



**АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СТРАНАХ СНГ**

2



АКАДЕМИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МВД РОССИИ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И
ПЕРСПЕКТИВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ
НАУКИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ—
УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

ТОМ II

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДИСТАНЦИОННОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

МОСКВА 2006

Одобрены и рекомендованы к изданию на заседании научно-технического совета Академии экономической безопасности МВД России (протокол №3 от 23 июня 2004 г.).

Редакционная коллегия: ответственный редактор профессор **В.Г. Татарян** (АЭБ МВД России); заместитель ответственного редактора **А.П. Шергин** – заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., профессор (ВНИИ МВД России); ответственный секретарь **С.А. Власова** (АЭБ МВД России); члены редакционной коллегии: **М.Ч. Когамов** – д.ю.н., профессор, академик АЕН Республики Казахстан; **А.И. Головня** – д.ю.н., доцент (Академия ФСБ России); **С.В. Лихачов** – к.ю.н., доцент (Донецкий институт внутренних дел МВД Украины); **А.С. Дугенец** – заслуженный юрист России, к.ю.н., доцент (ВНИИ МВД России); **Б.А. Абдрахманов** – д.ю.н., профессор (Академия МВД Республики Казахстан); **В.А. Круглов** – кандидат юридических наук, доцент (Республика Беларусь).

Рецензенты:

- С.Е. Еркенов** — начальник Академии МВД Республики Казахстан, д-р юрид. наук, профессор;
- В.Б. Коробов** — начальник кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД Российской Федерации, д-р социолог. наук, доцент;
- В.Н. Вежновец** — советник Исполнительного комитета СНГ (г. Минск). канд. юрид. наук, доцент.

А38 Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств //Материалы международной дистанционной научно-практической конференции. В 2-х т. Т. II / Под общ. науч.ред. проф. В.Г. Татаряна. Изд-е 2-е, с изм. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2006. – 430 с.

ISBN 5-93479-041-2 (978-5-93479-041-8)

В настоящий сборник включены научные доклады и сообщения участников международной дистанционной научно-практической конференции, посвященной актуальным проблемам юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в начале нового столетия.

Сборник предназначен для преподавателей, научных сотрудников, практических работников правоохранительных органов России и стран СНГ, материалы также могут быть использованы в учебном процессе в вузах правоохранительной системы стран СНГ.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В СТРАНАХ СНГ

- Головня А.И., Козамов М.Ч., Татарян В.Г.*
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ –
УЧАСТНИКОВ СНГ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПРЕСТУПНОСТЬЮ 8
- Джунусов А.М.*
О НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОМ
КАЗАХСТАНЕ 26
- Сандрачук М.В.*
НАЦИОНАЛЬНАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И
ПОЛЯРИЗАЦИИ МИРА: ИНЕРЦИЯ МЫШЛЕНИЯ В КОЛЕЕ
ИЛИ СМЕНА ПАРАДИГМ? 34
- Кайназарова А.Е.*
РАЗВИТИЕ КАЗАХСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ 50
- Мукашев Г.М.*
К ВОПРОСУ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ СОЦИУМА,
ВЫРАБОТКИ И РАЗВИТИЯ РЕГУЛЯТИВНЫХ МЕР,
УЧРЕЖДАЮЩИХ НАСТУПЛЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЙ 59

РАЗДЕЛ II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА В СТРАНАХ СНГ

- Тусунбеков Р.Т.*
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН. 65
- Батыршаулы С.*
К ВОПРОСУ ВСТУПЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА
ВО ВСЕМИРНУЮ ТОРГОВУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ 75

РАЗДЕЛ I. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В СТРАНАХ СНГ

Головня А.И., Когамов М.Ч., Татарян В.Г.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Анализ тенденций криминализации современного общества со всей очевидностью подтвердил тревожное, но достаточно ясное предположение о всевозрастающей интернационализации противоправной деятельности, постоянном росте масштабов и социальной опасности преступлений, совершаемых в сферах предпринимательской и хозяйственной практики.

Опыт правоохранительной деятельности развитых государств мира со всей определенностью свидетельствует о необходимости координации и объединения их усилий в борьбе с экономической преступностью. Учитывая масштабы и характер межгосударственных контактов и связей, справедливо предположить, что в настоящее время ни одному государству в одиночку не удастся успешно бороться с этим опасным интернациональным явлением.

Преступные формирования экономической направленности, действующие на территориях нескольких государств, стали строить стратегию и тактику с учетом прозрачности границ, правовой и организационной неурегулированности межгосударственных отношений и взаимодействия криминалистов в сфере борьбы с такими преступными сообществами.

