

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ПОДГОТОВКА НАУЧНЫХ И НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

С. Н. Бабаев

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И ПРЕПОДАВАНИЯ УЧЕБНОГО КУРСА «МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ»

В данной статье обосновывается необходимость разработки и изучения учебного курса «Международные правоохранные организации» в учебных заведениях, готовящих специалистов по специальности «Юриспруденция».

Следует отметить, что учебный курс «Международные правоохранные организации» как самостоятельная дисциплина рассматривается впервые. Такие основополагающие по данному курсу понятия, как «международная правоохранный организация» и «международная правоохранный деятельность», законодательно не закреплены и стали использоваться в правовых актах¹ и юридической литературе относительно недавно².

¹ В п. 2 межведомственной Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд указывается, что «...порядок представления результатов ОРД может также применяться при представлении результатов ОРД в соответствии с запросами международных правоохранных организаций и правоохранных органов иностранных государств...» (Приказ МВД РФ № 368, ФСБ РФ № 185, ФСО РФ № 164, ФТС РФ № 481, СВР РФ № 32, ФСИН РФ № 184, ФСКН РФ № 97, Минобороны РФ № 147 от 17 апреля 2007 г. «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд» // Рос. газета. 2007. 16 мая); в п. 3 межведомственной Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола — что «в целях защиты интересов Российской Федерации и граждан от преступных посягательств, действуя в рамках своей компетенции, взаимодействующие органы... исполняют поступающие по каналам Интерпола запросы правоохранных органов иностранных государств и международных правоохранных организаций» (Приказ МВД РФ № 786, Минюста РФ № 310, ФСБ РФ № 470, ФСО РФ № 454, ФСКН РФ № 333, ФТС РФ № 971 от 6 октября 2006 г. «Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола» // СПС «Консультант Плюс»).

² Например, П. Н. Бирюков, раскрывая предмет международного уголовно-процессуального права, указывает на «...деятельность международных правоохранных органов и организаций...» (Бирюков П. Н. Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации. Воронеж, 2000. С. 22).

© Бабаев С. Н., 2008

Поэтому, прежде всего, необходимо определиться с содержанием данных понятий. Для этого следует ввести понятие «международная правоохранительная деятельность» (далее — МПД), а затем, используя данное понятие, можно будет определиться с понятием «международная правоохранительная организация» (далее — МПО).

Для современных международных отношений характерно расширение международного сотрудничества в различных сферах. Особенно быстро развивается сотрудничество в правовой сфере, в частности, в сфере борьбы с преступностью, которое является залогом успешного развития других сфер взаимодействия между государствами.

Основными целями международного правового сотрудничества являются:

- обеспечение мира и безопасности;
- обеспечение законных прав и интересов государств, граждан и юридических лиц;
- борьба с преступностью;
- содействие эффективному осуществлению правосудия.

Международно-правовое сотрудничество осуществляется на основе специальных двусторонних и многосторонних договоров, заключенных государствами.

Для достижения перечисленных целей создаются наднациональные, межгосударственные организации³, которые можно подразделить на международные межправительственные⁴ и международные неправительственные⁵.

В России традиционно органы государственной власти, созданные для защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью, называются «правоохранительными». Следует отметить, что единого подхода к определению данного понятия среди российских ученых

³ В научной литературе существует большое количество различных определений понятия «международная организация». Представляется одним из наиболее оптимальным с точки зрения, с одной стороны, краткости, с другой стороны, четкости и ясности определение Е. А. Шibaевой: «Международная (межгосударственная) организация — это объединение государств, созданное на основе международного договора для выполнения определенных целей, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом» (Шibaева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории. М., 1986. С. 26).

⁴ В. Н. Федоров выделяет четырнадцать основных характерных признаков и атрибутов международных межправительственных организаций, позволяющих отличать их от других институтов международного переговорного и нормотворческого процесса (см.: Международное право: Учеб. / Б. М. Ашавский и др.; Под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. М., 2007. С. 640—642).

