



**Конференция участников
Конвенции Организации
Объединенных Наций
против транснациональной
организованной преступности**

Distr.: General
4 July 2014
Russian
Original: English

Седьмая сессия

Вена, 6-10 октября 2014 года

Пункт 2 (а) предварительной повестки дня*

**Обзор хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности и протоколов к ней:
Конвенция Организации Объединенных Наций против
транснациональной организованной преступности**

**Обеспечение эффективного осуществления Конвенции
Организации Объединенных Наций против
транснациональной организованной преступности
и протоколов к ней**

Доклад Секретариата

I. Введение

1. В своей резолюции 6/1 под названием "Обеспечение эффективного осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней" Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в частности, настоятельно призвала государства-участники содействовать принятию в рамках системы Организации Объединенных Наций стратегических, решительных и комплексных мер против транснациональной организованной преступности и просила Секретариат представить Конференции на ее седьмой сессии доклад о принятых мерах по осуществлению этой резолюции и интеграции усилий по борьбе с транснациональной организованной преступностью в работу системы Организации Объединенных Наций.

2. Настоящий доклад содержит информацию о принятых на национальном уровне стратегических, упреждающих и комплексных мерах против транснациональной организованной преступности и призван дополнить

* СТОС/COP/2014/1.



справочную документацию для седьмой сессии Конференции, касающуюся деятельности Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), направленной на развитие и поддержку осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней¹.

3. Хотя транснациональная организованная преступность принимает множество форм и представляет собой комплекс различных проблем, которые могут существенно отличаться в зависимости от государств и регионов, организованные преступные группы и их деятельность имеют целый ряд характерных особенностей. Такие группы часто являются гибкими, динамичными, изобретательными и жизнестойкими; они адаптируются к мерам, принимаемым правоохранительными органами, и быстро реагируют на них, с легкостью выявляя новые рынки, товары, маршруты и методы, формируя при необходимости новые альянсы и вовлекаясь во все более широкий спектр незаконной деятельности.

4. Такая ситуация влечет за собой возникновение на транснациональном уровне комплексной и постоянно меняющейся угрозы. Те, кто отвечает за формирование стратегии борьбы с транснациональной организованной преступностью, должны стремиться к разработке таких упреждающих ответных мер, которые были бы столь же гибкими и динамичными, как и деятельность самих преступных групп. Это в свою очередь требует создания необходимых возможностей для сбора и анализа информации с целью отслеживания тенденций, формирующихся угроз и влияния организованной преступности, а также для разработки стратегий предупреждения и мер противодействия.

5. Отсутствие информации является главной проблемой, с которой сталкиваются правительства и региональные и международные органы при выявлении угроз и формулировании ответных мер. Организованные преступные группы будут предпринимать все усилия для того, чтобы затруднить выявление и сдерживание их деятельности. Например, в зависимости от потребностей и условий, организованные преступные группы могут максимально использовать технические возможности или применять методы, позволяющие избегать контроля, осуществляемого с помощью технических средств. Более того, для прикрытия своей незаконной деятельности такие группы часто используют структуры и операции, которые внешне выглядят вполне законными. Возникающие в связи с этим сложности в получении всесторонней информации требуют активизации обмена информацией между государствами-участниками о формах транснациональной организованной преступности и тенденциях в этой области, как это предусмотрено пунктом 3 (b) статьи 32 Конвенции об организованной преступности, а также расширения возможностей для получения стратегических разведывательных данных.

6. Хотя современная транснациональная организованная преступность все чаще выходит за рамки отдельных границ и за пределы юрисдикции различных

¹ В частности, документы СТОС/СОР/2014/3, СТОС/СОР/2014/4, СТОС/СОР/2014/5, СТОС/СОР/2014/10 и СТОС/СОР/2014/11.

стран, ответные меры в связи с этой угрозой часто по-прежнему ограничиваются рамками национальной юрисдикции. Существует необходимость обеспечить двустороннее, региональное, многостороннее и международное сотрудничество между правоохранительными и судебными органами, несмотря на то что обеспечение эффективного осуществления таких подходов все еще сопряжено с рядом проблем. Ответные меры со стороны правительств должны носить упреждающий и комплексный характер и в равной степени сочетать в себе как превентивные, так и правоприменительные подходы.

7. Организованная преступность создает угрозу законным видам экономической деятельности и подрывает развитие. Организованные преступные группы часто оперируют в "серой" зоне между законной и незаконной экономической деятельностью, что приводит к деформации местной экономики и снижению возможностей законных субъектов конкурировать на законно функционирующем рынке. Кроме того, влияние организованной преступности все в большей степени ощущается на уровне общин и отдельных людей, поскольку незаконное финансирование, коррупция и насилие затрагивают само существование социальных структур. Таким образом, привлечение внимания общественности, повышение сопротивляемости и снижение уязвимости общества перед лицом транснациональной организованной преступностью приобретают приоритетное значение. В этом отношении роль гражданского общества и частного сектора часто становится решающей.

8. Для обеспечения и сохранения своей незаконной деятельности организованные преступные группы прибегают к использованию всех форм коррупции. Соответственно транснациональные организованные преступные группы способны действовать вне закона, часто помогая коррумпированным публичным чиновникам сохранять свою должность, что в свою очередь подрывает основы управления, ослабляет государственные учреждения и угрожает функционированию системы уголовного правосудия. Поэтому для борьбы с транснациональной организованной преступностью необходимо решать проблему взаимосвязи между организованной преступностью, коррупцией и органами управления.