В результате указанные формирования активизировали свою преступную деятельность, расширили сферу охвата рынков сбыта незаконно присвоенных сырьевых и иных продуктов, а также расширили возможности для проникновения в сферу легального бизнеса.

Более того, отдельные преступные сообщества разных государств не только стали проводить совместные преступные акции, но и экономически консолидироваться, создавать единые “черные кассы” и применять общие способы “отмывания” преступных доходов.

Вместе с тем, в Россию и из нее в другие страны ближнего и дальнего зарубежья стали проникать и легализовываться преступные капиталы.

В подобной ситуации сближение национальных уголовно-процессуальных законодательств, объединение и координация усилий правоохранительных структур в сфере межгосударственных контактов становится насущной жизненной необходимостью.

Создание Содружества Независимых Государств (СНГ) позволило сформировать благоприятные предпосылки для объединения межгосударственных усилий в деле борьбы с обычной и экономической преступностью. Хотя для такого объединения потребовались соответствующие усилия и время.

На первом этапе процесса объединения возможностей борьбы с преступностью более активные усилия по созданию договорной базы указанного сотрудничества с правоохранительными органами стран СНГ были предприняты на ведомственном уровне.

Еще до распада СССР МВД РСФСР заключило соглашение о взаимодействии с МВД Белоруссии (1990 г.), Армении и Молдавии (1991 г.). В качестве самостоятельного государства Россия в 1992 году заключила такие договорные отношения с Украиной, Киргизией, Туркменией, Латвией.

Впоследствии представители двенадцати ранее входивших в состав СССР республик (кроме стран Балтии) подписали соглашение об общих вопросах взаимодействия министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью. Было принято и соглашение об обеспечении органов МВД материально-техническими средствами и изделиями специальной техники, об обмене информацией и сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ⁽¹⁾.

В соглашениях определялся круг вопросов, по которым должно осуществляться сотрудничество (борьба с обычной и международной, главным образом организованной экономической преступностью, розыск преступников, без вести пропавших лиц, установление личности неопознанных трупов и др.), его формы, порядок оформления запросов и просьб по уголовным делам, делам оперативного учета.

В качестве основных форм сотрудничества указывались:
— исполнение запросов и просьб по уголовным делам;

- обмен соответствующей оперативно-разыскной, оперативно-справочной и криминалистической информацией;
- содействие в проведении оперативно-разыскных мероприятий и процессуальных действий;
- обеспечение криминалистической техникой, подготовка специалистов и др.

Конкретно о возможных совместных формах борьбы с межгосударственной экономической преступностью в этих соглашениях пока еще ничего не говорилось. Однако на уровне межведомственного взаимодействия попытки установления прочных и долгосрочных контактов стали предприниматься с известной регулярностью.

В частности, такая попытка была предпринята правоохранительными структурами стран СНГ на совещании министров внутренних дел независимых государств в г. Алма-Ата 23-24 апреля 1992 года. Подписанным соглашением предусматривалось дальнейшее развитие межгосударственного и межведомственного сотрудничества на основе действующего законодательства республик бывшего Союза ССР по борьбе со следующими преступлениями:

- против жизни, здоровья, свободы, достоинства личности и собственности;
- бандитизмом, терроризмом и международной преступностью;
- незаконными операциями с оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми веществами и радиоактивными материалами;
- незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- изготовлением и сбытом поддельных документов, денег и ценных бумаг;
- преступлениями в сфере экономики (выделено нами);
- контрабандой, а также с преступлениями, объектом которых являются культурные и исторические ценности.

Одновременно предусматривались и формы сотрудничества в борьбе с организованной преступностью. Такими формами были: выполнение запросов и просьб по уголовным делам и делам оперативного учета; обмен оперативно-разыскной, оперативно-справочной и криминалистической информацией о готовящихся или совершенных преступлениях и причастных к ним лицах, а также обмен архивной информацией, содействие в

проведении оперативно-разыскных мероприятий и процессуальных действий и др.

Справедливо отметить, что лидирующие позиции в отношении организации межгосударственного и межведомственного взаимодействия прочно заняло МВД России. В период с 1993 по 1999 гг. указанное ведомство заключило соответствующие соглашения о правовой помощи с органами внутренних дел Италии, Кипра, Австрии, Венгрии, Франции, Румынии, Монголии, Турции, Польши, Китая, Болгарии, Канады и Вьетнама.

