



00345 1 15 1

На правах рукописи

ИГНАТОВ Игорь Сергеевич

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(политико-правовые аспекты в контексте исторического развития)**

Специальность: 23.00.04 – политические проблемы международных
отношений и глобального развития

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2008

30 ОКТ 2009

Диссертационная работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна.

Научный консультант — доктор политических наук, профессор
ЛОБЕР Владимир Леонидович.

Официальные оппоненты: — доктор политических наук, профессор
СТОЛЯРОВ Михаил Венедиктович;
— кандидат юридических наук,
ШЕВЕЛЕВ Владимир Ильич.

Ведущая организация — **Академия управления МВД Российской Федерации.**

Защита состоится «11» ноября 2008 г. в 16.30 час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84, 1 уч. корпус, ауд.3304.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (1 уч. корпус).

Автореферат разослан «10» октября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,

кандидат политических наук, доцент

 **Пистрякова С.А.**

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Международные связи Прокуратуры Российской Федерации являются самостоятельным направлением в системе международных отношений России. Современная система международных отношений формируется соответственно вызовам глобальных процессов. Глобальный характер проблем (международный терроризм, наркотрафик, бедность, нелегальная миграция, организованная преступность, опасность распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, изменение климата, региональные конфликты и т. д.) требует солидарного ответа со стороны всего международного сообщества. Выработка солидарного ответа возможна в условиях сближения позиций государств, различного рода международных организаций по узловым вопросам жизни. Следовательно, международные отношения должны эволюционировать в сторону стирания резких граней между экономическими, политическими, правовыми системами при сохранении и учете самобытности, суверенности. С начала XXI в. такая эволюция международных отношений происходит.

Укрепление России позволяет ей и обязывает ее по-новому взглянуть на мировые процессы, определить свое место в мире, осмыслить потребности своей внешней политики с учетом возросшей роли в международных делах. Сегодня Россия обладает арсеналом воздействия на мировые процессы, у нее есть возможности участвовать не только в реализации международной повестки дня, но и в ее формировании. Обеспечение человеку права на достойную и безопасную жизнь, установление справедливого и демократического миропорядка, решение международных проблем на коллективных основах, приверженность нормам международного права, равноправные и партнерские отношения между государствами – тот неполный, но основной перечень вопросов международной повестки дня. Современная «Россия оказывает существенное влияние на формирование новой архитектуры международных отношений... На передний план в качестве главных факторов влияния государств на международную политику, наряду с военной мощью, выдвигаются экономические, научно-технические, экологические, демографические и информационные. Все большее значение приобретают: уровень защищенности интересов личности, общества и государства; ... сравнительные преимущества государств в

интеграционных процессах...»¹. Процитированный фрагмент Концепции внешней политики России содержит те приоритеты, задачи, которые имеют прямое отношение к деятельности Прокуратуры Российской Федерации на международной арене, несмотря на то, что в нем не содержится упоминания о борьбе с преступностью, соблюдении законности, что традиционно считалось основным объектом внимания органов прокуратуры.

В условиях глобализации, когда стираются грани между внутренней и внешней политикой, возникают возможность и необходимость расширения круга субъектов международных отношений, которые бы способствовали реализации внешнеполитического курса страны. Одним из таких субъектов международных отношений стала Прокуратура Российской Федерации. Это направление ее деятельности, законодательно оформленное, относительно новое, а потому малоисследованное. Считается, что прокуратура как надзорный орган должна работать только на правовом поле, а политико-правовая сфера – не ее удел. Однако в современном мире, переживающем фундаментальные и динамичные изменения, когда внешняя политика становится одним из главных инструментов эффективного развития страны, обеспечения ее конкурентоспособности, правовые средства должны стать одним из способов достижения политических целей. В этом смысле деятельность Прокуратуры Российской Федерации на международной арене становится политико-правовым фактором. Особенно это касается достижения такой внешнеполитической цели, как верховенство права в международных отношениях. Однако вышеизложенное относительно взаимосвязи внешней политики, развития международных отношений и деятельностью Прокуратуры Российской Федерации требует доказательств, обоснований. Этому и служит диссертационное исследование, в чем мы усматриваем его **актуальность**.

Степень научной разработанности темы. Как справедливо отмечает Тюлин И.Г., «в каждой стране изучение вопросов международных отношений несет на себе черты, обусловленные особенностями ее развития, ее внешней политикой, национальными традициями в области гуманитарных знаний. Принимая это во внимание, в истории исследования международных отношений в СССР, а затем в России можно выделить три основных периода»². К первому периоду автор относит 60-е – середину 80-х гг.

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации 12 июля 2008 г. Пр-1440 // www.kremlin.ru.

² См.: Тюлин И.Г. Исследования международных отношений: вчера, сегодня, завтра // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: Хрестоматия в четырех томах / Сост. Т.А. Шкленка. Т. III. М., 2002. С. 395.

В эти годы наука международных отношений отчетливо выделилась в советском обществоведении как самостоятельная область знания.

Второй период в исследованиях международных отношений относят ко второй половине 80-х гг., когда вместе с перестройкой началось движение к демократизации, гласности, плюрализму мнений. Догматические понятия и концепции были пересмотрены, многие из них – отринуты. Крен был взят на общечеловеческие ценности взамен теории классовой борьбы.

Третий период начался после распада СССР. В изучении международных отношений теперь можно было выделить несколько направлений. Во-первых, это определение национальных приоритетов Российской Федерации в области внешней политики и формулирование внешнеполитической доктрины в новых условиях. Во-вторых, переоценка процессов, происходящих на постсоветском пространстве. В-третьих, предупреждение и урегулирование этнополитических конфликтов на территории России и бывшего СССР. В-четвертых, определение соответствия военного потенциала, особенно ядерного, задаче обеспечения национальной безопасности России. Все вышесказанное отразилось в какой-то мере на изучении вопроса о деятельности Прокуратуры Российской Федерации, ее месте и роли в реализации внешней политики государства по ряду направлений.