II. Основные элементы стратегий, направленных на противодействие транснациональной организованной преступности

9. Можно выделить шесть основных элементов, необходимых для разработки и реализации стратегий, направленных на противодействие транснациональной организованной преступности на национальном, региональном или международном уровнях и для интеграции усилий по борьбе с транснациональной организованной преступностью в работу системы Организации Объединенных Наций. Эти элементы присутствуют во многих существующих национальных стратегиях, направленных на противодействие транснациональной организованной преступности, а также они лежат в основе Конвенции об организованной преступности.

10. Во-первых, если говорить о мерах предупреждения, оценке угроз и использовании таких диагностических инструментов, как обследования по вопросам виктимизации и контрольные проверки состояния дел с безопасностью на местах, то важнейшим элементом является получение количественных и качественных знаний о коренных причинах и побудительных мотивах вовлечения в организованную преступную деятельность. Принятие таких мер является необходимым предварительным условием для предупреждения преступности и создает основу для государств в целях формирования аналитической фактической базы, которая позволяет разрабатывать соответствующие стратегии.

11. Во-вторых, эффективным способом противодействия транснациональной организованной преступности является борьба с доходами от преступной деятельности, и надежная стратегия борьбы с такой преступностью должна предусматривать механизмы, обеспечивающие преследование и конфискацию преступных активов.

12. В-третьих, решающее значение имеет сотрудничество на внутригосударственном уровне. Оно требует взаимодействия между субъектами, представляющими весь политический спектр, а также взаимодействия с гражданским обществом, научными кругами и частным сектором, не говоря уже о специалистах-практиках в области правоприменения и уголовного правосудия. На внутригосударственном уровне взаимодействие должно осуществляться не только между центральными и федеральными ведомствами, но также и между местными участниками, и в основу такого взаимодействия должен быть положен межотраслевой, межведомственный подход.

13. В-четвертых, жизненно важное значение имеет международное сотрудничество как между государствами, так и с такими международными участниками, как Международная организация уголовной полиции (Интерпол), а также внутри системы Организации Объединенных Наций. Крайне важным является также соблюдение международных договоров, таких как Конвенция об организованной преступности, и стремление к налаживанию двустороннего, многостороннего и регионального сотрудничества. В этом отношении пункт 1 статьи 18 Конвенции об организованной преступности предусматривает, что государства-участники оказывают друг другу самую широкую взаимную правовую помощь в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве.

14. В-пятых, необходимо межсекторальное партнерство на национальном уровне, поскольку транснациональная организованная преступность все чаще затрагивает интересы частного сектора и местных общин, например используя корпоративные структуры и функции с целью прикрытия незаконной деятельности или незаконного увода финансовых средств. В рамках мер по борьбе с транснациональной организованной преступностью особое значение должно придаваться установлению доверия и отношений сотрудничества между публичным и частным секторами, а также сотрудничества с гражданским обществом.

15. В-шестых, поскольку транснациональная организованная преступность постоянно эволюционирует и адаптируется к мерам, принимаемым

правоохранительными органами, стратегии и законодательство также нуждаются в оценке и анализе, которые должны проводиться на постоянной основе. Это требует создания потенциала для сбора информации и анализа, с тем чтобы выявлять побудительные факторы, тенденции, структурные изменения, формирующиеся угрозы и последствия организованной преступности. Для этого также необходим постоянный процесс оценки возможностей применения законодательных основ и мер реагирования с целью устранения правовых пробелов, используемых преступными сетями. Необходимо, чтобы правительства имели общую основу для оценки и использовали одинаковые показатели на национальном, региональном и международном уровнях, включая систему Организации Объединенных Наций, с целью поддержки приоритетных задач и накопления знаний и опыта.

16. Кроме того, статьи 24 и 25 Конвенции об организованной преступности предусматривают, что важным компонентом любой стратегии борьбы с организованной преступностью является обеспечение защиты потерпевших от транснациональной организованной преступности. Такой подход, ориентированный на интересы потерпевших, преследует цель предотвратить виктимизацию, повторную виктимизацию и вторичную виктимизацию, а также обеспечить защиту потерпевших и оказание им необходимой помощи.

III. Предупреждение организованной преступности

17. Предупредительные меры являются важным фактором в рамках усилий по пресечению организованной преступности. Поскольку предупредительные мероприятия могут различаться в зависимости от конкретных условий той или иной страны или региона, необходимым первым шагом в рамках любой стратегии является оценка угроз, связанных с организованной преступностью. Такая оценка должна включать использование диагностических инструментов для выявления факторов риска, а также базовую оценку. Анализ существующих в стране рисков необходим для выявления наиболее серьезных угроз, связанных с транснациональной организованной преступностью, и выработки надлежащих предупредительных ответных мер. С другой стороны, базовая оценка мер предупреждения позволяет выявить пробелы в такой сфере, как правоприменительные меры реагирования². Такие оценки должны стать регулярными, с тем чтобы проводимая политика постоянно соответствовала уровню угроз, создаваемых транснациональной организованной преступностью. К числу важных составляющих предупредительных мер следует также отнести сбор стратегической разведывательной информации и анализ деятельности транснациональных организованных преступных групп, а также разработку инициатив, направленных на поддержку групп, находящихся в уязвимом положении, и реабилитацию лиц, ранее связанных с организованной преступностью.

18. Нехватка оперативных данных и аналитической информации является основным препятствием на пути выработки эффективных мер реагирования в

² Например, в рамках австралийской национальной стратегии выделенные правительством ресурсы были предназначены для приоритетных направлений деятельности с целью обеспечения эффективного осуществления мер реагирования.