Кроме того, такие договоры заключены между МВД России и МВД Республики Македония (6 декабря 1994 года), Главным полицейским управлением Швеции (2 мая 1996 года) и др.⁽²⁾

Основные формы сотрудничества предусматривались в виде обмена информацией и опытом работы, розыска преступников и подозреваемых лиц, разработки и осуществления согласованных оперативных мероприятий, предоставления друг другу правовой информации и данных о состоянии и тенденциях развития преступности в своих государствах, организации совместных научных исследований, представляющих взаимный интерес; обмена результатами исследований, а также научно-техническими и другими профессиональными публикациями.

От решения вопросов взаимодействия не устранялись и иные субъекты правоохраны. Так, между прокуратурами России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии в октябре 1992 года было заключено Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве. Затем Генеральная прокуратура РФ в течение первой половины 1993 года заключила аналогичные соглашения с прокуратурами Украины, Молдавии, Грузии и Армении.

В этих соглашениях⁽³⁾ также определялись формы правовой помощи (пересылка материалов прокурорско-следственной деятельности, возбуждение уголовных дел и расследование преступлений, выполнение отдельных процессуальных действий, содействие в розыске лиц, совершивших преступления, пропавших без вести, и др.), порядок исполнения поручений и иные организационные вопросы. В 1995 году такие соглашения были заключены между прокуратурами России, Туркмении и Таджикистана.

В соглашениях прокуратуры, в отличие от аналогичных соглашений МВД, был выделен вопрос и о необходимости координации мероприятий руководителей сторон или уполномоченных ими лиц при расследовании преступлений, имеющих межгосударственный характер (преступления с сфере экономики,

организованная преступность, наркобизнес, терроризм, экологические катастрофы и др.). Это было не только вполне обоснованным, но и совершенно актуальным организационным шагом, обязывало органы прокуратуры уделять особое внимание борьбе с указанными преступлениями.

На первом этапе реализации достигнутых договоренностей возможные формы конкретной совместной деятельности по такого рода делам не были определены достаточно точно, но со временем стороны договорились о том, что для выполнения отдельных процессуальных или иных действий в порядке оказания правовой помощи они взаимодействуют друг с другом, предельно упрощая процедуры согласований подобных контактов. Подобная конструктивная практика позволила разработать и принять специальную Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Эта Конвенция 22 января 1993 года была подписана в Минске главами государств — членов СНГ.

Указанная Конвенция определила условия выдачи (экстрадиции) одним государством другому лиц, находящихся на территории каждого из подписавших Конвенцию, для привлечения к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение, а также порядок осуществления уголовного преследования.

При этом каждая договаривающаяся сторона обязывалась по поручению другой стороны осуществлять в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против своих граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории запрашивающей стороны. При обвинении одного лица или группы лиц в совершении нескольких преступлений, дела которых подсудны судам двух или более договаривающихся сторон, их предложено рассматривать суду той стороны, на территории которой закончено предварительное следствие. В этом случае дело рассматривается по правилам судопроизводства этой договаривающейся стороны.

Вместе с тем Конвенция содержит и ряд положений, регламентирующих передачу сторонами предметов, использованных преступником, доказательственной и иной информации по совершенному и расследуемому преступлению, влекущему выдачу лица. Конвенция установила, что сношения по указанным вопросам, а также по вопросам исполнения следственных

поручений, затрагивающих права граждан и требующих санкции прокурора, осуществляются Генеральным прокурором и прокурорами договаривающихся сторон.

Достоинство этой Конвенции состоит в том, что она является многосторонним межгосударственным соглашением, а значит, ее действием охватывается значительное правовое пространство. Кроме этого, в ней содержится более четкий механизм взаимодействия нескольких государств в борьбе с преступностью.

Однако в плане организации должного взаимодействия указанная Конвенция оказалась не во всем совершенной⁽⁴⁾. В частности, в ней не предусматривалась возможность ряда совместных скоординированных действий при расследовании преступлений "по горячим следам" или каких-либо крупномасштабных операций по делам о преступных сообществах на территории договаривающихся сторон, направленных на быстрое выявление, розыск и задержание членов преступных групп, участвовавших в преступных акциях, руководителей преступных сообществ, а также на пресечение криминальной деятельности преступных сообществ, находящихся под международным контролем правоохранительных органов нескольких государств.

Кроме этого, Конвенцией не было предусмотрено никаких совместных мер по защите свидетелей и оперативно-разыскных работников от различного рода провокаций со стороны преступников, а также свидетелей и потерпевших от противоправных посягательств.

Справедливо предположить, что разработчики этой Конвенции не в полной мере использовали опыт, который накопился при разработке аналогичных правовых соглашений по линии государств — членов Европейского Союза.