Применительно к теме нашей диссертационной работы наиболее исследованным следует считать вопрос о понятиях, хотя полностью беспроблемным его назвать нельзя. Вопрос о понятиях, используемых в диссертации, нашел отражение в работах таких авторов, как: Авакьян С.А., Алексеев В.Б., Баглай М.В., Басков В.И., Безуглов А.А., Бекашев К.А., Бессарабов В.Г., Блищенко И.П., Болтенкова Л.Ф., Варламова Н.В., Власов В.И., Дмитриев Ю.А., Доронина О.Н., Друкеров И.Л., Зайцева О.Г., Козлова Е.И., Колибаб К.Е., Кузнецов В.Н., Кузнецов М.Н., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лазарева В.А., Лугин В.О., Маликов И.С., Малинин С.А., Марченко М.Н., Моравецкий В., Палиенко Н.И., Прохоров А.М., Рассолов М.М., Рябова Е.И., Сандровский К.К., Столяров М.В., Сухарев А.Я., Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В., Топорнин Б.Н., Фокин В.М., Хартли Э.К., Шапкин М.А., Шевелев В.И., Шибаева Е.А., Шуршалов В.М., Эбзеев Б.С.¹

¹ Назовем некоторые труды из названного списка авторов: Алексеев В.Б., Колибаб К.Е. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть // Организация управления в органах прокуратуры. М., 1998; Бессарабов В.Г. Прокуратура в условиях становления российской политической системы. М., 1998; Власов В.И. Надзор прокурорский // Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. М.: РАГС, 2000; Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и пере-

Вопросы истории международных отношений в целом, а не применительно к международным связям прокуратуры, исследованы относительно полно. Что же касается международных связей прокуратуры, то историю этого вопроса можно считать малоисследованной, в силу новизны самой темы. Поскольку международные связи прокуратуры вырастали медленно и долго на фоне общего развития международных отношений России, то с целью отработки этого аспекта проблемы была изучена литература и на этой основе изложен материал о международных отношениях России в историческом развитии. По этому вопросу имеются труды следующих авторов: Анучин Д.Н., Базилевич К.В., Барац Г.М., Богоявленский С.К., Болтенкова Л.Ф., Борисов Ю.В., Бородин С.В., Виноградов В.Н., Власов В.И., Гаркави А.Я., Герберштейн С., Греков Б.Д., Димитриу А., Иванов Н., Ивановский И., Иоаннисян А.Р., Каждан А.П., Казакова Н.А., Карамзин Н.М., Кафенгауз Б.Б., Ключевский В.О., Кожевников Ф.И., Коркунов Н.М., Крылова Т.К., Левин Д.Б., Левченко М.В., Ломоносов М.В., Лонгинов А.В., Ляхов В.Г., Мартенс Ф.Ф., Мейчик Д., Никифоров Л.А., Никольский Д., Новосельцев А.П., Нольде Б.Э., Пашуто В.Г., Пичета В.И., Платонов С.Ф., Поздняков Э.А., Приселков М.Д., Пронштейн А.П., Рябова Е.И., Сахаров А.Н., Симсон Э., Соболев М.Н., Соловьев С.М., Сыроечковский В.Е., Татищев С.С., Хвальсон Д.А., Черепнин Л.В., Шафраник П.У., Шушарин В.П., Щапов Я.Н., Яковлева П.Т. и многие другие (конкретные труды данных и других авторов указаны в диссертации). Однако часть из них назовем ниже¹.

О политико-правовых основах международных связей Прокуратуры Российской Федерации работ очень мало, относительно политических основ — практически нет. Те или иные сведения по данному вопросу можно почерпнуть из трудов таких авторов, как: Власов В.И., Кокошин А.А., Кузнецов В.Н., Лукашук И.И., Моисеев Е.Г., Наумов А.В., Пустогаров В., Усенко Е.Т.²

раб. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001; Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лугина, Б.С. Эбзеева. М., 2001.

¹ Болтенкова Л.Ф. Суверенитет в истории российской государственности. М.: РАГС, 2007; Власов В.И. История судебной власти. Книга первая (1019–1917). М., 2003; Карамзин Н.М. Предания веков / Сост., вступ. ст. Г.П. Макогоненко. М., 1987; Соловьев С.М. История России с древнейших времен: В 15 кн., 25 т. М., 1961–1966; Приселков М.Д. Русско-византийские отношения в IX–XII вв. ВДИ, 1939. № 3; Новосельцев А.П., Пашуто В.Г., Черепнин Л.В., Шушарин В.П., Щапов Я.Н. Древнерусское государство и его международное значение. М., 1965.

² Укажем на такие труды: Лукашук И.И. Конституция России и международное право // МЖМП. 1995. № 2; Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие междуна-

Явно недостаточно научных трудов по вопросам о деятельности органов прокуратуры в области международных связей. Какие-то блоки этой проблемы вообще еще не освещены, не осмыслены, они ждут своего исследования. Тем не менее, отдельные вопросы из области международных связей прокуратуры все же нашли отражение в научных трудах, в публикациях практиков. Можно назвать следующих авторов: Алексеев А.И., Амиров К.Ф., Бородин С.В., Волженкина В.М., Галенская Л.Н., Герасимов С.И., Давид Р., Демидов И.Ф., Ефремова Г.Х., Жевлаков Э.Н., Костоев И., Лукашук И.И., Ляхов В.Г., Милинчук В.В., Наумов А.В., Рябцев В.П., Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Чайка Ю., Чумаков А., Ястребов В.Б.¹

Объектом исследования являются политические, государственно-правовые, правовые и общественные отношения в сфере и по поводу международных связей как Российского государства в целом, так и прокуратуры как государственного органа, в контексте исторического развития.

Предметом исследования являются политические, политико-правовые, нормативные правовые и правовые документы, относящиеся к международным отношениям России или регулирующие международные связи прокуратуры, а также различного рода идеи, воззрения, позиции в политико-правовой мысли относительно международных связей прокуратуры; государственно-правовые традиции и исторический опыт в сфере международных отношений; современная практика органов прокуратуры в сфере международных связей.

Цель исследования состоит в выявлении исторических корней формирования международной функции Российской прокуратуры, в показе процесса развития содержания этой функции на основе преемственности от одного исторического этапа к другому, вплоть до современного состояния международных отношений в целом и международных связей прокуратуры как части этого целого.

Цель исследования предопределила постановку и необходимость решения следующих задач:

ного и национального права и Российская Конституция // МЖМП. 1995. № 2; Татищев С.С. Внешняя политика императора Николая Первого. СПб., 1887; Кокошин А.А. Феномен глобализации и интересы национальной безопасности // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: В 4 т. Т. 1. М., 2002; Лукашук И.И., Наумов А.В. Выдача обвиняемых и осужденных в международном уголовном праве: Учеб.-практ. пособие М.: РЮНД, 1998.