⁵ Так, И. В. Годунов констатирует тот факт, что «в мировом сообществе наметились активные действия по борьбе с организованной транснациональной организованной преступностью и международным терроризмом на уровне неправительственных международных организаций» (Годунов И. В. Противодействие организованной преступности: Учеб. пособие. М., 2003. С. 313).

нет и, как следствие, существует перечень органов, которые относятся всеми учеными к правоохранительным органам⁶, и перечень тех органов, которые одни ученые относят к правоохранительным, а другие — не относят⁷.

По аналогии целесообразно ввести понятие «международные правоохранительные организации», тем самым выделив из существующих международных организаций те, которые осуществляют по своей сути международную правоохранительную деятельность.

Под *международной правоохранительной деятельностью*, по нашему мнению, следует понимать такой вид международной деятельности, который направлен на установление и развитие международного сотрудничества в правовой сфере в целях поддержания мира и укрепления международной безопасности, обеспечения защиты законных прав и интересов государств, народов, наций и человека, борьбы с транснациональной преступностью⁸, на содействие эффективному отправлению правосудия, обеспеченный добросовестным выполнением субъектами международного права своих международных обязательств, основанный на системе международных договорных и обычных норм, создаваемых государствами и другими субъектами международного права⁹.

В международной правоохранительной деятельности можно условно выделить два основных направления. Во-первых, это деятельность различных международных организаций по разрешению споров, защите нарушенных прав различных субъектов. Как правило, эта деятельность осуществляется судами и поэтому такое направление можно назвать *международной судебной деятельностью*. В учебной литературе встречается также понятие «международное правосудие»¹⁰. Заметим, что понятие «судебная деятельность» шире понятия «правосудие», так как включает в себя как осуществление судами правосудия, т.е. «право-

⁶ См., например: *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Правоохранительные органы: Учеб. / Под ред. К. Ф. Гуценко. М., 2002. С. 13—20.

⁷ См.: *Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. пособие: В 2 т. / Под общ. ред. Ю. Ф. Кваши.* М., 2000. Т. 1. С. 9—16.

⁸ В самом общем виде транснациональная организованная преступность — это преступность, выходящая за границы одного государства. В структуре транснациональной преступности традиционно ученые выделяют три элемента: международные преступления, преступления международного характера и преступления, связанные с иностранцами (см. об этом подробнее: *Годунов И. В.* Указ. соч. С. 148—157; *Овчинский В. С.* XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М., 2001. С. 8—50).

⁹ Данное определение было получено в результате обобщения наиболее существенных признаков понятий «международная деятельность» и «правоохранительная деятельность».

¹⁰ См.: *Международное право: Учеб. / Под ред. Г. В. Игнатенко.* М., 2000. С. 202.

охранительной деятельности по рассмотрению и разрешению ... подведомственных судам ... дел при неуклонном соблюдении требований закона и установленного им порядка, обеспечивающих законность, обоснованность, справедливость и общеобязательность судебных решений»¹¹, так и обеспечение исполнения судебных решений, разъяснения по вопросам судебной практики и т.д.¹²

Данное положение, по нашему мнению, справедливо и для понятий «международная судебная деятельность» и «международное правосудие». Например, Европейский Суд по правам человека, согласно ст. 33 и 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, разрешает споры между сторонами, связанные с нарушениями положений данной Конвенции (т.е. фактически это и есть международное правосудие), а согласно ст. 47 Конвенции, «может выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней»¹³.

Во-вторых, международное сотрудничество в борьбе с преступностью (в настоящее время ведутся разработки общей теории борьбы с преступностью¹⁴, формируется соответствующая отрасль международного права¹⁵). В научной литературе также выделяется международное полицейское сотрудничество¹⁶ и международное сотрудничество в сфере уголовной юстиции¹⁷. Думается, что международное сотрудничество в борьбе с преступностью является понятием более широким. Данное направление, в свою очередь, можно разбить на более узкие направления: оказание правовой помощи по уголовным делам; выдача преступников; сбор, обработка (анализ) и обмен информацией о транснациональных преступлениях и лицах, их совершивших, и т.д.

