управленческую деятельность, контроль, подбор кадров, их подготовку, оптимальную расстановку, организацию повышения их квалификации, их переподготовку с учетом новых криминологических и более широких социальных реалий, разработку новой техники, ресурсное обеспечение борьбы с преступностью, анализ эффективности принимаемых мер и корректировку программ. Существенное различие в политико-правовых мерах превентивного, уголовно-репрессивного характера, принимаемых в рамках государственных программ, можно выявить посредством определения акцентов, направленных либо на криминализацию, либо, наоборот, на декриминализацию уголовно-правовых деяний.

Следует также учитывать, что проблемы рецепции международно-правовых норм регламентационного и рекомендательного характера в национальные программы по борьбе с преступностью актуализируются в связи с криминализацией новых сфер общественно опасного поведения, а также с появлением новейших угроз, оцениваемых в масштабах не только государственных и региональных программ, но и мировых. Это, прежде всего, терроризм, коррупция, новые виды финансовых преступлений и др. В данном вопросе приоритетные направления международной консолидации в борьбе с преступностью задают рекомендации Восьмого конгресса ООН, на котором были выработаны основы борьбы с названными преступлениями при условии единообразного и унифицированного подхода к решению

правовых задач на уровне общенациональных программ с преступностью.

Особое значение имеют также и научные рекомендации по предупреждению отдельных видов преступлений, разработанные учеными разных стран. Эти рекомендации были внедрены в практику посредством включения их в государственные и региональные программы борьбы с преступностью и отдельными ее видами.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 года, № 233-І, «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изм. и доп. по состоянию на 14.10.2005 г.).
2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.10.2000 г., № 1641, «О программе борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000–2002 годы».
3. Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на период 2000–2003 годов. Утверждена Решением Совета глав государств Содружества Независимых государств о Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на период 2000–2003 годов от 25 января 2000 года; Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2003–2004 годы.
4. *Петровский В.Ф.* Выступление на собрании Советской ассоциации международного права // Вестн. МИД СССР. 1991. № 4.
5. Дело о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране // *Id Reports*. 1980.
6. *Верецетин В.С., Мюллерсон Р.А.* Новое мышление и международное право // СГП. 1988. №3; *Ferenz B.* Emergence of World Law and Order // *Inforum*. 1990. № 4.
7. Планирование мер борьбы с преступностью. М., 1982. Цит. по: Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999.
8. Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А. И. Долговой. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999.
9. Криминализация: оптимальные модели // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981.
10. *Шнайдер Г.Й.* Криминология / Пер. с нем. Ю. А. Неподаева / Под ред. Л. О. Иванова. М.: «Прогресс» «Универс», 1994.

КазГЮУ

Поступила 10.01.07г.