¹ Назовем ряд работ: Давид Р. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1998; Чешков М.А. Глобальный контекст постсоветской России. М., 1999; Волженкина В.М. Выдача в российском уголовном процессе. М., 2002.

- выявить и изучить литературу, другие источники, характеризующие исторические аспекты международных отношений России;
- на основе изучения упомянутых источников создать общую картину международных отношений России в досоветский период;
- из общей картины международных отношений вычленить те направления, которые уже в досоветский период были предметом деятельности прокуратуры или стали таковыми впоследствии, или по принципу преемственности сохранились с первых лет существования прокуратуры до сегодняшнего дня;
- изучить литературу и нормативную правовую базу советского периода с целью выявления сведений относительно международных связей прокуратуры и на основе полученной информации кратко охарактеризовать деятельность прокуратуры в международном направлении;
- на основе изучения политических и политико-правовых документов современности выявить и охарактеризовать политическую основу международной деятельности прокуратуры;
- проанализировать нормативные и правовые источники как основу международных связей Прокуратуры Российской Федерации и охарактеризовать их;
- подразделить политико-правовые источники международных связей Прокуратуры РФ по видам;
- обобщить доступные для печати сведения о деятельности Прокуратуры РФ в сфере международных отношений и показать эту деятельность;
- на основе выполнения вышеназванного сделать соответствующие выводы и предложения.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования представлена анализом обширного круга литературы из области истории, права, политологии, международных отношений; использованием различных групп научных методов: общенаучных, общелогических, частнонаучных, в том числе таких методов, как: диалектический, конкретно-исторический, системно-структурный, сравнительно-правовой, нормативно-логический, формально-юридический, толкования. В диссертации широко использован междисциплинарный подход, позволяющий выявить и показать в наиболее полной форме исследуемый предмет.

Источниковедческая база исследования включает следующие типы источников: официальные политические документы, декларации, заявле-

ния, интервью, доклады международных и российских политических и государственных деятелей; международные и российские нормативные правовые акты, конвенции, договоры, соглашения; законодательство Российской империи и советского периода, международные договоры Российской империи и СССР; научные статьи, монографии, сборники, другая литература, касающаяся темы исследования; официальные и информационные Интернет-сайты; материалы средств массовой информации; материалы архива прокуратуры.

Основная гипотеза исследования состоит в предположении, что современная российская прокуратура является субъектом международных отношений и как таковой, она практически обладает определенными функциями, выходящими за традиционно принадлежащие ей направления деятельности; что современная международная функция прокуратуры формировалась веками, но стала активно проявляться в новейшее время, в условиях глобализации; что функции прокуратуры в международной сфере должны развиваться, а ее деятельность выходить за рамки уголовно-правовой политики (сферы).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в самом названии темы, отражающем относительно новое, малоисследованное направление деятельности прокуратуры; в том, что гипотеза в ходе исследования, работы над темой была подтверждена.

- Диссертант доказал участие прокуратуры в международных связях России в период империи на основе анализа документов;
- автором показаны факты участия органов прокуратуры в международной жизни в советский период;
- в работе выявлена преемственность в деятельности органов прокуратуры на международной арене;
- в ходе диссертационного исследования доказано, что при сохранении преемственности в деятельности прокуратуры на международном направлении, в последние годы новейшего периода российской истории ее функции и полномочия в сфере международных связей расширились;
- автор доказал, что несмотря на юридический характер работы прокуратуры, политические документы тоже воздействуют на формирование позиции прокуратуры, объема ее полномочий в международной сфере;
- диссертант считает закономерным и оправданным выход прокуратуры на современном этапе ее международной деятельности за пределы уголовно-правовой сферы;

- в диссертации введены в научный оборот ранее не использовавшиеся в научных целях документы;

- в ходе исследования автором выявлены проблемы в законодательстве, негативно сказывающиеся на деятельности прокуратуры в международной сфере;

- в диссертации сделан вывод о несоответствии фактически реализуемых функций прокуратурой в международной сфере тому объему, который закреплён в законодательстве;

- автор вносит соответствующие сделанным выводам предложения.

Диссертант **выносит на защиту** следующие положения, содержащие или конкретизирующие научную новизну:

- в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо дать понятие «правоохранительные органы», либо в ч. 1 ст. 8 этого закона вместо слов «других правоохранительных органов» продолжить перечень конкретных органов, деятельность которых прокуратура координирует;

- корни формирования международной функции российской прокуратуры находятся в глубине веков, со времени ее создания Петром Великим в 1722 г.;

- законодательно международная функция прокуратуры в период империи не была определена, она выполняла ту или иную работу в данном направлении по повелению императора;

- наиболее свойственным прокуратуре направлением международной деятельности в поздний период империи являются вопросы борьбы с преступностью, оказания правовой помощи, в том числе экстрадиции;

- Российская прокуратура является субъектом международных отношений;

- в советский период далеко не сразу прокуратура стала работать в международном направлении, эта функция более отчетливо проявилась после окончания Второй мировой войны и законодательно была закреплена во второй половине 80-х гг.;

- наибольшее развитие международная функция прокуратуры получила в постсоветский период с учетом характера внешней политики России;

- деятельность Прокуратуры Российской Федерации в сфере международных связей более обширна, чем это нормировано в законодательстве, что влечет необходимость внесения изменений в федеральное законодательство, касающееся органов прокуратуры;

— необходимо, на наш взгляд, сделать более открытой для научных исследований статистику по вопросам экстрадиции, поскольку она не содержит в себе элементов секретности, разглашение которых нанесло бы вред безопасности России;

— учитывая активизацию международной функции российской прокуратуры и возрастающую роль ее деятельности на международной арене, необходимо, на наш взгляд, Генеральной прокуратуре РФ создать специальный журнал, отражающий международную жизнь органов прокуратуры.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ее автором внесен определенный вклад в разработку проблем международных отношений, в создание механизма реализации задач в области внешней политики России в условиях глобализации, — на основе показа деятельности органов прокуратуры в международной сфере в историческом контексте. Полученные в ходе исследования результаты вносят вклад не только в научную разработку проблем политологии, но и юриспруденции. Материалы диссертационного исследования могут оказаться полезными для специалистов в области политологии, международного права, прокурорского надзора в их практической деятельности.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре национальных и федеративных отношений ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Указанной кафедрой диссертация рекомендована к защите. Содержание диссертации нашло отражение в научных публикациях автора объемом 2,4 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, его теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, определена гипотеза исследования, отмечаются результаты апробации проделанной работы.