Определившись с понятием «международная правоохранительная деятельность», можно вывести определение международной правоохранитель-

¹¹ Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Указ. соч. С. 68.

¹² Судебная деятельность — это, по сути, деятельность суда в процессе осуществления им судебной власти (ее полномочий), а правосудие — это одно из полномочий, хотя и самое важное. Но судебная власть не сводится только к данному полномочию. Она включает и ряд других, которые, как и правосудие, имеют большое социальное значение (см. об этом, например: *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А.* Указ. соч. С. 46; *Правоохранительные органы: Учеб. / В. И. Батюк и др.; под ред. О. А. Галустьяна, А. П. Кизлыка.* М., 2005. С. 35; *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / О. В. Бойков и др.; отв. ред. В. И. Радченко.* М., 2003. С. 10.

¹³ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

¹⁴ См. об этом, например: *Зеленецкий В. С.* Общая теория борьбы с преступностью: 1. Концептуальные основы. Харьков, 1994. 321 с.

¹⁵ См.: *Бирюков П. Н.* Указ. соч. С. 10—11.

¹⁶ См.: *Губанов А. В.* Полиция зарубежных стран: Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М., 1999. С. 187—210.

¹⁷ См. подробнее: *Международное право: Учеб. / Б. М. Ашавский и др.* С. 572—585.

тельной организации. Под *международной правоохранительной организацией* необходимо понимать постоянные объединения межправительственного характера, созданные на основе международного соглашения (устава, статута или иного учредительного документа) в целях осуществления международной правоохранительной деятельности.

Как известно, предметом любой дисциплины является то, что она изучает. Предметом юридических дисциплин является изучение в первую очередь соответствующих правовых актов (необходимо данное понятие рассматривать в широком значении). Поэтому *предметом рассматриваемого учебного курса* являются международные, договорные и внутригосударственные правовые нормы, определяющие организацию и деятельность изучаемых международных правоохранительных организаций.

Целью изучения курса является получение четкого представления о том, как строятся и какие выполняют функции международные правоохранительные организации, как они взаимодействуют друг с другом и с соответствующими правоохранительными структурами, каково их социальное предназначение. Другими словами, это изучение следующих вопросов:

- место данной международной правоохранительной организации в системе международных организаций, ее значение для России как субъекта международных отношений;
- история становления и развития изучаемых международных правоохранительных организаций;
- система, структура и состав международных правоохранительных организаций;
- компетенция: какие вопросы рассматривает организация, кто может обратиться в данную международную правоохранительную организацию, на кого распространяется ее решение;
- практика деятельности данной организации на примере взаимодействия с Россией.

Заметим, что в процессе изучения рассматриваются вопросы организации и деятельности не всех существующих международных организаций, специально созданных для осуществления международной правоохранительной деятельности, а лишь тех, которые близки нам исходя из практической значимости их деятельности¹⁸.

Очевидно, что в настоящее время трудно переоценить как с практической, так и с теоретической точки зрения важность изучения во-

¹⁸ На сегодня существует достаточно большое количество различных региональных организаций, в рамках которых образуются и действуют структуры, занимающиеся, в частности, вопросами защиты прав человека, борьбы с преступностью. Например, в Организации американских государств создан и действует Межамериканский суд по правам человека. См. подробнее: Международное право: Учеб. / Б. М. Ашавский и др. С. 688—692; Саидов А. Х. Международное право человека: Учеб. пособие. М., 2002. С. 153—161.

просов, касающихся организации и деятельности таких международных правоохранительных организаций, как Международный Суд ООН, Европейский Суд по правам человека, Международная организация уголовной полиции — Интерпол, Международный уголовный суд. Ведь в условиях построения в России правового демократического государства деятельность международных правоохранительных организаций оказывает непосредственное влияние на состояние законности и правопорядка в России, на процесс дальнейшего развития и совершенствования национального законодательства и практику в самых различных областях¹⁹.