связи с транснациональной организованной преступностью. Соответственно активизация оперативной деятельности на национальном, региональном и международном уровнях с целью получения стратегической информации становится особенно актуальной. Стратегическая разведывательная информация необходима главным образом для достижения долгосрочных целей, связанных с работой правоохранительных органов, и обычно включает в себя анализ текущих и формирующихся тенденций в преступной среде и угроз общественной безопасности и общественному порядку. Кроме того, стратегическая разведывательная информация используется для разработки программ противодействия организованной преступности и для возможной корректировки политики, программ и законодательства³. Необходимость обеспечения стратегической разведывательной информации признается и в статье 28 Конвенции против организованной преступности, где говорится, что государства-участники рассматривают возможность проведения, в консультации с научно-исследовательскими кругами, анализа тенденций в области организованной преступности на своей территории, условий, в которых действует организованная преступность, а также изучения вовлеченных профессиональных групп и используемых технологий.

19. В отношении сдерживающих мер следует отметить, что ряд государств реализуют инициативы, целью которых являются группы лиц, особенно уязвимые с точки зрения возможного вовлечения в организованные преступные группы. Вопросы, связанные с реабилитацией бывших правонарушителей, подпадают под действие статьи 31 Конвенции об организованной преступности, в которой говорится, что государства-участники стремятся содействовать реинтеграции в общество лиц, осужденных за преступления, охватываемые Конвенцией. Рекомендуемые действия, в основе которых лежит принцип сдерживания и реинтеграции, как это предусмотрено в статье 31, включают предупреждение вовлечения групп риска в преступную деятельность; поддержание строгого и справедливого порядка вынесения приговоров; и разработку и поддержание эффективных программ обращения с правонарушителями, в том числе программ по предупреждению деятельности, связанной с транснациональной организованной преступностью, внутри пенитенциарных учреждений.

20. Важным первым шагом в рамках усилий по предупреждению вовлечения групп риска в преступную деятельность является информирование таких групп о последствиях вовлечения в организованную преступность и проведение среди них соответствующей разъяснительной работы. В этом отношении правительствам рекомендуется использовать в том числе и такие меры, как поощрение позитивного поведения с помощью социально-экономических, здравоохранительных и образовательных программ с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, таких как полиция, суды и гражданское общество; применение ориентированных на развитие подходов, целью которых является создание устойчивых условий для жизни; совершенствование деятельности социальных служб; и поощрение эффективного управления и верховенства права.

³ UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for Analysts* (Vienna, 2011) (УНП ООН, "Оперативная информация о преступной деятельности: пособие для аналитиков") (Вена, 2011 год).

21. Что касается поддержания строгого и справедливого порядка вынесения приговоров, то здесь следует отметить, что для обеспечения эффективного функционирования режимов уголовного законодательства в целях предупреждения и искоренения организованной преступности необходимо, чтобы негативные последствия участия в организованной преступной деятельности перевешивали те выгоды, которые такая деятельность может принести. Следовательно, в соответствии со статьей 11 Конвенции об организованной преступности судебные решения по уголовным делам должны быть пропорциональны ущербу, причиненному обществу, и учитывать степень опасности данного преступления.

22. Другим аспектом деятельности по предупреждению организованной преступности является разработка и поддержание эффективных программ обращения с правонарушителями, включая меры по предупреждению деятельности, связанной с транснациональной организованной преступностью, внутри пенитенциарных учреждений. Воспрепятствование тому, чтобы бывшие правонарушители продолжали участвовать в транснациональной организованной преступной деятельности, требует осуществления эффективных программ контроля за правонарушителями и программ их социальной реинтеграции и реабилитации, а также обеспечения возможности получения комплексных психосоциальных услуг как внутри, так и за пределами пенитенциарной системы. Осуществление институциональных программ и надлежащие контроль и поддержка, способствующие реадaptации в обществе, должны стать одной из приоритетных задач в области социальной реинтеграции бывших участников организованных преступных групп. Лица, социально интегрированные в организованные преступные группы, будут с большей вероятностью продолжать идентифицировать себя с определенной ролью внутри таких групп, и с меньшей вероятностью того, будут стремиться изменить самоидентификацию и поведение после тюремного заключения. Члены бандгрупп и те, кто подвержен риску негативного взаимодействия с лицами из той же среды, со значительно большей вероятностью вновь совершат преступления после выхода на свободу. Большинство членов бандгрупп имеют низкий уровень образования и профессиональной подготовки и обычно воспитывались в маргинальной среде с ограниченными возможностями получения работы. Большая часть стандартных программ реабилитации до освобождения применительно к членам бандгрупп оказывается абсолютно неэффективной. По этой причине, чтобы устранить соответствующие конкретные риски, для членов организованных преступных групп необходимо разработать специальные программы⁴.

IV. Борьба с доходами от преступной деятельности

23. Упреждающие действия, связанные с преследованием в отношении преступных активов, играют ключевую роль в рамках любой стратегии по

⁴ UNODC, *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders, Criminal Justice Handbook Series* (Vienna, 2012) (УНП ООН, "Вводный справочник по вопросам предупреждения рецидивизма и социальной реинтеграции правонарушителей; серия справочников по вопросам уголовного правосудия" (Вена, 2012 год)).

борьбе с транснациональной организованной преступностью. В статье 31 Конвенции об организованной преступности подчеркивается важное значение отслеживания и конфискации преступных активов и предлагается, чтобы государства-участники в соответствии с этой статьей стремились сокращать существующие или будущие возможности для организованных преступных групп действовать на законных рынках при использовании доходов от преступлений. Ниже приводятся рекомендуемые меры с целью эффективного преследования и конфискации преступных активов и предотвращения их включения в законную экономику⁵.

