

**С. Алибеков,
доктор юридических наук,
профессор**

*Будут вводиться международные стандарты оценки
нормативных правовых актов, что позволит более
полно учитывать интересы граждан, общества и
государства, обеспечивать эффективность,
экономичность и рациональность норм права
(Концепция правовой политики на период 2010-2020 гг.)*

Конвенция ООН против коррупции и национальное законодательство Казахстана

Международный день борьбы с коррупцией был объявлен ООН 9 декабря 2003 года в день открытия для подписания Конвенции ООН против коррупции. В 2001 году в Мексике открылась всемирная конференция, посвященная подписанию Конвенции ООН против коррупции. Тогда в течение трех дней подпись под этим новым международным документом поставили представители 100 государств мира. Конвенция против коррупции была одобрена Генеральной Ассамблей ООН 31 октября 2003 года.

Цель Конвенции - предупреждение и искоренение коррупции. ООН считает, что она подрывает экономическое развитие, ослабляет демократические институты и принцип верховенства закона, нарушает общественный порядок и разрушает доверие общества, тем самым давая возможность процветать организованной преступности, терроризму и другим угрозам безопасности человека. Государства договорились укреплять международное сотрудничество в борьбе с этим злом.

На сегодняшний день Конвенцию подписали около 140 государств и ратифицировали более 80 стран. Этот международный договор предусматривает меры по предупреждению коррупции, наказанию виновных, а также механизмы международного сотрудничества в борьбе с ней. Он обязывает государства-члены проводить политику противодействия коррупции, одобрить соответствующие законы и учредить специальные органы для борьбы с этим явлением.

В соответствии с Конвенцией государства должны добиваться того, чтобы их должностные лица были неподкупными, честными и ответственными. За ориентир предлагается взять Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН еще в 1996 году. Конвенция обязывает страны предупреждать и пресекать трансграничные переводы незаконно приобретенных активов и укреплять международное сотрудничество в деле их возвращения.

В последнее время роль международно-правового механизма при обеспечении действия норм международного права нарастает. Под имплементацией понимают, как правило, фактическое осуществление международных обязательств на внутригосударственном уровне путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты.

Применяя научные трактовки в части правоприменения норм международного права, оговоримся сразу, что используемый понятийный инструментарий в конечном счете все равно должен приводить к желаемому результату – эффективности. К примеру, категория «трансформация» также достаточно условна. Пользоваться им приходится лишь потому, что он широко признан. Трансформация может быть общей и индивидуальной. При общей трансформации государство устанавливает, что все или только определенные виды принятых им международно-правовых норм являются частью права страны. При индивидуальной трансформации необходимо в каждом случае вводить международные нормы в право страны специальным актом.

Трансформация может быть прямой и опосредованной. В первом случае, правила договора порождают тождественные правила в национальном праве в силу самого акта ратификации или иного вида принятия договора. Это именуют инкорпорацией, т.е. включением в правовую систему государства. Во втором - на основе договора издается национальный нормативный акт, с большей или меньшей полнотой воспроизводящий содержание договора. Особым видом имплементации международных норм является отсылка. Во многих законах говорится, что те или иные его положения будут применяться в соответствии с

определенным договором либо в установленных случаях необходимо применять определенный договор.

Национальное право может проводить различие между существующими в форме обычая общепризнанными принципами и нормами международного права, с одной стороны, и договорами – с другой. Первые в порядке общей трансформации включаются в право страны. В силу их общепринятости и объективной необходимости их коллизии с национальным правом возникают редко. Договоры же содержат множество конкретных норм и могут устанавливать далеко не общепринятые правила, которые порождают коллизии с национальным правом. Поэтому государства уделяют особое внимание статусу договорных норм в национальном праве. Признав обычное международное право частью права страны, государства по-разному определяют их место в правовой системе.

Практика включения в международные акты специальных положений, определяющих порядок их имплементации, постоянно расширяется. В этой связи необходимо подчеркнуть необходимость рассмотрения понятия «имплементация» в широком и узком смыслах. В первом случае речь может идти о способах реализации международных норм любыми правовыми инструментами и деятельностью органов государства и общества, во втором, - придание международной норме статуса национальной. Не случайно, в договоры все чаще включаются положения относительно их осуществления. Это позволяет избежать недооценки роли средств имплементации международно-правового характера, тем самым сокращает разрыв между принятием решения и их исполнением. Государства не только облегчают для себя практическую реализацию соглашения о правах, но и создают дополнительные юридические гарантии обеспечения правомерности этой деятельности.