В первом разделе диссертации — **«Теоретико-методологические аспекты проблемы»** — исследуется понятийный аппарат методом сравнительного анализа научных точек зрения друг с другом, их — с имеющимся

законодательным материалом (по мере необходимости), выражением собственной позиции диссертанта (там, где это требуется). Понятийный аппарат темы широк и разнообразен, поскольку затрагивает разные спектры научных знаний и выходит далеко за пределы политологии. Особенно тесная связь прослеживается, как показывает изучение источников, с юриспруденцией. Структурирование изложенных понятий определено произвольно, в нем не следует искать какого-то скрытого смысла и выводить значение того или иного термина для диссертации и для практики из его местонахождения в разделе. И все же определенная логика изложения материала существует. Поскольку речь в диссертации идет о прокуратуре и ее международных связях, то исследование вопроса и начинается с понятия прокуратуры. В диссертации дается понятие, содержащееся в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»¹, затем – в законодательстве советской эпохи, после чего рассматриваются позиции ученых и высказывается свое понимание вопроса.

Одновременно автор обращает внимание на соотношение прокуратуры и судебной системы, полагая, что прокуратуру и суд нужно «развести», тогда как в ныне действующей Конституции о прокуратуре говорится в седьмой главе, называющейся «Судебная власть»². Конечно, история становления и развития института судебной власти и прокуратуры дает некоторый повод для такого подхода, как он оформлен в Конституции, но, во-первых, тенденция развития склонялась к разъединению этих институтов, а, во-вторых, ситуация XXI в. во многом отличается от прежних периодов истории.

Далее в первом разделе диссертации рассматриваются вопросы относительно понятий: «представление», «прокурор», «уголовное преследование», «уголовное судопроизводство», «судья», «органы», «государственный орган», «органы государственной власти», «орган законодательной власти», «орган исполнительной власти», «судебная власть», «власть», «государственная власть», «государственный аппарат», «система», «система государственных органов», «функции государства», «компетенция», «полномочия», «функции прокуратуры», «суверенитет», «федерализм», «федеративные отношения», «система федеративных отношений», «федерация», «субъекты Федерации», «разграничение предметов ведения и полномочий», «предметы ведения», «экстремизм», «терроризм», «междуна-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 29. Ст. 2906.

² См.: Конституция Российской Федерации М.. Ось-89, 2008. С 39–43.

родный терроризм», «международная организация», «международное право», «международное уголовное право», «принципы современного международного права», «субъект международного права», «международная система», «международные отношения», «международный розыск», «европейское право», «глобализация», «международная безопасность», «международное сотрудничество по борьбе с преступностью», «внешняя политика», «право внешних сношений», «международный договор», «международный деликт», «информационный международный обмен», «выдача (экстрадиция)», «правоохранительные органы». Отметим здесь, что, отделяя прокуратуру от судебной власти, мы не относим ее и к органам государственной власти¹, но включаем ее в систему государственных органов, в государственный аппарат, отдавая ей самостоятельное место.

Отмечается автором и дискуссионность вопросов о понятиях «функции прокуратуры», «правоохранительные органы». В какой-то мере разницей можно объяснить отсутствием точных (полных) определений в законодательстве, в связи с чем в диссертации и предлагается отработать данные понятия на законодательном уровне.

Во втором разделе диссертации – **«История вопроса: политико-правовой анализ»** – прежде всего объясняется, зачем исследуется исторический аспект, затем кратко характеризуется литература по этому аспекту темы и потом создается краткая картина международных отношений России в досоветский период. Исторический аспект международных связей (отношений) России для данного диссертационного исследования необходим, чтобы проследить как из них (международных связей) выросли постепенно международные связи (отношения) прокуратуры. При этом имеется в виду, что международные отношения устанавливались и развивались по разным направлениям: политики, торговли, культуры, военного сотрудничества, правовым вопросам. Многое зависело от времени (эпохи), внутреннего состояния государства, международной обстановки. Автор приходит к выводу, что в целом о международных отношениях литературы много. Однако разница в изучении существует по историческим периодам и направлениям. В какие-то периоды больше внимания уделялось военнополитическим аспектам сотрудничества, в какие-то – экономическим, а иногда – культурным.

При этом направление и степень изученности вопроса зависели от того, в какой сфере Россия активнее всего сотрудничала с другими госу-

¹ См. Конституция Российской Федерации. М. Ось-89, 2008. Ст. 11. Ч. 1. С. 6.

дарствами. Поскольку диссертант придерживается точки зрения, что истоки российской государственности нужно искать в VI–IX вв. н.э., то характеристика литературы начинается с этого времени. В диссертации называются не только авторы, но и их труды. Дается характеристика политических, правовых источников, из которых можно почерпнуть сведения о международных связях, анализируются конкретные договоры России с другими государствами. Изучение вопроса показывает, что в первые века государственности преобладала военно-политическая составляющая в международных отношениях. Объектом внимания были и вопросы выдачи (беглых, пленных). Занимались этими вопросами в большей мере дипломатические ведомства. В средние века к военно-политической составляющей присоединяется торговля. Особенно активно на этом направлении проявили себя Новгород, Москва. При Петре I Россия занимает прочное международное положение. Уже не только военно-политические, торговые связи развиваются, но и научные, культурные, хотя элементы последних были и до него. Полагаем, что при Петре I и прокуратура после своего создания стала привлекаться к вопросам международных связей России. Прямых указаний на этот счет не найдено, но предположение основывается на том, что прокуроры действовали по прямому повелению Петра I и их деятельность вторгалась во все органы: Сенат, коллегии, суды. Какие бы вопросы государственной жизни ни обсуждались, они не миновали прокуратуры. В разделе характеризуются международные связи России со многими странами: Запада, Востока, Юга и Севера. Значительное место отводится сотрудничеству с Китаем.

Что касается Китая, то отношения с ним Россия стала устанавливать еще в XVII в. Имеются документальные сведения о количестве различного рода соглашений, встреч сторон за период с 1608 по 1683 гг.¹ В указанной книге по нашим подсчетам зафиксированы 214 документов, свидетельствующих об отношениях между Российским государством и Китаем. Имеется документ о возвращении пленных: «Грамота монгольского Тушету-хана царю Алексею Михайловичу с требованием о возвращении пленных и с отказом, в противном случае, пропустить русских послов и торговых людей в Цинскую империю от 9 июля 1675 г. За период с 1700 по 1725 гг. всего насчитывается 270 различного рода документов, свидетельствующих о разви-

¹ Русско-китайские отношения в XVII веке: Материалы и документы. Т. I. 1608–1683. М., 1969.