24. В соответствии с пунктом 1 (b) статьи 7 Конвенции каждое государство-участник должно, в частности, рассмотреть вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмыwania денежных средств. В своей работе такое подразделение должно опираться на экспертные оценки финансовых аналитиков, бухгалтерских работников, специалистов по рынку и судебных экспертов, и его деятельность должна быть направлена на предупреждение или пресечение внедрения преступных элементов на формирующиеся и стратегические рынки.

25. Важным компонентом борьбы с преступными доходами является укрепление сотрудничества между соответствующими национальными органами, занимающимися вопросами борьбы с доходами от преступной деятельности (например, правоохрнительными и налоговыми органами), и соответствующими частными субъектами. Наряду с проведением экспертных оценок на основе междисциплинарного анализа и накоплением специальных знаний и опыта в рамках единого подразделения, ответственного за сбор оперативной финансовой информации, необходимо разрабатывать и внедрять другие подходы, позволяющие активизировать сотрудничество между соответствующими правительственными органами и субъектами частного сектора. Например, для выявления и конфискации доходов от преступной деятельности может потребоваться информация от налоговых органов, что в свою очередь обусловит необходимость установления сотрудничества между налоговыми и правоохрнительными органами.

26. В соответствии со статьей 12 Конвенции об организованной преступности стратегии борьбы с доходами от преступлений должны предусматривать надежные механизмы конфискации преступных активов; такие механизмы должны использоваться для конфискации как на основании обвинительного приговора, так и, по возможности, без его вынесения. Необходимо разработать всесторонние законодательные и административные положения, которые обеспечивали бы возможность замораживания, изъятия, управления и конфискации после того, как доходы от преступной деятельности будут выявлены. Таким образом, должен быть создан и/или поддержан такой орган, который был бы уполномочен управлять конфискованными активами, а также

⁵ Эти рекомендации основаны на рекомендациях, содержащихся в документе *Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime* (UNODC, Vienna, 2012) ("Руководство по международному сотрудничеству в целях конфискации доходов от преступлений" (УНП ООН, Вена, 2012 год)).

оценивать, хранить и реализовывать эти активы. Организованные преступные группы постоянно адаптируются к новым правоохранным мерам, принимаемым с целью борьбы с доходами от преступлений, и прибегают к новым способам и методам отмывания денежных средств и получения доходов. Поэтому важно, чтобы предпринимаемые в данном направлении усилия соответствовали методам деятельности организованных преступных групп, таким, например, как использование оффшорных счетов и налоговых гаваней, и учитывали эволюцию этих методов.

27. Для борьбы с доходами от преступлений необходимо, как это предусмотрено в статье 31 Конвенции об организованной преступности, разработать стандарты и процедуры для представителей соответствующих профессий, занятых в частном секторе. С целью предупреждения вовлечения в организованную преступную деятельность соответствующих специалистов, таких как адвокаты, сотрудники банковских учреждений и бухгалтеры, необходимо внедрить для этих категорий специалистов кодексы поведения. Меры и стратегии, направленные на решение этой задачи, должны включать более широкое информирование частного сектора об организованной преступности и создание для субъектов частного сектора стимулов, поощряющих предоставление сведений о наличии признаков организованной преступной деятельности. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о рассекречивании некоторых оперативных сведений о транснациональной организованной преступности и их передаче соответствующим партнерам в финансовом секторе с целью укрепления сотрудничества и получения взаимовыгодных результатов.

28. Еще одной серьезной проблемой является неправомерное использование организованными преступными группами юридических лиц, включая корпорации. Государствам необходимо обеспечить введение национального законодательства и процедур, препятствующих такому неправомерному использованию, и установить ответственность юридических лиц в соответствии со статьей 10 Конвенции.

V. Внутригосударственное сотрудничество

29. Обмен информацией на международном уровне не может быть эффективным без сотрудничества на национальном уровне. Транснациональная организованная преступность может проявлять себя по-разному внутри и за пределами различных государств, регионов, секторов и незаконных рынков. Поэтому, для того чтобы борьба с транснациональной организованной преступностью носила эффективный и всесторонний характер, необходима общеправительственная стратегия, которая охватывала бы все соответствующие ветви и звенья власти, а также систему уголовного правосудия. Такая стратегия должна также предусматривать надежные механизмы сотрудничества. Многие существующие национальные стратегии либо признают необходимость более тесного взаимодействия между национальными органами, либо предусматривают поддержку существующих органов и структур со стороны государства. Дальнейшие усилия в этом направлении должны включать горизонтальную и вертикальную координацию, выстраивание взаимодействия между различными национальными

правительственными органами и укрепление сотрудничества между различными уровнями правительственной власти; аналогичные принципы могут также применяться *mutatis mutandis* в рамках системы Организации Объединенных Наций.

30. Для того чтобы координация и согласование деятельности соответствующих организаций осуществлялись эффективно, правительства должны играть лидирующую роль в формировании последовательных национальных стратегий⁶. Правительство должно взять на себя ведущую роль в разработке политики, определении приоритетов в области противодействия организованной преступности и создании необходимых условий для осуществления сотрудничества. В то же время активная лидирующая роль правительства не должна препятствовать независимому функционированию правоохранительных и иных органов, задействованных в мероприятиях по борьбе с организованной преступностью и ее предупреждению.

31. В интересах эффективной координации усилий может быть необходимым наличие на национальном уровне центрального органа, отвечающего за борьбу с транснациональной организованной преступностью. Там, где создание такого учреждения не представляется возможным, должна быть создана надежная система, обеспечивающая такое сотрудничество. В целом большинство существующих стратегий в области борьбы с организованной преступностью, если не все из них, предусматривают создание надежных механизмов для содействия сотрудничеству на внутригосударственном уровне. Участие же в этом процессе слишком большого числа соответствующих органов и инстанций обуславливает еще большую потребность в создании центральных организаций и структур по борьбе с организованной преступностью.

