

РОЛЬ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Лазутин Лев Александрович

Заведующий кафедрой международного и европейского права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор,
e-mail: mp@usla.ru

В статье раскрываются положения межправительственных договоров, заключенных Правительством РФ с правительствами зарубежных государств по различным направлениям взаимодействия и сотрудничества, и их роль в реализации межгосударственных договоров (соглашений) о правовых отношениях и правовой помощи по гражданским, семейным и (или) уголовным делам.

Ключевые слова: межгосударственный договор, межправительственный договор, сотрудничество государств, правовая помощь, реализация международных норм

THE ROLE OF INTERGOVERNMENTAL AGREEMENTS IN THE IMPLEMENTATION OF LEGAL ASSISTANCE IN CRIMINAL CASES

Lazutin Lev

Head of the department, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences,
e-mail: mp@usla.ru

The article reveals the provisions of intergovernmental treaties concluded by the Government of the Russian Federation with the governments of foreign states in various areas of interaction and cooperation, and their role in the implementation of interstate treaties on legal relations and legal assistance in civil, family and (or) criminal cases.

Key words: interstate agreement, intergovernmental agreement, cooperation of states, legal assistance, implementation of international standards

Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (далее – Венская конвенция) не подразделяет международные договоры (конвенции) на межгосударственные, межправительственные и межведомственные; в ст. 6 говорится лишь о том, что «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры». Данная классификация предложена Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации, – межгосударственные, от имени Правительства РФ – межправительственные, от имени федеральных органов исполнительной власти – межведомственные (ч. 2 ст. 3). В российской правовой науке международные договоры РФ рассматриваются не только как часть правовой системы, но и как регуляторы прямых связей органов исполнительной власти РФ, включая федеральные правоохранительные органы, министерства и ведомства, с «родственными» (равнозначными) органами зарубежных государств¹.

Хотя межгосударственные договоры об оказании правовой помощи по уголовным делам и являются правовой основой взаимоотношений государств и их компетентных органов, изложенные в них нормы, как правило, требуют конкретизации. Межправительственные и межведомственные соглашения отчасти выполняют данную функцию.

¹ Подробнее см.: Международное право: учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 215–280.

Например, в межправительственном Соглашении о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью (Москва, 25 ноября 1998 г.) приведена постатейная регламентация совместных действий по оказанию правовой помощи и сотрудничеству государств на основании Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г.

Межправительственные договоры обладают всеми необходимыми признаками международного договора, предусмотренными Венской конвенцией. Их заметным отличием от межгосударственных договоров является именно то, что они определяют более конкретные компоненты правового регулирования и четко закрепляют исполнителей принятых обязательств.

В данной статье мы сделаем акцент только на тех межправительственных соглашениях, которые конкретизируют положения международных договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

1. Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью.

Правительство РФ, учитывая необходимость эффективного сотрудничества правоохранительных органов государств в борьбе с преступностью, заключило серию многосторонних и двусторонних международных соглашений¹.

Так, предметом Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью является сотрудничество компетентных органов государств-участников в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах, при соблюдении законодательства своих государств и международных обязательств. В отличие от договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, где определен только объем правовой помощи, в Соглашении о сотрудничестве в борьбе с преступностью перечисляются преступные деяния, которые являются предметом взаимодействия компетентных органов государств. Например, в силу ст. 2 «стороны сотрудничают в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, в особенности следующих деяний:

- 1) преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности;
- 2) незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ и взрывных устройств, а также ядерных и радиоактивных материалов, международный терроризм, бандитизм, захват заложников;
- 3) незаконный оборот наркотических средств, прекурсоров и психотропных веществ;
- 4) преступления в сфере экономической деятельности, в том числе в области налогообложения, легализация (отмывание) доходов от преступной деятельности, контрабанда, фальшивомонетничество и подделка ценных бумаг;
- 5) преступления против собственности, в том числе хищения автотранспортных средств и связанные с этим незаконные операции;
- 6) торговля людьми и эксплуатация проституции третьими лицами;
- 7) незаконный оборот культурных и исторических ценностей;
- 8) экологические преступления;
- 9) незаконная миграция».

Двусторонние соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью содержат более лаконичные формулировки. Например, в п. 1 ст. 1 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Королевства Швеции о сотрудничестве в борьбе с преступностью (Москва, 19 апреля 1995 г.) сказано: «Стороны будут сотрудничать в борьбе с преступлениями, предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие которых требуют совместных действий компетентных органов обоих государств, в частности, такими как организованная преступность, терроризм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, контрабанда и другими тяжкими преступлениями».

Сотрудничество компетентных органов в рамках соглашений осуществляется на основании запросов (просьб), направляемых в письменной форме. Содержание запроса

¹ См., например: Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством РФ о сотрудничестве в борьбе с преступностью (Москва, 5 марта 1993 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в борьбе с преступностью (Рим, 5 ноября 2003 г.).