тии русско-китайских отношений. Многие из документов сочинялись самим Петром I¹.

В целом же можно сказать, что Россия, начиная с IX в. и до начала XX в. была активным игроком на международном политическом поле. Не случайно к началу XX в. она распространила сферу своего влияния на 1/6 часть света. Есть документальные свидетельства того, что политические вопросы из сферы международных отношений были в поле зрения прокуратуры. К примеру, в Государственном совете в начале XIX в. генерал-прокурор докладывал вопрос о территориальных приобретениях России². Международные связи по политико-правовым вопросам складывались в связи с проблемами выдачи, прав человека, в том числе женщин, детей, борьбы с преступностью. Часть из этих вопросов затем оказалась в центре внимания прокуратуры. В разделе охарактеризованы договоры России по этим вопросам с другими странами и участие ее в международных организациях. Хотя по вопросам выдачи у России с другими странами складывались отношения с древних времен, закон о выдаче был принят лишь в 1908 г. Следует отметить, что в XIX в. вопросами выдачи занимались дипломатические ведомства.

В разделе также кратко рассмотрен вопрос о международных связях СССР, но уже более тесно примыкающих к сфере деятельности прокуратуры. Однако сразу следует оговориться, что активной роли прокуратуры в этот период в международных делах тоже не наблюдается, хотя тенденция к ее привлечению в эти дела имелаась.

Дипломатические отношения, устанавливаемые в период 1921–1923 гг., покоятся на базе двусторонних договоров, заключаемых с соответствующими странами. В коллективных действиях по международному сотрудничеству СССР стал принимать участие после вступления в Лигу Наций (1934 г.) до исключения из нее (1939 г.). Затем эта деятельность продолжилась в рамках ООН и ее организаций. В диссертации кратко характеризуется этот опыт. Идет речь и об участии советской делегации юристов в международных организациях. «Бесспорно, большой вклад в дело претворения благородных целей МАЮД вносят советские ученые и практики, работающие в системе Прокуратуры СССР, Верховного Суда

¹ Русско-китайские отношения в XVIII веке Материалы и документы. Т. I. 1700–1725. М., 1978.

² Архив Государственного совета. Т. III. Ч. 2. СПб., 1878. С. 1189–1191.

СССР, Министерства юстиции СССР», – пишет Карпец И.И.¹ Ассоциация советских юристов поддерживала контакты с национальными организациями юристов 80 стран. Непосредственно вопросы международных отношений были все же в ведении структур МИДа. Имели к ним отношение структуры Минюста и позже – Генеральная прокуратура. Например, к вопросам выдачи прокуратура была привлечена официально (по Указу Президиума Верховного Совета СССР) в 1988 г. Она была наделена полномочиями центрального органа для осуществления экстрадиции. Как бы по наследству эта функция затем перешла и к Российской прокуратуре.

В разделе третьем – «**Политико-правовые основы международных связей Прокуратуры Российской Федерации**» – прежде всего подчеркивается, что в соответствии с международным правом и нормами внутригосударственного права Российская прокуратура является субъектом внешних сношений, т.е. может осуществлять и осуществляет международные связи. Правовые основы международных связей Прокуратуры РФ являются как бы продолжением, в определенном смысле оформленным политическим основой. А политические основы связаны с внешней политикой России. Любая политика государства, если не в деталях, то в основном, в принципах, в главных направлениях фиксируется, содержится в различного рода документах. Укажем на Верховный документ страны – Конституцию 1993 г. Хотя, полагаем, не все специалисты по вопросам Конституции согласятся считать ее политическим документом. На наш взгляд, Конституция носит не только правовой характер, но и политический. Причем, как таковой, она тоже обладает верховенством. Поскольку Конституция – политико-правовой документ, то сразу назовем те положения, которые имеют отношение к теме диссертации. Это – ч. 4 ст. 15, п. «К» ст. 71, п. «О» ст. 72, ч. 3 ст. 80, п. «Е» ст. 83, пп. «А», «Б» ст. 86, п. «З» ст. 102, ст. 129, ст. 63, п. «Е» ст. 84.

Ч. 4 ст. 15 Конституции является определенным шагом в направлении развития более эффективного механизма взаимодействия российского права с международным².

В диссертации анализируются указанные выше нормы Конституции. К политическим основам деятельности прокуратуры на международном

¹ Карпец И.И., Блищенко И.П. Международная ассоциация юристов-демократов (30 лет). М., 1976. С. 6., 22.

² Подр. об этом см.: Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // МЖМП. 1995. № 2. С. 26

поле автор относит Послания Президента РФ, его выступления, заявления, совместные с лидерами других государств декларации, интервью, беседы с представителями правоохранительных органов.

В целях иллюстрации сказанного в диссертации даются фрагменты из Посланий, интервью, бесед, деклараций, из которых видно, что многое из сказанного Президентом является как бы политическим сигналом к действию в определенном направлении, в том числе и для органов прокуратуры. К политическим основам международной деятельности прокуратуры мы относим Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации 17 декабря 1997 г. № 1300¹, с последующими изменениями; Совместную Декларацию Президента Российской Федерации В.В. Путина, Председателя Европейского Совета Ж. Ширака, при содействии Генерального Секретаря Совета ЕС / Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Х. Соланы, Председателя Комиссии Европейских Сообществ Р. Проди «Об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе»². Автор в данном разделе приводит текст Декларации и анализирует ее. Далее к политическим основам мы относим «Стратегию развития сотрудничества Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.)»³. Этот документ также анализируется в диссертации. Подверглись анализу как политические документы Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ 28 июня 2000 г.⁴ и Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ 12 июля 2008 г. № Пр-1440⁵.

«Чисто» правовыми основами международных связей Прокуратуры Российской Федерации являются нормы международного права, Федеральные законы, указы Президента, ряд других видов актов.

На сегодняшний день таких правовых актов существует значительное количество, но они не систематизированы, не обобщены и должным

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 1997. № 52. Ст. 5909.

² См.: Дипломатический вестник. 2000. № 11. С. 33

³ См.: Дипломатический вестник. 1999. № 11. С. 20–28.

⁴ См.: Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 2002. С. 110.

⁵ www.kremlin.ru

образом не проанализированы применительно к практике международных связей Прокуратуры. Это направление в науке пока не стало объектом должного внимания.