В дополнение к упомянутой Конвенции в 1992-1995 гг. были заключены также двусторонние договоры о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам между Россией и Азербайджаном, Грузией, Киргизией, Молдавией, Туркменией, Латвией, Литвой и Эстонией.

В соответствии с этими договорами правовая помощь охватывала выполнение процессуальных действий, предусмотренных законодательством запрашиваемой договаривающейся стороны, в частности, допрос сторон, обвиняемых и подсудимых, свидетелей, экспертов, проведение экспертиз, судебного осмотра, передачу вещественных доказательств, возбуждение

уголовного преследования и выдачу лиц, совершивших преступления, признание и исполнение судебных решений по гражданским делам, вручение и пересылку документов и др.

Вместе с тем Советом глав правительств СНГ принимался ряд межгосударственных программ совместных мер по борьбе с преступностью и иными опасными видами противоправной деятельности на территории государств СНГ. В них предусматривался целый комплекс мероприятий, решение которых позволяло наладить более эффективное сотрудничество указанных государств и их правоохранительных структур.

В частности, в межгосударственной Программе⁽⁵⁾, утвержденной Советом глав государств СНГ 17 мая 1996 года, была предусмотрена целая система совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств — участников СНГ на период до 2000 года, а также была предусмотрена подготовка рекомендательного нормативного акта “О борьбе с организованной преступностью”.

Очевидно, что в названных соглашениях значительное внимание было уделено проблематике борьбы с преступлениями экономического характера.

В контексте принятых решений в 1993-1996 гг. был подготовлен проект модельного Закона “О борьбе с организованной преступностью” (принят 2 ноября 1996 года Межпарламентской Ассамблеей СНГ)⁽⁶⁾.

Целью принятия этого Закона было, во-первых, ярко выраженное стремление защитить права и свободы человека и гражданина, юридических лиц, безопасность общества и государства от организованной преступности.

Во-вторых, создать законопроектные рекомендации национальным парламентам стран СНГ, направленные на согласование их правовой политики и сближение их законодательств, регулирующих борьбу с межгосударственной организованной преступностью. Соответственно в нем содержится целый набор взаимосвязанных и взаимообусловленных норм, регулирующих наиболее существенные уголовно-правовые, оперативно-разыскные и организационные проблемы борьбы с интернационализирующимся криминалом.

Как показывает анализ существа данного нормативно-правового акта, его содержание предоставляло возможность “выступать в виде акта прямого действия, документа своеобразной

конструкции, составные части которого без ущерба для целостности всей системы законодательства государств-партнеров можно было бы интегрировать в их отраслевые законы”⁽⁷⁾.

В ходе разработки данного Закона были приняты меры к “стыковке” с уже принятыми ранее Межпарламентской Ассамблеей СНГ модельными уголовным и уголовно-процессуальным кодексами.

Перечень оперативно-разыскных мероприятий, закрепленных в рассматриваемом модельном Законе, был практически сопоставим с перечнем, предусмотренным соответствующими законами государств СНГ.

Кроме этого, в нем были достаточно четко определены и общие направления реализации данных, полученных в ходе оперативно-разыскной деятельности. Указанный документ фактически закрепил многие дальнейшие направления совместной деятельности государств – участников СНГ в решении правоохранительных задач.

В названных государствах продолжалась работа и над иными модельными нормативно-правовыми актами, регулирующими данную сферу общественных отношений, к примеру, над законом о борьбе с терроризмом, о противодействии легализации (“отмыванию”) доходов, полученных незаконным путем, о совершенствовании практики взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с отдельными видами преступлений.

В рамках разрабатываемых нормативно-правовых актов был предусмотрен и достаточно полный перечень практических организационных мер. Так, применительно к вопросам указанного спектра модельным Законом “Об организованной преступности” предусматривалось, что борьбу с преступностью должны осуществлять специализированные подразделения правоохранительных органов или спецслужб, представляющих систему строго централизованных органов с подчинением нижестоящих подразделений вышестоящим.

Эти подразделения по мере их создания должны были, по замыслам авторов данных законопроектов, осуществлять свою деятельность в рамках законных полномочий и взаимодействовать с другими правоохранительными и государственными органами, общественными объединениями, средствами массовой информации и населением, прежде всего посредством установления широких прав указанных органов на получение

информации, осмотр зданий и транспортных средств, на решение иных вопросов оперативно-разыскной практики.

Весьма значимой новацией в разрабатываемых и уже принятых нормативно-правовых актах является констатация в них положений о том, что межгосударственное сотрудничество по вопросам выявления и раскрытия преступлений осуществляется на основании международных договоров и принципов взаимности⁽⁸⁾.