по межправительственным соглашениям во многом идентично содержанию запроса по договорам о правовой помощи.

Отличительной особенностью межправительственных соглашений о сотрудничестве в борьбе с преступностью является то, что они не затрагивают вопросов выдачи, входящей в объем взаимной правовой помощи. Это объясняется тем, что соглашения, не вторгаясь в сферу действия межгосударственных договоров, регламентирующих выдачу, способствуют более эффективному взаимодействию правоохранительных органов государств по раскрытию преступлений, в том числе влекущих выдачу.

В упомянутых соглашениях предусмотрены следующие формы сотрудничества:

обмен информацией о готовящихся или совершенных преступлениях и причастным к ним лицам;

исполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

обмен информацией о новых видах наркотических средств и психотропных веществ, появившихся в незаконном обороте;

розыск и возвращение в установленном Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. порядке похищенных предметов, в том числе автотранспорта и огнестрельного оружия, а также коммерческих ценных бумаг и паспортов;

обмен опытом работы (стажировки, учебные курсы, семинары);

обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами;

проведение совместных научных исследований и др.

Эти формы подтверждают факт детализации норм международных договоров о правовой помощи по уголовным делам.

2. Соглашения о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Учитывая особую опасность незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, правительства ряда стран заключили международные межправительственные соглашения о сотрудничестве в борьбе с данным преступлением. Таких соглашений более 20¹. Эти соглашения основываются на нормах и целях Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г., Конвенции о психотропных веществах 1971 г. и Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.

В соответствии с указанными соглашениями сотрудничество между сторонами осуществляется путем прямых контактов и договоренностей между компетентными органами сторон. Соглашения закрепляют такую форму правовой помощи, как обмен информацией, представляющей взаимный интерес. Это информация о формах и методах выявления источников поступления наркотических средств и психотропных веществ; методиках выявления незаконных потребителей наркотических средств и психотропных веществ; организации оперативно-служебной деятельности по выявлению сбытчиков наркотических средств и психотропных веществ; принятых и действующих правовых актах, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; результатах научных исследований и др.

Запрос как форма правовой помощи используется только при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий (ст. 6 Соглашения с Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Москва, 12 марта 1997 г.).

Практически каждое соглашение содержит норму, в силу которой его положения не будут препятствовать деятельности сторон для достижения или поощрения других форм и методов сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и злоупотреблением ими. Данную норму следует рассматривать как закрепление возможности «параллельного» использования норм других международных договоров, в том числе о взаимной правовой помощи.

¹ См., например: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и злоупотреблением ими (Москва, 25 февраля 2015 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Гватемала о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и со злоупотреблением ими (Гватемала, 15 февраля 2010 г.).

3. *Соглашения о сотрудничестве в борьбе с незаконными финансовыми операциями, легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем и нарушениями налогового законодательства.*

Правительство РФ, учитывая особый характер преступлений, связанных с незаконными финансовыми операциями, заключило ряд двусторонних соглашений о борьбе с ними, в основном со странами СНГ¹. Предметом данных соглашений является сотрудничество соответствующих федеральных (государственных) органов в целях организации эффективного взаимодействия по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию незаконных финансовых операций, а также финансовых операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем.

Соглашения предусматривают:

подписание протоколов компетентными органами государств о порядке выполнения положений соглашения по конкретным направлениям сотрудничества (п. 2 ст. 3 Соглашения с Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем);

оформление письменного запроса (ст. 3 Соглашения с Правительством Федеративной Республики Нигерии о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, злоупотребления ими и легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем (Москва, 13 мая 1999 г.).

Важно, что только в Соглашении с Правительством Республики Беларусь есть указание на его взаимосвязь с договорами о правовой помощи. В частности, п. 2 ст. 2 гласит: «Настоящее Соглашение не затрагивает прав и обязательств Сторон, вытекающих из международных договоров об оказании правовой помощи по гражданским и уголовным делам». Представляется, что в этой норме речь идет об автономности реализации компетентными органами государств как материальных, так и процессуальных норм международных договоров о правовой помощи, в том числе по преступлениям, связанным с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Соглашение здесь выполняет свою цель – регламентирует взаимодействие компетентных органов для эффективной борьбы с данными видами преступлений.

Соглашения о сотрудничестве в борьбе с нарушениями налогового законодательства преследуют цель организации эффективного взаимодействия по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений, для чего в них предусмотрен обмен информацией о налоговых преступлениях, совершенных юридическими и физическими лицами.

Взаимосвязь этих соглашений с договорами о взаимной правовой помощи по уголовным делам заключается в том, что закрепленные в них формы и методы сотрудничества компетентных органов государств во многом совпадают с формами и методами, определенными в договорах о правовой помощи. Более того, в самих названиях некоторых соглашений употребляется термин «правовая помощь», что подтверждает их принадлежность к этому сложному межсистемному образованию в международном уголовном и уголовно-процессуальном праве.