Следует иметь в виду, что на сегодняшний день в России стали привыкать к тому, что нормы международного права становятся частью национальной правовой системы. Тем более это относится к международным связям, в том числе и Прокуратуры РФ. Это не следует рассматривать как нарушение суверенитета России, поскольку она, особенно в последнее время, активно влияет на формирование норм международного права.

Назовем правовые документы, дающие возможность и «помогающие» Прокуратуре Российской Федерации заниматься деятельностью в области международных связей. Отметим, что перечень правовых актов, которые будут названы ниже, может оказаться неполным, ибо составлен автором субъективно. Имеются в виду следующие документы: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г., Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г., Конвенция о специальных миссиях 1969 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., Конвенция о предотвращении преступлений и наказании за преступления против лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов 1977 г., Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г., Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г., Конвенция Содружества о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 г., Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (принят ООН в 1996 г.), Принципы Международного Сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и в преступлениях против человечности 1973 г. (приняты ООН), Конвенция об учреждении Международного уголовного суда 1998 г., Европейская конвенция о борьбе с терроризмом 1976 г., Европейская конвенция о пресечении терро-

ризма от 27 января 1977 г., Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Программа ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия 1991 г., Конвенция о Европейском полицейском ведомстве 1995 г., Типовой договор о правовой помощи по уголовным делам 1990 г. (ООН), Типовой договор о передаче уголовного преследования 1990 г. (ООН), Типовое соглашение о передаче иностранных заключенных 1985 г. (ООН), Конвенция Европейского совета о выдаче преступников 1957 г., Декларация о территориальном убежище 1967 г., Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. и Дополнительный протокол к ней от 17 марта 1978 г., Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., заключенная в Минске странами СНГ, Устав СНГ (ст. 2)¹, Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции 1959 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 29 января 1999 г.), Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 10 июня 1958 г.), Конвенция о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются (Берлин, 19 мая 1978 г.), Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (Москва, 28 марта 1997 г.), Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. (Москва, 28 марта 1997 г.), Конвенция о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания (Москва, 6 марта 1998 г.), Соглашение о порядке взаимного исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств-участников Содружества (Москва, 6 марта 1998 г.), Конвенция о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания (Москва, 6 марта 1998 г.), Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 г., Рамочное решение Совета Европейского Союза о борьбе с терроризмом от 13 июня 2002 г., двусторонние международные договоры России, Конвенция о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания, заключенная странами-членами СНГ в 1998 г. В 2001 г. Россия стала участницей

¹ Устав СНГ // Бюллетень международных договоров. 1994 № 1. С. 4.

Гаагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных документов по гражданским или торговым делам 1965 г. (Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 10-ФЗ) и Гаагской конвенции о получении за границей доказательств по гражданским или торговым делам 1970 г. (Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 11-ФЗ). Такова, на наш взгляд, международно-правовая база (в том числе СНГ), в соответствии и с учетом которой складываются международные связи Прокуратуры Российской Федерации.

Теперь, что касается внутригосударственной правовой базы. Еще раз отметим Конституцию Российской Федерации и перейдем к перечислению иных документов. Прежде всего, это два кодекса – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 22 ноября 2001 г. и Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. Следует отметить, что в оба эти кодекса внесено с момента принятия значительное количество изменений и дополнений. В Уголовно-процессуальном кодексе имеется специальная часть пятая, посвященная международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства (ст. 453–473). В Уголовном кодексе также имеются статьи, имеющие отношение к международным связям Прокуратуры Российской Федерации. Это ст. 12, 13, 205 и ряд других. Среди федеральных законов можно назвать Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г., Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» в редакции 2004 г., Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 16 июня 1995 г. В этот раздел помещаются и Конвенции, Договоры Российской Федерации с конкретными государствами на предмет сотрудничества в сфере уголовно-правовой политики, правосудия. Во-первых, они ратифицируются Федеральными законами, во-вторых, они касаются России и исполняются ее государственными органами, в том числе, и Прокуратурой Российской Федерации. Россия имеет различные по названиям соглашения: с Алжиром (от 23 февраля 1982 г.), Азербайджаном (от 22 декабря 1992 г.), Вьетнамом (от 10 декабря 1981 г.), Индией (от 21 декабря 1998 г.), Ираном (от 5 марта 1996 г.), Йеменом (от 6 декабря 1985 г.), Канадой (от 20 октября 1997 г.), Китаем (от 19 июня 1992 г.), КНДР (от 16 декабря 1957 г.), Кубой (от 28 ноября 1984 г.), Кыргызстаном (от 14 сентября 1992 г.), Молдовой (от 25 февраля 1993 г.), Монголией (от 23 сентября 1988 г.), Тунисом (от 26 июня 1984 г.), США (от 17 июня

1999 г.), Испанией (от 25 марта 1996 г.), Кореей (от 28 мая 1999 г.), Польшей (от 16 сентября 1996 г.), Албанией (от 30 июня 1958 г.), Белоруссией (от 22 января 1993 г.), Эстонией (от 26 января 1993 г.), Турцией (от 15 декабря 1997 г.), Мексикой (от 21 июня 2005 г.), Мали (от 31 августа 2000 г.), Литвой (от 21 июля 1992 г.), Латвией (от 3 февраля 1993 г.), Египтом (от 23 сентября 1997 г.), Грузией (от 15 сентября 1995 г.), Аргентиной (от 20 ноября 2000 г.), Анголой (от 31 октября 2006 г.), Бразилией (от 14 января 2002 г.), Швейцарией (от 12 сентября 1994 г.), Марокко (от 7 сентября 2006 г.). С перечисленными государствами Прокуратура Российской Федерации взаимодействует в пределах имеющихся у нее по федеральному законодательству полномочий.

Многие из названных документов автором в диссертации анализируются. Далее среди правовых основ диссертант называет указы Президента РФ, постановления Государственной Думы и Конституционного Суда РФ и акты Генеральной прокуратуры: Регламент, приказы, указания, распоряжения, инструкции.

В четвертом разделе диссертации – «Структура, функции и деятельность органов Прокуратуры Российской Федерации в области международных связей» – вначале дается характеристика процесса глобализации и его влияния на государство. Вопреки распространенной точке зрения о затухании роли государства в процессе глобализации, исчезновении его суверенитета, мы считаем, что государство остается важным фактором процесса, хотя и не единственным. Здесь нужно иметь в виду каждое конкретное государство, его поведение на международной арене, его вклад в общечеловеческие дела. Хотя, конечно, глобализация накладывает свой отпечаток на «объем» суверенитета, но, повторяем, многое зависит от самого государства. Возможности влияния на формирование международных правил существуют. Их нужно использовать. Россия к этому стремится и участие Прокуратуры РФ в международной жизни – один из рычагов влияния на международные дела. Формы такого участия разные, что и показано в четвертом разделе диссертации.