В этой связи Советом глав правительств государств — участников СНГ 24 сентября 1993 года принято решение о создании Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными преступлениями на территории СНГ. В составе данного Бюро предусматривалось создание и самостоятельных структур борьбы с экономическими преступлениями. Одновременно было утверждено Положение об этом Бюро как о постоянно действующем органе по координации борьбы с преступностью на территории стран СНГ.

В указанном Положении определялся статус данного органа, его структура, штаты, вид руководства и другие организационные вопросы. Основными задачами Бюро были:

- формирование специализированного банка данных на базе компьютерного центра Бюро и предоставление инициативной информации в соответствующие министерства внутренних дел, прокурорские структуры и органы борьбы с экономической преступностью (органы налоговой полиции и их аналоги в странах СНГ);
- содействие в осуществлении межгосударственного розыска участников преступных сообществ, лиц, совершивших наиболее опасные преступления и скрывающихся от уголовного преследования;
- обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-разыскных мероприятий и комплексных операций, затрагивающих интересы нескольких государств — участников СНГ, выработка рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью.

Местом нахождения Бюро была определена Москва. Очевидно, что создание подобного Бюро было вполне своевременной акцией и отвечало насущным потребностям борьбы с экономической преступностью, а также рекомендациям криминологов и криминалистов того периода⁽⁹⁾.

Время показало, что Бюро не стало лишь представительским органом. Так, только в 1995 году оно содействовало организации и проведению свыше 20 целевых поисково-оперативных

операций органами правоохраны России и других государств — участников СНГ, координировало взаимодействие 35 следственно-оперативных групп этих стран, оказывало содействие в экстрадиции 60 опасных преступников, исполнило более 250 запросов оперативно-разыскного характера⁽¹⁰⁾.

Для активизации борьбы с преступностью в рамках стран СНГ решением Совета глав этих государств от 19 января 1996 года был создан Совет министров внутренних дел государств — участников СНГ, а его рабочим органом стало Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений. И уже в 1996 году по линии этого Бюро координировалась работа 50, а в 1997 году — 68 следственно-оперативных групп государств СНГ по конкретным уголовным делам. Опыт проведения таких совместных операций подтверждает вывод о том, что они являются одним из плодотворных и перспективных направлений сотрудничества указанных государств, требующих дальнейшего развития⁽¹¹⁾.

Подобные советы были созданы и в других правоохранительных органах, в частности — Координационный совет генеральных прокуроров, Совет руководителей органов безопасности и спецслужб, командующих пограничными войсками, руководителей таможенных служб, налоговой полиции и соответствующих служб государств — участников СНГ.

Налаживание взаимодействия советов указанных ведомств стран СНГ позволило активизировать борьбу с экономической преступностью.

В целях еще большего укрепления международно-правовой базы этого сотрудничества главами государств СНГ 28 марта 1997 года был подписан Протокол о внесении дополнений и изменений в Конвенцию 1993 года, в соответствии с которым правоохранительные органы государств — участников указанной Конвенции получили возможность взаимодействовать друг с другом не только через свои центральные, но и через территориальные и другие органы.

Однако сношения по вопросам исполнения процессуальных и иных действий, требующих санкции прокурора (суда), должны осуществляться органами прокуратуры в особом порядке⁽¹²⁾.

В целях обеспечения надлежащего порядка в обмене информацией, имеющей значение для борьбы с организованной преступностью, во исполнение решения совещания руководителей органов безопасности государств СНГ, состоявшегося в

мае 1995 года, был создан Объединенный банк данных (ОБД) органов безопасности и спецслужб указанных государств.

Как отмечается в литературе, опытная эксплуатация абонентских звеньев ОБД СНГ в службах безопасности Грузии и Белоруссии подтвердила высокую практическую значимость этой информационной системы и соответствие ее научно-технического уровня современным требованиям. При этом центральное звено ОБД СНГ создано на базе одного из подразделений ФСБ России, и абонентами системы являются структурные подразделения органов безопасности и специальных служб государств Содружества.

По линии МВД стран СНГ в 1996 году была разработана Концепция и структура межгосударственной подсистемы обмена информацией между органами внутренних дел государств — участников СНГ, которая реализуется в настоящее время.

Таким образом, и в правовом, и в организационном плане государствами — участниками СНГ проделана значительная работа. Однако, как свидетельствуют обобщенные данные, пока еще наблюдается недостаточный уровень сотрудничества правоохранительных органов стран СНГ.