32. Первостепенное значение играют механизмы и руководящие принципы обмена информацией, включая необходимые и надлежащие проверки безопасности данных. Для укрепления сотрудничества между правительственными органами необходимы системы, которые позволяют обмениваться сведениями между различными ведомствами. По этой причине, возможно, необходимо пересмотреть законодательство, касающееся обеспечения конфиденциальности, с тем чтобы обеспечить для этих ведомств возможность обмениваться закрытой информацией в тех случаях, когда это оправданно, и в пределах, допустимых положениями о защите данных. С учетом конкуренции между различными правительственными органами исполнители могут временами проявлять нежелание с готовностью предоставлять информацию и обмениваться данными. Поэтому сотрудничество между различными ведомствами должно получать необходимую поддержку и должны вводиться системы поощрения такого сотрудничества.

33. Усилия и приоритеты правительств на национальном уровне должны быть согласованы. Основное преимущество наличия комплексной национальной стратегии борьбы с транснациональной организованной

⁶ Например, сербская стратегия предусматривает, что правительство, являясь средоточием исполнительной власти, направляет и согласовывает деятельность органов правительственной администрации и что активное политическое руководство со стороны правительства и других политических структур является обязательным условием осуществления стратегий по борьбе с организованной преступностью.

преступностью заключается в согласовании и приоритизации усилий и ресурсов как внутри соответствующих организаций, так и между ними, что позволяет избежать распыления ресурсов по отдельным мероприятиям и организациям. Задача согласования всех соответствующих усилий может быть возложена на центральное учреждение или стать важной частью национальной стратегии⁷.

34. Усилиям по согласованию и приоритизации деятельности и ресурсов может в значительной степени способствовать стратегический анализ с целью выявления конкретных угроз, с которыми сталкивается страна с учетом всех форм организованной преступности. Проведение на национальном уровне оценок серьезных угроз, связанных с организованной преступностью, является хорошо зарекомендовавшей себя практикой в области создания основанной на фактическом материале информационной платформы, которая может быть использована для разработки мер реагирования на национальном уровне⁸.

35. Борьба с транснациональной организованной преступностью не может ограничиваться национальным уровнем; местные заинтересованные стороны также должны в этом принимать активное участие, особенно в случаях, когда правоприменительные полномочия не полностью подпадают под круг ведения единого национального органа. Необходимо установить прочные партнерские отношения с государственными ведомствами на местном уровне. Принципиальное значение имеет тесное сотрудничество всех уполномоченных административных органов и подразделений, участвующих в реализации общеправительственного подхода в отношении противодействия транснациональной организованной преступности. Это требует, чтобы правительства прилагали более энергичные усилия для обеспечения тесного сотрудничества и осуществления стратегий в области борьбы с организованной преступностью на всех уровнях.

36. Необходим также обмен информацией, по возможности, на всех уровнях и в соответствии с нормами, регулирующими защиту данных, с тем чтобы местные субъекты могли быть вовлечены в процесс борьбы с транснациональной организованной преступностью и чтобы поощрялось тесное сотрудничество и чувство партнерства между различными участвующими в этой борьбе правоохрнительными органами. Обеспечение информацией и развитие потенциала как на местном, так и на государственном уровне позволит правоохрнительным органам более эффективно вести борьбу с организованной преступностью.

⁷ Например, в Австралии разработан план согласованных действий по борьбе с организованной преступностью, информационной и инструктивной основой которого стала проведенная на национальном уровне оценка угроз, создаваемых организованной преступностью, что позволяет различным ведомствам совместно использовать имеющиеся ресурсы и распределять функции.

⁸ Более подробная информация и руководящие указания см. публикацию УНП ООН *Guidance on the Preparation and Use of Serious and Organized Crime Threat Assessments: The SOCTA Handbook* (Vienna, 2010) ("Руководящие указания относительно подготовки и проведения оценок угроз, связанных с серьезными преступлениями и организованной преступностью: Справочник SOCTA") (Вена, 2010 год).

37. Кроме того, важно обеспечить, чтобы усилия на национальном и региональном уровнях подкреплялись деятельностью, осуществляемой на местном уровне. Если центральные органы и ведомства могут выполнять функцию катализаторов сотрудничества на вертикальном уровне, то местные правоохранительные и другие заинтересованные органы должны обеспечивать поддержку усилиям по борьбе с транснациональной организованной преступностью в более широком масштабе, предоставляя другим правоохранительным ведомствам всю имеющуюся в их распоряжении необходимую информацию. Один из вариантов стратегий, направленных на поощрение "поддержки" снизу, заключается в создании местных и региональных подразделений с целью обмена сведениями и поощрения сотрудничества.

38. Полезной практикой может стать постановка общих задач и приоритетов для всех задействованных в этом процессе структур. В целях обеспечения максимально эффективного и действенного использования ресурсов и согласования национальной стратегии в области устранения наиболее серьезных угроз, характерных для данной конкретной страны, необходимо, чтобы местные субъекты были как можно более подробно осведомлены о национальных приоритетах и целях.

39. Независимо от организационной структуры различных правоохранительных ведомств, существует несколько универсальных принципов, которые должны определять их деятельность. Необходима независимость от политического вмешательства, и всем национальным учреждениям, занимающимся вопросами борьбы с транснациональной организованной преступностью, должен быть обеспечен доступ ко всему объему имеющейся межведомственной экспертной информации.