Однако прежде освещается вопрос о структуре, функциях и полномочиях. Анализ внутриведомственных актов показывает, что структура прокуратуры – вещь динамичная: что-то создается, что-то упраздняется, что-то реорганизуется. В плане международных связей исключения нет. Здесь мы отметим лишь, что с 15 февраля 2007 г. существует Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В прокуратуре на базе НИИ, учебных заведений создана Академия. Она тоже вовлечена в международные связи.

В диссертации также рассматривается вопрос о структурах государства, в которых прокуратура в лице своих должностных лиц принимает участие в работе, касающейся международных связей и международных структур, участником которых является Российская прокуратура.

Говоря о функциях, мы отмечаем неотработанность этого вопроса в законодательстве и предлагаем это сделать. Полномочия прокуратуры в сфере международных связей на законодательном уровне вообще слабо отражены. Об этих полномочиях можно судить по внутриведомственным актам, которые адресуются Главному управлению международно-правового сотрудничества и его подразделениям. Автор так и поступил: анализируя правовые акты Генеральной прокуратуры, сопоставляя их с законодательством и международными договорами, он выводит полномочия прокуратуры в сфере международных отношений. В диссертации подчеркивается, что среди задач и функций прокуратуры в международной сфере есть такие, которые однозначно юридическими (правовыми) не назовешь, они носят и политический характер. Не случайно одна из публикаций в «Российской газете» помещена под названием «Юрий Чайка сближает нас с Европой»¹. Речь идет о том, что в Петербурге собрались генеральные прокуроры 47 европейских стран и председательствовал на конференции Генеральный прокурор России Ю. Чайка.

Упомянув об этой конференции, мы затронули вопрос о деятельности Российской прокуратуры на международной арене. Одними конференциями, семинарами, «круглыми столами» она не ограничивается. Прокуратура работает в направлении борьбы с организованной преступностью, терроризмом, охраны прав и свобод граждан, оказания правовой помощи, экстрадиции. Вместе с тем, сейчас намечается тенденция выхода прокуратуры из сферы уголовно-правовой на более широкую арену. На упомянутой конференции обсуждался вопрос «О роли прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы».

Российская прокуратура развивает двусторонние межведомственные отношения. Только в период 2006–2007 гг. было подписано более 15 межведомственных соглашений, а за 15 прошедших до 2006 г. лет было заключено всего 4 соглашения.

¹ Российская газета. 2008. 3 июля

Тезис об активизации работы Прокуратуры РФ в области международных отношений подтверждается и сотрудничеством в научном, учебно-методическом направлении. В марте 2007 г. в рамках программ сотрудничества России и Совета Европы в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка прошел международный семинар по проблемам борьбы с терроризмом. В нем приняли участие начальники главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры РФ, работники прокуратуры из всех федеральных округов, представители органов власти, в компетенцию которых входит противодействие терроризму, представители некоторых европейских стран. На семинаре отмечалось, что Россия не всегда находит понимание у международных компетентных органов, в частности, по вопросам экстрадиции террористов¹.

Пожалуй, наиболее **активным направлением деятельности** в сфере международных отношений Прокуратуры РФ является экстрадиция. Уже отмечалось, что и в советское время прокуратура занималась этим вопросом, хотя правовая база тогда достаточноным образом не была отработана. В литературе отражается точка зрения, что начало договорных межгосударственных отношений в этой сфере приходится на послевоенный (1945 г.) период. И после этого международное сотрудничество развивалось медленно. С 1957 по 1990 гг. СССР заключил всего лишь 20 договоров о взаимной правовой помощи, в которых вопрос о выдаче оговаривался отдельно. Специальные же акты об экстрадиции не заключались. Сотрудничество в этой области началось с 1957 г., когда был заключен Советско-корейский Договор². По образцу данного Договора заключались и остальные договоры в основном с социалистическими странами. Центральным органом для осуществления экстрадиции Прокуратура СССР была определена, как мы уже отмечали, в 1988 г. Затем эта функция перешла Прокуратуре РФ. Но в отличие от советского периода современная прокуратура «вооружена» нормативно-правовой базой.

Российской Федерацией, начиная с 1991 г., в вопросах выдачи накоплен значительный опыт. За 6 лет (1995–2001 гг.) выдача как средство осуществления уголовного преследования активизировалась, возросло число разрешенных требований об экстрадиции: 3 000 в 1995–1996 гг., 926 – в 1997 г., 3 942 – в 2000 г.

¹ Законность. 2007. № 5. С. 38

² Ведомости ВС СССР. 1998. № 5 (900). Ст. 93; Сборник действующих договоров СССР. Вып. XX. М., 1961. С. 320–359.

По вопросам выдачи в Российскую Федерацию в 2000 г. обратилось 17 стран, преимущественно страны Содружества Независимых Государств: Азербайджанская Республика, Республики Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, а также Латвийская, Литовская Республики, Болгария, Испания, Китай, Франция.

Генеральной прокуратурой РФ в 2000 г. разрешено 3 942 материалов о выдаче. Удовлетворены 1 614 требований о выдаче, 708 – отклонены. Общее число выданных иностранным государствам лиц (1 614), скрывшихся на территории России, распределилось следующим образом: Украине – 470 (почти каждый третий), Азербайджану – 327, Казахстану – 223, Грузии – 112, Узбекистану – 108, Армении – 100, Беларуси – 94, Молдове – 71, Туркменистану – 23, Кыргызстану – 12, Таджикистану – 11, Литве – 9, Китаю – 2, Латвии – 2, Франции – 1, Испании – 1, Болгарии – 1. Объявлены в розыск 925 иностранцев, затребованных к выдаче другими государствами, в отношении 695 обвиняемых и осужденных принято иное решение. Наряду с этим международный розыск при содействии Интерпола осуществляется и в отношении обвиняемых и осужденных, подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации.

