

Запольский О.В.

**КЫЛМЫШТУУЛУКА КАРШЫ АРАКЕТТЕНУУ
ЧӨЙРӨСҮНДӨГҮ ЭЛ АРАЛЫК КЫЗМАТТАШТЫКТЫ УЮШТУРУУНУ
ЧЕНЕМДИК-УКУКТУК ЖАКТАН КАМСЫЗ КЫЛУУ**

Запольский О.В.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ**

O.V. Zapolski

**NORMATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR
THE ORGANIZATION OF INTERNATIONAL COOPERATION
IN THE FIELD OF COMBATING CRIME**

УДК: 341.4 (043.3):007

В статье рассмотрено правовое регулирование международного сотрудничества в борьбе с преступностью.

Ключевые слова: международное сотрудничество, нормативно-правовое обеспечение, правовое регулирование, правовая система, нормативные акты, норма.

The article deals with the legal regulation of international cooperation in combating crime.

Key words: international cooperation, regulatory support, legal regulation, legal system, normative acts, norm.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью связано с нормами как международного, так и внутригосударственного права государств-участников, опирается на нормы этих двух самостоятельных правовых систем.

Правовое регулирование международного сотрудничества в борьбе с преступностью носит ярко выраженный сложный межсистемный и межотраслевой характер.

Это обусловлено тем, что отмеченные направления сотрудничества регулируются международными договорами. Последние являются одним из источников международного права, которое, при всем разнообразии существующих в отечественной и зарубежной литературе определений, признается особой правовой системой, состоящей из принципов и норм, регулирующих отношения между ее субъектами.

Значительная часть международных договоров носит комплексный характер, поскольку их содержание включает в себя нормы, регламентирующие все, большинство или несколько из названных направлений сотрудничества. Примером этого служит Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000), в которой содержатся нормы, относящиеся к каждой из форм сотрудничества.

Некоторые договоры содержат нормы, относящиеся только к одной из них. Так, только правовому регулированию вопросов оказания правовой помощи в сфере уголовного судопроизводства (причем, лишь при расследовании уголовных дел и осуществлении

уголовного преследования) посвящены Европейская конвенция о выдаче от 13.12.1957 г.¹ и Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20.04.1959 г.²

Отдельные из отмеченных направлений сотрудничества (расследование международных преступлений, осуществление уголовного преследования и наказание лиц, виновных в их совершении) носят исключительный характер в силу их отнесения к компетенции органов международной юстиции³.

Вместе с тем правовое регулирование всех названных направлений сотрудничества осуществляется законами и иными нормативными правовыми актами различных отраслей другой системы – внутригосударственного права, которое обеспечивает фактическую реализацию международных обязательств на внутригосударственном уровне.

Для Кыргызстана правовой основой этого является установленное п. 2 ст. 6 Конституции Кыргызской Республики единое правило о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры признанные Кыргызской Республикой являются составной частью ее правовой системы»⁴.

Однако, применительно к рассматриваемому предмету международные договоры Кыргызстана являются регуляторами внутригосударственных отношений, не являясь его источниками, в то время, как отраслевое законодательство выступает и как регулятор внутригосударственных отношений, и как источник внутреннего права государства. В силу этого, правовое регулирование деятельности, в том

¹ См.: Бюллетень международных договоров. – 2000. - №9. – С. 19 – 28.

² См.: Там же. – С. 51 – 59.

³ См.: Римский статут Международного уголовного суда. – NY: UN, 2000. – 75 с.; Правила процедуры и доказывания. – Документ ООН PCNICC/2000/INF/3/Add.1.

⁴ Конституция Кыргызской Республики. Принята все-народным голосованием 24 июля 2010 года.

числе международной, субъектов борьбы с преступностью осуществляется законами и иными нормативными правовыми актами различных отраслей внутригосударственного права, которое обеспечивает фактическую реализацию и международных обязательств на внутригосударственном уровне.

Применительно к Кыргызской Республике невозможно, к примеру, представить, чтобы криминализация каких-либо деяний во исполнение международного договора осуществлялась за пределами УК КР. Проведение оперативно-розыскных действий недопустимо вне рамок Закона КР «Об оперативно-розыскной деятельности», а порядок исполнения назначенного судом наказания должен соответствовать требованиям УИК КР. Как эти, так и многие иные законы не должны противоречить международным договорам страны.

Межсистемному характеру правового регулирования международного сотрудничества в борьбе с преступностью свойственна еще одна особенность: она регламентируется как нормами международного права, так и нормами национального права государств, участвующих в таком сотрудничестве.