Немаловажным фактором в реализации международно-правовой нормы является политическая воля самих государств, независимо от того какие механизмы обеспечения реализации данная норма содержит. Законом Республики Казахстан такая воля определяется и в части выполнения

международных договоров. Каждый действующий международный договор Республики Казахстан подлежит обязательному и добросовестному выполнению Республикой Казахстан. В случае коллизии международных договоров Республики Казахстан с законами Республики Казахстан международные договоры Республики Казахстан подлежат изменению, приостановлению или прекращению их действия. Президент Республики Казахстан и Правительство Республики Казахстан принимают меры по обеспечению выполнения международных договоров Республики Казахстан. Центральные государственные органы Республики Казахстан в пределах своей компетенции обеспечивают выполнение обязательств, принятых по международным договорам Республикой Казахстан, наблюдают за осуществлением принадлежащих Республике Казахстан прав, вытекающих из таких международных договоров, и за выполнением другими участниками международных договоров их обязательств. Кроме того, общее наблюдение и контроль за выполнением международных договоров Республики Казахстан закреплено за Министерством иностранных дел Республики Казахстан.

К формам реализации норм международного права обычно относят исполнение, соблюдение, использование и применение правовых норм. Понятие «имплементация» может охватывать весь комплекс мер, связанных с практическим осуществлением международных обязательств. Упоминание об имплементации норм международного права практически не встречается в национальных законодательствах. Под имплементацией можно понимать целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств.

Принятие норм национального права, еще не означает фактического исполнения международно-правовых обязательств. Имплементация норм международного права не заключается лишь в правотворческой деятельности государства, предполагает проведение широкого комплекса мероприятий

организационного характера, направленного на непосредственную реализацию международно-правовых норм.

Об имплементации международно-правовых норм можно говорить только в том случае, если государство не только издает соответствующие законодательные акты, но и проводит их в жизнь. По сути, в данном смысле имплементация становится синонимом понятия реализация. Имплементация норма международного права – результат также фактических действий.

Международно-правовой механизм имплементации представляет собой совокупность международных средств, обеспечивающих осуществление норм международного права. Его образуют система международных конференций, организаций и органов, а также иных структур, на которые возложено осуществление международных норм либо совокупность норм международного права, содействующих осуществлению других международных соглашений.

Национально-правовой механизм имплементации составляет совокупность внутригосударственных средств, обеспечивающих реализацию норм международного права, включающих систему органов государства и совокупность норм национального права, обеспечивающих осуществление внутри страны международно-правовых норм.

Как использование правового инструмента государство может использовать такие способы, как издание новых, изменение или отмена существующих норм национального права с целью выполнения международных обязательств либо отсылку национального права к международному, в силу которой положения норм международного права могут иметь прямое действие внутри страны в сфере национального права.

Для различных видов международных договоров предусмотрены различные виды внутригосударственных процедур, такие как подписание, утверждение, принятие, ратификация и присоединение. Такие процедуры подразумевают нормотворческую деятельность государства для обеспечения нормами национального права обеспечить реализацию международных договоров.

Национальное право может включать также отсылочные нормы по которым нормы международного права действуют внутри государства. Так, при разработке законодательных актов в них обязательно включается положение о том, что в случаях, если международными договорами Республики Казахстан установлены иные правила, чем предусмотренные в нормативном акте, то применяются нормы международных договоров.

Обычно формы реализации классифицируются по следующим основаниям: это - самостоятельное применение норм международных договоров; совместное применение норм международных договоров и норм национального права; приоритетное применение норм международных договоров вместо норм национального законодательства при их взаимном несоответствии, т.е. в коллизионных ситуациях. Процесс реализации осуществляется в различных формах. Выделяют три основные формы: соблюдение, исполнение, использование. В форме соблюдения реализуются нормы-запреты. Пассивность субъектов свидетельствует о том, что нормы права реализуются. Исполнение предполагает активную деятельность субъектов, что характерно для норм, предусматривающих конкретные обязанности. Использование – осуществление предоставленных возможностей, содержащихся в нормах международного права, где нет жесткого предписания конкретного поведения.

Важным аспектом выступает правовое и организационное обеспечение деятельности государственных органов с целью создания правовой базы для осуществления фактической деятельности, соответствующей нормам международного права. Реализация норм – проблема юридическая, социальная и политическая. При этом основные причины неисполнения норм заключены не в юридической, а в политической и социально-экономической сферах.

Пожалуй, казалось бы, задачи и проблемы известны, остается надеяться на позитивный результат в проблеме реальной имплементации норм международного права в борьбе с коррупцией.