За 9 месяцев 2001 г. международно-правовым управлением Генеральной прокуратуры РФ рассмотрено 2 425 требований иностранных государств о выдаче. Из них удовлетворено 1 263, 1 204 – за аналогичный период 2000 г., отклонено 296 и объявлены в розыск 103 обвиняемых иностранца. Причинами отказа в экстрадиции 103 иностранцев явилось привлечение их к уголовной ответственности и осуждение за совершение уголовно наказуемых деяний на территории Российской Федерации, 193 скрывающихся обвиняемых имели российское гражданство и по этому мотиву выдаче не подлежали. Следует отметить, что ходатайствующие государства продолжают игнорировать принадлежность лица к гражданству выдающей страны, и это обстоятельство доминирует в перечне оснований для отказа в просьбе об экстрадиции.

В 2000 г. не получили окончательного разрешения требования о выдаче иностранных государств в отношении 952 обвиняемых ввиду неустановления их точного местонахождения инициаторами выдачи. За 9 месяцев 2001 г. по этой же причине производство об экстрадиции не завершено по 435 материалам. Однако вместо отказа в выдаче Генеральная

прокуратура РФ объявила розыск запрошенных лиц и поручила его осуществление оперативно-розыскной службе МВД РФ¹.

За последние годы сотрудничество Генеральной прокуратуры с зарубежными странами по вопросам экстрадиции улучшилось, стало более эффективным. Это отметил Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка. По его словам, за «последнее время России были выданы 248 человек. Это на 18 процентов больше, чем ранее»². Рост был в основном за счет европейских стран. В 2008 г. число выданных России возросло более чем на четверть. Вопросы экстрадиции обсуждались и на Конференции генеральных прокуроров Европы, о которой уже говорилось выше (июль 2008 г.).

Можно назвать такие цифры: в 2005 г. подготовлено 325 требований о выдаче, в 2006 г. – 423. Из них удовлетворено в 2005 г. – 209, в 2006 г. 225.

В диссертации рассматриваются и некоторые иные формы участия Российской прокуратуры в международных связях.

В **Заключении** делаются определенные выводы, среди которых укажем:

1. Вопрос о международных связях российской прокуратуры в науке изучен и освещен совершенно недостаточно. Этому существуют объективные причины. Во-первых, законодательно международная функция прокуратуры была закреплена только в постсоветский период, в период империи специально эта функция не выделялась, а в советский период лишь в Законе СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. имелась одна (11) статья, состоящая из одного предложения в две строки: «Органы прокуратуры в пределах своей компетенции и в установленном порядке разрешают вопросы, вытекающие из международных договоров СССР». Во-вторых, открытой для печати официальной статистики по ряду направлений деятельности прокуратуры в международной сфере до сих пор нет.

2. Существуют проблемы в законодательном разъяснении сущности и содержания ряда терминов из сферы деятельности органов прокуратуры, к примеру, относительно терминов «функции прокуратуры», «правоохранительные органы».

3. История развития международных отношений России свидетельствует, что первоначально больше внимания уделялось (на протяжении столетий) военно-политической проблематике, затем к ней прибавилась

¹ Статистика дается по: Волженкина В. М. Ук. соч. С. 312–313.

² Российская газета. 2007. 26 декабря.

экономическая проблематика и впоследствии – культурные, правовые вопросы.

4. Среди правовых вопросов международного сотрудничества долгое время на первом месте были проблемы экстрадиции, как часть проблем борьбы с преступностью; затем эта сфера в целом стала предметом международных отношений; однако на законодательном уровне эта функция была закреплена за ведомством иностранных дел. Прокурорские работники имели отношение к таким делам, но в силу своего должностного положения как «ока государева», а не в силу постоянной функции.

5. В советское время в каких-то аспектах сохранилась преемственность международных связей в направлении борьбы с преступностью и оказанию правовой помощи, но проявилось это не сразу, ибо политико-идеологические разногласия препятствовали «солидарной» работе. Занимались, если таковые связи были, этими вопросами дипломатические ведомства.

6. Во взаимоотношениях с социалистическими странами СССР в вопросах выдачи преступников исходил из признания необходимости выдачи за государственные преступления, преступления против общественного строя.

7. Политической основой международных связей Прокуратуры РФ являются документы международных организаций: ООН, Совета Европы, ШОС и других, участником которых является Россия. К политическим основам также относятся политические и политико-правовые документы внутригосударственного уровня: Конституция РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Заявления, Декларации, Концепции и т. д.

8. Правовыми основами международных связей Прокуратуры РФ являются правовые документы международного уровня: Конвенции, коллективные договоры, двусторонние договоры России и т. д. К внутригосударственным правовым основам относятся: Конституция РФ, Федеральные законы, указы Президента, Постановления Государственной Думы и Конституционного Суда РФ, а также акты внутриведомственного характера: приказы, указания Генерального прокурора, Регламент и др.

9. Структура органов современной прокуратуры, занимающихся вопросами международного сотрудничества, совершенствуется в соответствии с расширением круга задач, возложенных на прокуратуру в этой сфере.

10. Намети́лась оправданная временем и политико-правовой обстановкой в мире тенденция расширения полномочий прокуратуры вне уголовно-правовой сферы и на международном уровне.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобразования и науки Российской Федерации:

1. Игнатов И.С. Политико-правовые основы международных связей Прокуратуры Российской Федерации / И.С. Игнатов // Этносоциум и межнациональная культура. М., 2008. № 3 (11). – 0,5 п.л.

2. Игнатов И.С. Экстрадиция в деятельности Прокуратуры Российской Федерации / И.С. Игнатов // Этносоциум и межнациональная культура. М., 2008. № 5 (13). – 0,5 п.л.

3. Игнатов И.С. Прокуратура Российской Федерации как субъект международных связей / И.С. Игнатов // Государственная служба. М., 2008. № 4 (54). – 0,4 п.л.

II. Научные публикации в иных изданиях:

4. Игнатов И.С. Из истории вопроса о международных связях России (IX – начало XX в.) / И.С. Игнатов в соавторстве с Л.Ф. Болтенковой // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сборник научных статей / Под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининной. М.: Изд-во РАГС, 2007. – 1,0 п.л. (интеллектуальная собственность не разделена).

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

ИГНАТОВ Игорь Сергеевич

Тема диссертационного исследования:

Международные связи прокуратуры Российской Федерации
(политико-правовые аспекты в контексте исторического развития)

Научный руководитель:
БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна,
доктор юридических наук, профессор

Научный консультант:
ЛОБЕР Владимир Леонидович,
доктор политических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

ИГНАТОВ И.С.

Подписано в печать 08.10.2008 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,5

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 435.

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84