40. Правоохранительные органы, в частности, нуждаются в оперативной самостоятельности. Отсутствие оперативной самостоятельности является одной из преобладающих проблем в борьбе с транснациональной организованной преступностью, особенно с учетом тесной взаимосвязи между транснациональной организованной преступностью и коррупцией. В то же время должен быть обеспечен баланс между потребностью в оперативной самостоятельности и четко определенной ролью политического руководства, формированием национальной политической стратегии и выделением необходимых ресурсов полицейским органам. Более того, оперативная самостоятельность полиции предполагает наличие надежной системы надзора за ее деятельностью.

41. Эффективность функционирования самостоятельной в оперативном отношении системы будет зависеть от задействованных в ней конкретных людей. Поэтому для обеспечения того, чтобы сотрудники ведомств были политически независимыми и соблюдали принципы честности и неподкупности, необходима независимая система набора персонала, его продвижения по службе и гарантий его несменяемости. В рамках системы Организации Объединенных Наций в этих целях используются процедуры проверок, касающиеся соблюдения прав человека.

42. С учетом необходимости общеправительственного подхода к борьбе с транснациональной организованной преступностью, основанного на участии

представителей различных учреждений, необходимо также предусмотреть такие правоохранительные меры реагирования, которые позволяли бы использовать весь диапазон межведомственных экспертных возможностей различных органов как внутри, так и вне правоохранительной системы, с целью максимально расширить потенциал правоохранительных органов в области выявления организованной преступности и борьбы с нею⁹.

43. С целью накопления знаний и опыта, необходимых для противодействия различным видам преступной деятельности, рекомендуется создавать специализированные подразделения и целевые группы, в состав которых должны входить специалисты из различных заинтересованных ведомств. Специализированным подразделениям и целевым группам может быть поручено противодействие конкретным угрозам, а возможности правоохранительных органов, как отмечалось выше, должны стать основой для общеправительственного подхода, опирающегося на навыки, опыт, знания и практические наработки различных задействованных в этом процессе структур и ведомств.

VI. Международное сотрудничество

44. Международное взаимодействие и сотрудничество являются важным фактором для обеспечения эффективной борьбы с организованной преступностью. Меры, направленные на поощрение международного взаимодействия, должны обеспечивать, чтобы национальное законодательство и нормы соответствовали международным стандартам; предусматривать участие в региональных и международных инициативах и использование двусторонних и многосторонних партнерских связей; и включать обмен информацией между государствами – участниками Конвенции об организованной преступности и сотрудничество с такими международными и региональными организациями, как Африканский союз, Европейский союз и Организация американских государств.

45. В целях содействия международному сотрудничеству законодательство и деятельность на национальном уровне должны быть согласованы с международными стандартами и нормами. Ряду государств еще предстоит ратифицировать Конвенцию об организованной преступности или присоединиться к ней, а во многих государствах-участниках остается проблематичным ее осуществление. Участие и обмен информацией в рамках системы Организации Объединенных Наций, особенно в контексте Конференции участников Конвенции об организованной преступности, имеют ключевое значение для расширения возможностей всех участников эффективно бороться с транснациональной организованной преступностью, а также содействовать осуществлению и проводить обзор хода осуществления Конвенции в соответствии с ее статьей 32. В этом отношении сотрудничество с

⁹ Этот подход был успешно использован в Западной Африке в рамках Инициативы по побережью Западной Африки, в соответствии с которой были созданы межведомственные подразделения по борьбе с транснациональной преступностью со штатом специалистов, подготовленных и оснащенных необходимыми средствами для противодействия многим наиболее серьезным формам организованной преступности.

региональными организациями могло бы быть также полезным и позволило бы получить ясное представление о региональных проблемах и накопленном опыте.

46. Следует продолжать укреплять и поддерживать двусторонние, многосторонние и международные инициативы, и в этом плане важное значение приобретает взаимодействие на уровне Организации Объединенных Наций и Интерпола, а также соответствующих региональных учреждений. В процессе налаживания партнерских связей важно признать, что наиболее выгодное взаимодействие не может ограничиваться региональным уровнем, а должно учитывать динамику транснациональной организованной преступности, что в ряде случаев также может вызвать необходимость налаживания новых партнерских связей в рамках борьбы с транснациональной организованной преступностью. Конвенция об организованной преступности обеспечивает правовую основу и правовые рамки для таких партнерских взаимоотношений.

47. Более весомые результаты обеспечивает и скоординированная правоохранительная деятельность; международное сотрудничество должно включать координацию усилий в правоохранительной сфере между государствами и специализированными международными сетями и организациями, такими как Интерпол, Европейское полицейское управление (Европол), Американское полицейское сообщество (Америпол) и Международная ассоциация начальников полиции. В целях определения и выбора целесообразного подхода к проведению расследований национальные правоохранительные органы должны участвовать в деятельности региональных правоохранительных механизмов и содействовать ее осуществлению. Сотрудничество через региональные сети, такие как Центральноазиатский региональный информационно-координационный центр (ЦАРИКЦ), Центр оперативной информации по уголовным делам для борьбы с наркотиками стран Залива, Объединенная группа по планированию Афганистана, Ирана (Исламской Республики) и Пакистана и Центр стран Юго-Восточной Европы по вопросам правоприменительной деятельности, позволяет объединить усилия отдельных региональных сетей и способствует наращиванию потенциала и возможностей в области правоохранительной деятельности. В соответствии со статьей 19 Конвенции об организованной преступности такому взаимодействию может способствовать создание двумя или несколькими государствами-членами органов по проведению совместных расследований в целях взаимодействия в рамках конкретных комплексных расследований на транснациональном уровне.