Правовая система любого государства отражает закономерности развития его общества, исторические, национальные, культурные особенности. В настоящее время каждое государство имеет свою правовую систему, обладающую как общими чертами с правовыми системами других стран, так и отличиями от них. Лишь в сравнительном правоведении общие черты позволяют объединить их в определенные группы, получившие название правовых семей. Учет этих общих черт в борьбе с преступностью, как таковой, безусловно, важен.

Но более важен учет конкретных правовых предписаний.

Под нормативно-правовым обеспечением организации взаимодействия и международного сотрудничества в сфере противодействия преступности следует понимать устойчиво целенаправленное юридическое воздействие на общественные отношения, являющееся формой актуализации правоохранительной деятельности органов внутренних дел и осуществляемое с целью обеспечения законности в тех проявлениях общественной жизни, которые составляют сферу приложения их правоохранительных возможностей⁵.

Правовое регулирование в сфере управления имеет два уровня. Первый уровень реализуется в форме установления статуса субъектов и организационных структур, режима ресурсов, процедур процесса. Это – статическая функция правового регулирования, функция регламентации. Вторым уровнем регулирования охватываются более слож-

ные объекты – правоотношения (динамическая функция)⁶.

Субординирующим, изначальным элементом взаимодействия ОВД с иными правоохранительными органами и международного сотрудничества в противодействии преступности, в правовом обеспечении считаются действующие юридические нормы. Они составляют базу правового регулирования, выполняют роль фиксированных, относительно устойчивых программ, «моделей» поведения, определяющих меру должного и возможного, дозволенного и запретного, адресованных гражданам, должностным лицам и государственным органам⁷. На начальной стадии правового регулирования регламентация общественных отношений осуществляется при помощи регулятивных и охранительных норм, выраженных в системе нормативных актов и обособленных в правовых институтах, субинститутах, комплексных юридических образованиях.

Характер решаемых органами внутренних дел задач придает нормативной основе их деятельности определенную сложность и специфику.

Во-первых, она характеризуется множественностью и разноразличностью правовых источников. В своей деятельности указанные органы руководствуются сотнями нормативных актов, начиная от Конституции КР и заканчивая нормативными актами министерств и ведомств КР.

Во-вторых, большинство источников имеет различную отраслевую принадлежность. Деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия преступности регулируется нормами конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, административного, и других отраслей права.

В-третьих, значительный удельный вес в структуре нормативных актов, относящихся к исследуемым органам, занимают акты, регулирующие их деятельность не непосредственно, а опосредствованно. Указанные проблемы ставят под вопрос свойство системности нормативной основы института взаимодействия и международного сотрудничества ОВД в противодействии преступности. Особенно важна реализация указанного принципа в условиях множества нормотворческих компетенций, зачастую пересекающихся, конкурирующих, взаимодополняющих друг друга⁸.

Все нормы (нормативные акты), составляющие нормативную основу деятельности органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, а также регулирующих процесс взаимодействия при

⁶ Там же. С.208-209.

⁷ Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: Вопросы теории и технологии. - Свердловск, 1991. С.123-125.; Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / Отв. ред. Б.М. Лазарев. - М.: Наука, 1984. С.144.

⁸ Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. - 1969. - №10. - С. 123, 125.

⁵ Рудяков Н.М. Теоретические аспекты правового регулирования деятельности органов внутренних дел // Совершенствование правового регулирования и деятельности органов внутренних дел в условиях перестройки: Учебно-метод. пособие. - Хабаровск, 1988. - Ч.1. - С.57.

противодействию преступности, можно разделить на три группы.

В первую группу входят статутные, компетенционные нормы, закрепляющие правовое положение, задачи, функции, полномочия и предметы ведения рассматриваемых органов, устанавливающие объекты ведомственного регулирования. Они содержатся в Законах «Об органах внутренних дел», «Об органах по контролю наркотиков», «Об органах национальной безопасности», Положении о Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями и других статутных и тематических нормативных актах, в которых содержатся главным образом обязывающие нормы, выражающие активно-действенную, динамическую сторону правового регулирования. Способ правового регулирования по типу «позитивное обязывание» характерен функционированию властвующего органа в системе государственного управления. Именно ему свойственно предписывание, возложение категорических обязанностей. Необходимо отметить, что совершенствование нормативной правовой базы деятельности правоохранительных органов в решающей степени предопределяется качеством компетенционного нормотворчества.