Предмет курса определяет его содержание, которое должно быть изложено по определенной системе, обеспечивающей последовательное и понятное изложение изучаемой юридической дисциплины. Если система построена правильно, то изучение предшествующих вопросов является предпосылкой для изучения последующих вопросов.

В системе данного учебного курса следует выделять две части: общую и особенную.

Общая часть курса включает в себя рассмотрение и изучение следующих вопросов: определение и признаки понятия «международная правоохранительная деятельность»; основные направления МПД; определение и признаки понятия «международная правоохранительная организация»; правовой статус, классификация и система МПО; предмет и система курса «Международные правоохранительные организации»; понятие источников курса «Международные правоохранительные организации»; принципы международного сотрудничества; акты международных правоохранительных организаций и их влияние на внутреннее право государств.

Особенная часть курса включает в себя изучение вопросов об организации и деятельности конкретных международных правоохранительных организаций. Здесь существует своя последовательность в изучении МПО, свой подход — в зависимости от осуществляемого направ-

¹⁹ См. подробнее: *Даниленко Г. М.* Международная защита прав человека: Вводный курс: Учеб. пособие. М., 2000. С. 121—125; *Зимненко Б. Л.* О применении норм международного права судами общей юрисдикции: Справочное пособие. М., 2006. 539 с.; *Туманов В. А.* Европейский Суд по правам человека: Очерк организации и деятельности. М., 2001. С. III—VIII, 1—16; *Овчинский О. В.* Интерпол: (В вопросах и ответах). М., 2001. С. 11—141; *Кикоть В. Я.* Вклад правоохранительных органов России и стран СНГ в дело укрепления международной законности и правопорядка. Кадровый потенциал как фактор по обеспечению безопасности Российской Федерации и целостности институтов власти в рамках правового государства // *Гос. и право.* 2006. № 1. С. 54—61; *Костенко Н. И.* Международный уголовный суд. М., 2002. С. 5—16; *Виноградов В. А.* Международный уголовный суд и проблемы ратификации Российской Федерацией Римского статута // *Юстиция.* 2007. № 3. С. 125—132; *Трикоз Е. Н.* Перспективы присоединения Российской Федерации к Римскому статуту Международного уголовного суда // *Журнал рос. права.* 2007. № 12. С. 130—138.

ления МПД и уровня сотрудничества²⁰. Другими словами, место международной правоохранительной организации в очередности изучения определяется значимостью решаемых ею задач и отводимого ей места в жизнедеятельности международного сообщества в сфере правового сотрудничества.

Изучение данного курса предполагает наличие у студентов знаний, полученных при изучении таких дисциплин, как «Международное право», «Международное уголовное право», «Европейское право». Также учебный курс тесно взаимосвязан с такими учебными дисциплинами, как «Правоохранительные органы», «Уголовный процесс Российской Федерации», «Гражданский процесс Российской Федерации», «Арбитражный процесс Российской Федерации», «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право Российской Федерации».

В научной литературе обосновывается необходимость становления и развития международного уголовно-процессуального права как подотрасли отрасли права международного сотрудничества в борьбе с преступностью²¹. Поэтому в перспективе можно предположить, что изучение курса «Международные правоохранительные организации» будет являться также одним из условий успешного изучения дисциплины «Международное уголовное-процессуальное право».

Таким образом, есть все основания для введения в учебные программы образовательных учреждений, готовящих юристов, учебного курса «Международные правоохранительные организации».

²⁰ Так, в сфере борьбы с преступностью выделяют стратегический (межрегиональный), оперативный (региональный) и тактический (в рамках двусторонних межправительственных соглашений о взаимодействии и борьбе с отдельными видами правонарушений) уровни интеграции международного полицейского сотрудничества. См., например: *Губанов А. В.* Указ. соч. С. 92—93.

²¹ См.: *Бирюков П. Н.* Указ. соч. С. 5—40.