Взаимный обмен оперативной информацией не носит регулярного характера. Медленно пополняются оперативно-справочные, розыскные, криминалистические и иные учеты, а также единые информационные банки.

Недостаточно осуществляются совместные меры, направленные на предупреждение посягательств преступных сообществ, на целенаправленное разрушение их международных связей⁽¹³⁾.

Большое значение для повышения эффективности борьбы с организованной преступностью в каждом государстве — участнике СНГ имеет проведение совместных научных исследований. К сожалению, как показывает анализ соответствующих источников литературы, такую совместную научную деятельность еще нельзя считать достаточно продуктивной и отлаженной.

В отдельных странах СНГ только начинается изучение проблемы транснациональной преступности и особенностей ее расследования. Например, в России⁽¹⁴⁾ и Белоруссии⁽¹⁵⁾ были приняты такие попытки.

Одна из первых международных научно-практических конференций в рамках СНГ по современным проблемам борьбы с транснациональной преступностью состоялась в октябре 2000

года в Сочи⁽¹⁶⁾.

Но проведение этой конференции еще не является свидетельством какой-то плановости в связях ученых и практиков стран СНГ. Российские криминалисты практически не имеют каких-либо реальных совместных планов и соглашений о научно-методической разработке данных проблем с криминалистами стран СНГ, отсутствует четкая система научно-криминалистического обеспечения деятельности следственных и оперативно-разыскных органов по раскрытию и расследованию преступлений экономической направленности.

Для практического решения названных проблем необходимо, как предлагают криминологи, создать межгосударственный научно-исследовательский центр по борьбе с экономической преступностью, например, при Генеральной прокуратуре РФ, который мог бы обеспечить аналитическую, исследовательскую и методическую стороны борьбы с криминалом.

Аналогичные центры желательно создать и в других странах СНГ.

Затем можно создать единое научно-координационное учреждение, состоящее из представителей национальных центров стран СНГ и решающее вопросы межгосударственного взаимодействия в указанное сфере.

Что же касается организационно-правовых связей, широкого международного сотрудничества между правительствами и правоохранительными органами различных государств дальнего зарубежья, то по данным Экономического и Социального Совета ООН, несмотря на активные усилия данной международной организации, оно не вполне эффективно. Основными препятствиями на пути формирования и расширения указанного сотрудничества являются:

- различия правовых систем взаимодействующих государств;
- непростые (а зачастую и откровенно конфронтационные) политические взаимоотношения между государствами;
- влияние поддерживаемого значительным количеством государств положения о том, что обязанностью каждого из них является защита собственных граждан, и что граждане, нарушившие нормы права, должны подвергаться уголовному преследованию в своих государствах и не должны подпадать под иностранную юрисдикцию. Государства поэтому часто неохотно осуществляют экстрадицию собственных граждан даже при на-

личии весьма веских доказательств их вины;

— отсутствие уверенности в сохранении конфиденциальности оперативной информации, добытой внутри взаимодействующих государственных образований;

— незаинтересованность отдельных государств в налаживании сотрудничества в сфере правоохраны, связанной с очевидной коррумпированностью их лидеров и властно-управленческих структур;

— иные обстоятельства, значимые для установления взаимных контактов.

Очевидно, что реальные усилия мирового сообщества будут сосредоточены на устранении названных и иных причин, мешающих эффективной координации усилий в преодолении различного вида экономических преступлений. Наиболее реалистичной и эффективной мерой по практическому разрешению обозначенных проблем может быть усиление активности в деле согласования и сближения национальных законодательств в области систем уголовного правосудия в целях упрощения такого взаимодействия. Необходимость такого согласования вполне очевидна, ибо должное сближение подобных систем является основным элементом процесса координации межнациональных усилий, направленных если не на ликвидацию, то, по крайней мере, на радикальное сдерживание транснациональной экономической преступности.

В этом плане важно, чтобы результаты расследования преступлений в различных государствах были в максимальной степени сопоставимы. Но для этого необходима не только решительная политическая воля взаимодействующих стран как на уровне разработки соответствующих законодательных норм, так и в процессе их реализации.

Важным аспектом остается и создание правовых норм, обязательных для правоприменения во всех государствах Содружества.

Это, в свою очередь, потребует законодательного закрепления внутригосударственными нормами права некоторого отступления взаимодействующих государств от соблюдения принципа государственного суверенитета в сфере правоохранительной деятельности, что сможет повысить эффективность международной правоохранительной практики, сделать ее более оперативной, устранив преимущества, которые получают преступные организации и преступники, осуществляющие трансграничные криминальные операции в нарушение принципа суверенитета.