Вторую группу составляют нормы, устанавливающие меры защиты регулируемых отношений, субъективных прав и свобод граждан от нарушений, а также определяющие границы вмешательства правоохранительных органов в общественные отношения. С ними ОВД и другие органы как управляющий субъект соизмеряет поведение подконтрольных управляемых объектов. В первую очередь к таким нормам относятся охранительные нормы-запреты, содержащиеся в УК КР и Кодексе об административной ответственности.

Третья группа норм охватывает правовые предписания, устанавливающие процедуры деятельности органов осуществляющих производство следствия и дознание. Эти нормы содержатся в УПК КР, КоАО КР, ведомственных нормативных правовых актах.

Но в нашем случае необходимо отметить иную классификацию нормативно-правовых актов, которые регламентируют взаимодействие и сотрудничество в сфере противодействия преступности, и ими являются:

- международные договоры, межгосударственные и межправительственные соглашения, в области противодействия преступности, участниками которых является Кыргызстан;
- и национальное законодательство, регламентирующее порядок взаимодействия органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, призванных осуществлять противодействие преступности в стране.

Эффективность управленческой деятельности органов и подразделений МВД Кыргызской Республики всех уровней во многом зависит от надлежащей правовой обеспеченности (урегулированности) дея-

тельности их должностных лиц, их отношений с другими субъектами охраны общественного порядка и общественной безопасности. Чем совершеннее нормы права и механизмы их применения, тем полнее обеспечено верховенство закона, увереннее и результативнее действуют должностные лица, как в обычных, так и в особых условиях⁹.

Если говорить о национальном законодательстве, регулирующем порядок взаимодействия органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, призванных осуществлять противодействие преступности в стране, основным из них применительно к деятельности ОВД является Закон КР «Об органах внутренних дел КР» от 11 января 1994 года N 1360-XII.

Статья 4 настоящего Закона гласит, что «Органы внутренних дел выполняют возложенные на них задачи во взаимодействии с государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами, а также формированиями общественности, создаваемыми для содействия органам внутренних дел в их деятельности.

Государственные органы, трудовые коллективы, должностные лица, общественные объединения обязаны оказывать органам внутренних дел помощь в выполнении их задач.

Долг граждан Кыргызской Республики всемерно содействовать деятельности органов внутренних дел.

Граждане Кыргызской Республики на добровольных началах могут работать в качестве нештатных сотрудников органов внутренних дел. Обязанности и права нештатных сотрудников определяются решением Правительства Кыргызской Республики».

Но следует отметить, что Федеральный Закон Российской Федерации Принятый Государственной Думой 28 января 2011 года содержит специальную норму. Так, статья 10 Закона посвящена взаимодействию и сотрудничеству, где говорится, что:

«1. Полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

2. Полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских

⁹ Кадыркулов И.Р. Правовое обеспечение деятельности МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков. // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки № 3-2 / 2014. С. 157-164.

инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

4. Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

5. Взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации».

На наш взгляд такой подход представляется наиболее правильным, так как, такое содержательное построение национального законодательства четко выражает сущность и правовую природу взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами в противодействии преступности, а также отражает возможность взаимодействия полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями.

Представляется правильным в дальнейшем, в порядке положительного опыта перенять такой законодательный прием, и в Законе КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» включить аналогичную норму.

Литература:

1. Бюллетень международных договоров. - 2000. - № 9. - С. 19-28.
2. Римский статус Международного уголовного суда. - NY: UN, 2000. - 75 с.; Правила процедуры и доказывания. - Документ ООН PCNICC/2000/INF/3/Add.1.
3. Конституция Кыргызской Республики. Принята всенародным голосованием 24 июля 2010 года.
4. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: Вопросы теории и технологии. - Свердловск, 1991. С.123-125.; Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы / Отв. ред. Б.М. Лазарев. - М.: Наука, 1984. С.144.
5. Кадыркулов И.Р. Правовое обеспечение деятельности МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков. // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки № 3-2 / 2014. С. 157-164.
6. Рудяков Н.М. Теоретические аспекты правового регулирования деятельности органов внутренних дел // Совершенствование правового регулирования и деятельности органов внутренних дел в условиях перестройки: Учебно-метод. пособие. - Хабаровск, 1988. - Ч.1. - С.57.
7. Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. - 1969. - №10. - С. 123, 125.

Рецензент: к.ю.н. Мамырбаева З.А.