48. Наряду с развитием официальных партнерских отношений следует развивать и расширять неофициальные партнерские связи. В интересах борьбы с транснациональной организованной преступностью государства-члены должны развивать неофициальные, гибкие сети, и в этом процессе важная роль отводится Организации Объединенных Наций. Благодаря налаживанию, развитию и использованию гибких сетей, практический опыт и инфраструктура правительств и их правоохранительных органов могут послужить основой для быстрой и надлежащей реакции на постоянно развивающуюся динамику организованной преступности.

49. Обмен знаниями с другими заинтересованными сторонами является важным фактором и заслуживает поддержки. Как и в рамках других взаимоотношений, обмен оперативной информацией с международными партнерами имеет первостепенное значение для налаживания сотрудничества с зарубежными партнерами. Таким образом, необходимы усилия для активизации обмена оперативной криминологической информацией с правительствами и правоохранными органами других стран.

VII. Межсекторальное партнерство

50. В рамках борьбы с транснациональной организованной преступностью государствам необходимо также привлекать частный сектор. Усилия по налаживанию таких межсекторальных партнерских связей должны предприниматься по двум направлениям: включать как проведение кампаний по информированию общества, так и более официальное взаимодействие с соответствующими заинтересованными странами.

51. Информирование общества об угрозах, характерных особенностях и проявлениях транснациональной организованной преступности занимает важное место в национальных стратегиях борьбы с транснациональной организованной преступностью, и этой деятельности также придается большое значение в системе Организации Объединенных Наций. Проведение информационно-пропагандистских кампаний также предусмотрено в статье 31 Конвенции об организованной преступности, в которой государствам-участникам предлагается содействовать углублению понимания обществом факта существования, причин и опасного характера транснациональной организованной преступности, а также создаваемых ею угроз.

52. Программы и информационные кампании, направленные на привлечение внимания общества к проблеме транснациональной организованной преступности, должны осуществляться с учетом многодисциплинарного подхода на основе фактических данных с участием целого ряда заинтересованных организаций в рамках их различных полномочий. Такие кампании могут включать обучение учителей и сотрудников, отвечающих за безопасность в школах, с тем чтобы повысить уровень гражданского самосознания и правовой грамотности среди учащихся школ и всех остальных участников образовательного процесса; другие же кампании могут быть направлены на повышение информированности об угрозах, которые создает для общин транснациональная организованная преступность, и о последствиях, которые ожидают правонарушителей.

53. Успешные результаты борьбы с транснациональной организованной преступностью, в том числе судебные приговоры в отношении преступников или конфискация и/или арест незаконных товаров, должны предаваться гласности, поскольку они не только формируют общественное доверие и веру в правоохранные и публичные учреждения, но также и способствуют налаживанию будущего сотрудничества и межсекторальных партнерских связей.

54. Роль и потенциальные возможности частного сектора и гражданского общества в предупреждении транснациональной организованной преступности

и борьбе с этим явлением могут быть весьма значительны. Межсекторальное партнерство между правительством, частным сектором и гражданским обществом поощряется согласно статье 31 Конвенции об организованной преступности и должно стать преобладающим принципом в рамках стратегий по борьбе с организованной преступностью. Гражданское общество может играть огромную роль не только в информировании общества, но также и в оказании содействия жертвам организованной преступности. Организации гражданского общества расширяют доступ к общинам и создают возможности для изменения ситуации на местах, что позволяет им эффективно проводить кампании и оказывать содействие жертвам организованной преступности на низовом уровне. Такие организации играют жизненно важную роль в формировании устойчивости к негативным воздействиям и последствиям транснациональной организованной преступности. Таким образом, усилия правоохранительных и правительственных органов по привлечению внимания общества к проблеме транснациональной организованной преступности должны все более активно опираться на партнерские взаимоотношения с гражданским обществом и быть направленными на развитие и совершенствование таких взаимоотношений.

55. Частный сектор также играет решающую роль в предупреждении ранних проявлений транснациональной организованной преступности и информировании о таких проявлениях. Например, частный сектор занимает ведущие позиции в сфере обеспечения кибербезопасности и защиты граждан от киберпреступности. Поэтому в частном секторе, а также в рамках гражданского общества должны действовать ясные, прозрачные и легкодоступные механизмы представления информации, которые обеспечивали бы передачу сообщений о признаках и проявлениях транснациональной организованной преступности.

VIII. Оценка и анализ

56. Оценка и анализ законодательства и практики в области борьбы с организованной преступностью необходимы не только для выявления существующих недостатков в законодательстве и правоохранительной деятельности, но также и для обеспечения того, чтобы будущие стратегии должным образом учитывали эволюцию и динамику транснациональной организованной преступности и предусматривали необходимые ответные меры. Кроме того, оценка административных мер позволяет выявить сильные и слабые стороны инициатив по противодействию организованной преступности и таким образом обеспечивает ценную информацию для разработки будущей политики и планирования ответных мер в связи с возникающими угрозами. Этот подход нашел свое отражение в статье 31 Конвенции об организованной преступности, в которой государствам-участникам предлагается стремиться разрабатывать и оценивать эффективность национальных проектов, а также выявлять и внедрять оптимальные виды практики и политики, направленные на предупреждение транснациональной организованной преступности.

57. Стратегии борьбы с организованной преступностью должны включать оценку национального законодательства и рамок осуществляемой деятельности для выявления недостатков, особенно в тех областях, где

национальное законодательство не соответствует международным нормам, а также в областях, где законодательство и планы действий могут быть усилены. Для того чтобы законодательство учитывало новые изменения в сфере организованной преступности, необходимо, чтобы периодические оценки проводились на плановой основе.