Отработка системы взаимодействия потребует создания и практического апробирования соответствующих каналов связи для быстрого обмена информацией между правоохранительными органами государств и оперативности в выполнении просьб о предоставлении информации или помощи, а также постоянного совершенствования практики поиска и реализации системы, гибкого подхода к выбору алгоритмов формального и фактического сотрудничества.

Формальным указанное сотрудничество будет тогда, когда все связи между государствами осуществляются по официальной линии, на уровне руководителей правительственных ведомств, а предельно-фактическим — когда контакты устанавливаются непосредственно на оперативном уровне между работниками правоохранительных органов разных государств. Такая связь позволит преодолеть бюрократические сложности, устранить недопонимание, правовые коллизии и пробелы самого различного уровня.

В целом же, конкретизируя категорию взаимодействия в международно-правовом контексте, следует исходить из весьма значительной сложности, внутренней противоречивости и значимой прецедентности складывающихся взаимоотношений.

Сотрудничество в разных формах и на разном уровне следует рассматривать как взаимодополняющие, а не как альтернативные варианты действий правоохранительных структур.

Необходимость укрепления взаимодействия государств в борьбе с транснациональной экономической преступностью уже приобрела столь острый характер, что даже на встречах глав государств Европейского сообщества, где прежде преобладали вопросы финансово-экономического характера, стали первостепенными проблемы борьбы с криминалом.

Этой теме было посвящено и состоявшееся в октябре 1999 года в Москве совещание генеральных прокуроров, министров юстиции и министров внутренних дел стран “восьмерки”, многочисленные встречи на самых различных уровнях, прошедшие после 11 сентября 2001 года.

С целью укрепления международного сотрудничества в борьбе с преступностью Россия 25 октября 1999 года ратифицировала Конвенцию Совета Европы “О взаимной правовой помощи по уголовным делам”, принятую в Страсбурге 20 апреля 1959 года⁽¹⁷⁾.

Из ст. 26 указанной Конвенции следует, что она имеет преимущество перед положениями любых договоров, конвенций или

двусторонних соглашений, регулирующих взаимную правовую помощь по уголовным делам между любыми двумя странами — участницами данной Конвенции. Передача поручений, ходатайств об оказании правовой помощи должна идти по линии министерств юстиции взаимодействующих сторон. Только в случаях, не терпящих отлагательства, поручения могут быть направлены непосредственно юридическими органами запрашивающей стороны юридическим органам запрашиваемой стороны.

Россия ратифицировала указанную Конвенцию с целым рядом оговорок, изложенных в Дополнительном протоколе к Конвенции. В них определены случаи отказа России в правовой помощи. В качестве каналов, по которым должны направляться поручения и просьбы о правовой помощи, Россия назвала:

- Верховный Суд РФ (по вопросам своей деятельности);
- Министерство юстиции РФ (по вопросам, связанным с работой других судов);

- Министерство внутренних дел РФ (в отношении поручений, не требующих санкции судьи или прокурора, связанных с проведением дознания и предварительного следствия по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел);

- Федеральную службу безопасности РФ (в отношении поручений, не требующих санкции судьи или прокурора, связанных с проведением дознания и предварительного следствия по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов ФС);

- Генеральную прокуратуру РФ (во всех остальных случаях проведения дознания и предварительного следствия).

Соответственно отмечалось, что в случаях, не терпящих отлагательства, запросы могут быть направлены непосредственно судебными органами запрашивающего государства судебным органам РФ. При этом копия поручения одновременно должна передаваться в соответствующий центральный компетентный орган.

Вместе с тем Россия активно действовала и в плане заключения двусторонних межгосударственных соглашений о правовой помощи со многими государствами мира. В частности, такие соглашения заключены с Албанией, КНР, США, а в последнее время — с Канадой, Польшей и рядом других государств.

Однако важнейшим международным документом, предусматривающим меры совместной борьбы стран мира с транснациональной преступностью, в котором были отчасти учтены указанные ранее факторы, стала Конвенция ООН против

транснациональной организованной преступности.

Указанная Конвенция была принята в г. Палермо (Италия) на политической конференции высокого уровня 12 декабря 2000 года. В этом важнейшем международно-правовом документе предусмотрены конкретные меры по борьбе с транснациональной организованной преступностью, с “отмыванием” денег и коррупцией.

В Конвенции раскрыты основные понятия: организованная преступная группа, арест, выемка, конфискация и контролируемая поставка. Но главное то, что в ней подробным образом изложены различные формы международного правового сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью, “отмыванием” денежных средств и коррупцией. При этом раскрываются процедуры передачи уголовного судопроизводства, конфискации, ареста доходов от преступной деятельности, защиты свидетелей от вероятной мести или запугивания со стороны преступников, помощи потерпевшим и их защиты.