Таким образом, межправительственные соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи (обмене информацией) в области борьбы с нарушениями налогового законодательства рассматриваются как источники, нормы которых наряду с основным предметом регулирования регламентируют и вопросы оказания взаимной правовой помощи.

4. *Соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах.*

Правительство РФ, исходя из того, что нарушения таможенного законодательства наносят ущерб экономическим, налоговым, социальным, коммерческим, торговым ин-

¹ См., например: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Хорватии о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем (Москва, 18 декабря 1998 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями и финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем (Москва, 7 июля 1999 г.).

тересам государств, учитывая, что усилия государств по предотвращению нарушений таможенного законодательства своих стран и по обеспечению правильного взимания импортных и экспортных пошлин и налогов могут стать более эффективными благодаря сотрудничеству между их таможенными органами, заключило межправительственные соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по таможенным делам¹.

В соответствии с соглашениями таможенные службы государств содействуют друг другу в целях обеспечения надлежащего выполнения таможенного законодательства, предотвращения и расследования его нарушений, а также наказания за их совершение. По запросу они предоставляют друг другу информацию.

Форма и содержание запросов о помощи регламентируются рассматриваемыми соглашениями. С учетом специфики таможенной службы запрос включает: наименование службы, делающей запрос; цель и причину запроса; имена и адреса сторон, в отношении которых делается запрос; краткое изложение сути дела и связанных с ним юридических обстоятельств.

В соглашениях регламентированы вопросы конфиденциальности информации, каналов связи, выполнения запросов, порядок обмена информацией и др.

В целом эти соглашения «абстрагированы» от вопросов правовой помощи по уголовным делам. Они обеспечивают взаимодействие таможенных служб и направлены на гармонизацию и унификацию таможенных систем. Вместе с тем с учетом опасности деяний, совершаемых при пересечении границы (незаконный оборот наркотических и психотропных веществ, контрабанда, незаконный ввоз и вывоз оружия и др.), нужно признать, что данные соглашения имеют большое значение для пресечения этих преступлений. Соответственно, взаимная правовая помощь, предусмотренная такими соглашениями, напрямую относится к правовой помощи по уголовным делам.

5. Межправительственные соглашения об обмене правовой информацией.

К источникам международного права, конкретизирующим оказание взаимной правовой помощи по уголовным делам, следует отнести и межправительственные соглашения об обмене правовой информацией². В данных соглашениях стороны признают необходимость двустороннего обмена правовыми актами по вопросам, обозначенным в Тематическом перечне нормативных правовых актов, подлежащих межгосударственному обмену, открытых к опубликованию.

Каждая из сторон обязуется предоставить другой стороне запрашиваемую информацию о правовых актах. Стороны, принимая согласованные меры по созданию системы обмена правовой информацией, самостоятельно определяют:

полномочный орган (министерство, комитет, ведомство), осуществляющий координацию работ по созданию национальных эталонных баз данных и развитию средств коммуникации для межгосударственного обмена правовой информацией;

перечень субъектов – пользователей информацией;

правовой режим информации (нормативно установленные правила, определяющие степень открытости, порядок документирования, доступа, хранения, распространения и защиты информации).

Обмен правовой информацией осуществляется в соответствии с законодательством сторон.

С правительствами государств-участников СНГ Россией, кроме основных соглашений об обмене правовой информацией, подписаны протоколы, которые предусматривают создание обеими сторонами национальных эталонных баз данных на единых принципах научно-методического, информационного, лингвистического и технического обеспечения. Протоколами устанавливаются компетентные органы, осуществляющие координацию работ по созданию национальных эталонных баз данных и развитию средств коммуникации для межгосударственного обмена правовой инфор-

¹ См., например: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Туркменистана о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Японии о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах (Токио, 12 мая 2009 г.).

² См., например: Соглашение между Правительством РФ и Кабинетом министров Республики Беларусь об обмене правовой информацией (Москва, 17 февраля 1995 г.); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Кыргызской Республики об обмене правовой информацией (Москва, 27 апреля 1994 г.).

мацией. В Российской Федерации таким органом является Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. В других государствах это, как правило, министерства юстиции.

Оценивая в целом межправительственные соглашения, следует отметить, что они основываются на положениях межгосударственных договоров и тем самым дополняют и конкретизируют их нормы, а также определяют порядок их реализации. Вместе с тем их нельзя рассматривать как «приложения» к основным договорам, ибо их статус как международных договоров следует признать автономным.

Список литературы

Международное право: учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

References

Mezhdunarodnoe pravo: ucheb. dlya vuzov / otv. red. G. V. Ignatenko, O. I. Tiunov. 6-e izd., pererab. i dop. M., 2013.