58. Необходимо, чтобы законодательство обеспечивало возможность принятия согласованных и всесторонних мер реагирования в связи с транснациональной организованной преступностью. Надежное законодательство создает условия для межсекторального сотрудничества, исключая при этом ненужные препоны в области обмена информацией и в то же время не выходя за рамки правовых норм и руководящих принципов, касающихся защиты данных. Оно также обеспечивает достаточные полномочия в области правоприменения, позволяющие правоохранительным органам выполнять свои обязанности в полном объеме и в соответствии с национальной стратегией.

59. В то же время для оценки эффективности принятых мер и лучшего понимания того, как функционируют транснациональные организованные сети, рекомендуется проведение оценок на стадии после завершения оперативных мероприятий. Знания, полученные в результате таких оценок, должны быть доведены до сведения соответствующих заинтересованных сторон. В целях упрощения процесса сопоставления результатов принятых мер на межсекторальном уровне в правительственных программах должны использоваться единые показатели, которые в идеальном плане должны соответствовать международным стандартам. Оценки должны учитывать такие показатели, как эффективность и действенность оперативных мер и их влияние на общество и возможность проведения более широкой политики по предупреждению преступности.

IX. Транснациональная организованная преступность и система Организации Объединенных Наций

60. В рамках функционирования системы Организации Объединенных Наций борьба с транснациональной организованной преступностью нашла отражение в создании двух межучрежденческих целевых групп. Департаменты, управления, фонды, агентства и программы Организации Объединенных Наций, работающие в целом ряде областей оказания технического содействия, в том числе и УНП ООН, являются членами межучрежденческой Целевой группы по реформе сектора безопасности, которая оказывает национальным ведомствам различную поддержку в рамках проводимых реформ в секторе безопасности. Более того, Целевая группа разрабатывает и продвигает комплексный, согласованный и целостный подход Организации Объединенных Наций к проведению реформ в секторе безопасности. Такой подход предусматривает интегрирование мер борьбы с транснациональной организованной преступностью в процессы, которые связаны с функционированием сектора безопасности, и включает стратегии предупреждения конфликтов, анализ конфликтов, комплексную оценку миссий и планирование и поддержку усилий в области миростроительства с целью оказания содействия государствам-членам в их усилиях по укреплению

верховенства права и защиты прав человека. Кроме того, Комиссия по миростроительству, являющаяся межправительственным консультативным органом, поддерживающим усилия в интересах обеспечения мира в странах, выходящих из конфликтной ситуации, признает, что транснациональная организованная преступность создает угрозу миру и стабильности государств, особенно на этапах мирного строительства, и включила вопросы борьбы с транснациональной организованной преступностью в свои программы миростроительства.

61. В марте 2011 года Генеральный секретарь учредил целевую группу системы Организации Объединенных Наций по борьбе с транснациональной организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков как с угрозами безопасности и стабильности с целью выработки эффективного и всестороннего подхода к решению этих проблем. Основная задача этой целевой группы заключается в содействии созданию всесторонней и сбалансированной основы для деятельности в таких областях, как предупреждение преступности, обеспечение верховенства права, региональное и межрегиональное сотрудничество, совместная ответственность, наращивание потенциала и институциональное строительство на местном и общенациональном уровнях, общественное здравоохранение и защита прав человека. Сопредседателями этой целевой группы являются УНП ООН и Департамент по политическим вопросам Секретариата. С учетом многообразия мировых проблем, связанных с наркотиками и преступностью в состав целевой группы, были включены 13 подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся, в частности, вопросами прав человека, развития, половой специфики, молодежи, поддержания мира, миростроительства, безопасности и общественного здравоохранения. Целевая группа тесно сотрудничает с Группой по оказанию помощи в области верховенства права в рамках Канцелярии Генерального секретаря и поддерживает контакты с Координационно-консультативной группой по вопросам верховенства права. В последнее время работа целевой группы была сосредоточена на подготовке ряда ключевых тезисов, адресованных внутренней и внешней аудитории и посвященных главным образом влиянию незаконного оборота, организованной преступности и коррупции на безопасность, развитие и права человека, а также содержащих информацию о работе, проводимой Организацией Объединенных Наций с целью решения этих проблем.

X. Рекомендации

62. Конференция участников, возможно, пожелает предпринять следующие действия:

а) настоятельно призвать государства – участники Конвенции об организованной преступности сформулировать всесторонние и комплексные стратегии борьбы с организованной преступностью, которые были бы ориентированы на получение конкретных результатов и могли бы иметь измеримые последствия, а также были бы основаны на результатах последних анализов стратегических угроз;

b) поощрить государства-участники представить УНП ООН свои документы в области публичной политики, касающиеся борьбы с организованной преступностью, для их размещения на информационно-справочном портале, предназначенном для распространения электронных ресурсов и законов о борьбе с организованной преступностью (ШЕРЛОК);

c) просить УНП ООН подготовить методический справочник по оказанию технической помощи в связи с разработкой национальных стратегий борьбы с транснациональной организованной преступностью;

d) просить УНП ООН оказывать государствам помощь в выявлении формирующихся или назревающих угроз, связанных с транснациональной организованной преступностью, а также в оценке этих угроз и принятии мер реагирования путем проведения на постоянной основе в консультации с государствами и в сотрудничестве с другими соответствующими организациями глобального анализа транснациональной организованной преступной деятельности;

e) призвать государства-участники интегрировать усилия по борьбе с транснациональной организованной преступностью в процессы реформирования сектора безопасности на всех уровнях и, в частности, в усилия по миростроительству.