Определено, что взаимная правовая помощь в соответствии с указанной Конвенцией может оказываться в следующих целях:

- получения свидетельских показаний или заявлений от отдельных лиц;
- вручения судебных документов;
- проведения обыска и производства выемки или ареста;
- осмотра объектов и участков местности;
- предоставления информации, вещественных доказательств и оценки экспертов;
- предоставления подлинников или заверенных копий правительственных, банковских, финансовых, корпоративных или коммерческих документов;
- выявления и отслеживания доходов от преступлений, имущества, средств совершения преступлений или других предметов для целей доказывания;
- содействия добровольной явке соответствующих лиц в органы запрашивающего государства-участника;
- оказания любого иного вида помощи, не противоречащей внутреннему законодательству запрашиваемого государства-участника.

Названным нормативно-правовым актом предусмотрена и возможность создания в государствах-участниках на основе двусторонних или многосторонних соглашений специальных орга-

нов по проведению совместных расследований и осуществления специальных методов расследования (с использованием контролируемых поставок, электронного и иного наблюдения, агентурных операций и др.).

Важным аспектом характеристики анализируемого явления представляется то, что после подписания и ратификации этой Конвенции государством все вышеуказанные правовые процедуры могут осуществляться между всеми подписавшими ее странами даже при отсутствии двусторонних договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Вместе с тем следует отметить, что подписание Конвенции еще не вводит ее в действие. Это произойдет только после ее ратификации и осуществления определенных процедур реализации. А для этого потребуется немало времени и значительных усилий со стороны всех государственных органов, заинтересованных в ее применении.

Подводя краткий итог исследованию проблемы организации взаимодействия правоохранительных структур в сфере борьбы с экономическими и налоговыми преступлениями транснационального характера, справедливо отметить, что данный участок обеспечения законности и поддержания правопорядка весьма сложен, проблемы, разрешаемые в его пределах, многоплановы и многоаспектны, практика их решения требует постоянного совершенствования нормативно-правовой базы, всестороннего научного и методологического обеспечения способов и приемов их реализации.

Государственные субъекты правоохраны России и Казахстана, наряду с аналогичными органами иных государств СНГ, ищут и апробируют формы взаимного согласования усилий в преодолении экономической преступности. Нередко эти поиски увенчиваются весьма значительными результатами.

Однако потенциал взаимосогласованных усилий реализован далеко не полностью. Совместное осуществление аналитической, оперативно-разыскной, следственной, поисковой и оперативно-боевой деятельности способно приносить гораздо большую пользу, чем они приносят по отдельности при существующих в настоящее время фрагментарности и разрозненности предпринимаемых действий.

Руководители и организаторы правоохраны, теоретики и практики юриспруденции в странах СНГ должны уделять самое пристальное внимание поиску решений проблем взаимодей-

ствия, полагая данную сферу межслужебных контактов наиболее перспективной, важной и значимой для результативности реальной борьбы с экономической преступностью.

ЛИТЕРАТУРА И ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) См.: Сотрудничество государств в борьбе с преступностью // Сборник документов. Вып. 1. — М., 1993. С. 15-20.
- (2) См.: Ширванов АЛ. Взаимодействие органов расследования и системе МВД России с правоохранительными органами иностранных государств. — Тула, 2000. С. 23.
- (3) См.: Бюллетень Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 1993. № 4. С. 5-26.
- (4) См.: Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. — М., 1996. С. 31.
- (5) См.: Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. С. 62, 210, 332.
- (6) См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1997. № 12.
- (7) Долгова А.И. Организованная преступность: Лекция, прочитанная в Академии ФСБ России. — М., 2000. С. 218.
- (8) См.: Преступность и правонарушения // Статистический сборник. — М., 2000. С.12, 17.
- (9) См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Минск, 1993. № 4. С. 173.
- (10) См.: Диагноз поставлен, нужна хирургия // Щит и меч. 1992. 19 ноября. С.11.
- (11) См.: Интерпол. 1998. Вып. 24. С. 36.
- (12) См.: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — Минск, 1997. С. 2.
- (13) См.: Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью // Материалы международной научно-практической конференции. — Краснодар, 2000.
- (14) См. СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5132.
- (15) СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 2349.
- (16) См.: Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. С. 85, 272, 465.
- (17) Положения указанной Конвенции ООН приводятся по приложению к работе: Овчинский В.С. XXI век против мафии: Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. — М., 2001. С. 51-105.