



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

Distr.: General  
25 February 2022  
Russian  
Original: English

**Рабочая группа правительственных экспертов  
по технической помощи**

Вена, 23–27 мая 2022 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Эффективные стратегии предупреждения и пресечения  
организованной преступности, в том числе  
учитывающие гендерные аспекты и права человека**

**Эффективные стратегии предупреждения и пресечения  
организованной преступности, в том числе  
учитывающие гендерные аспекты и права человека**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

**I. Введение**

1. Транснациональная организованная преступность остается сложным и многомерным явлением, постоянно адаптируясь к структурным изменениям на местном, национальном и международном уровнях и используя их в своих интересах. Ее последствия ощущаются по всему миру: она снижает эффективность управления, проникает в политические процессы, подпитывает коррупцию и насилие, пользуется уязвимостью слабых, подрывает законные рынки и представляет все большую угрозу для окружающей среды. Из этого следует, что противодействие организованной преступности должно быть всеохватывающим и направленным на устранение многочисленных движущих сил и факторов, которые в совокупности образуют фундамент преступной деятельности. Признание транснационального характера организованной преступности и необходимость расширения международного сотрудничества стали главными причинами принятия Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

2. В то же время опыт борьбы с организованной преступностью, накопленный после принятия Конвенции об организованной преступности, убедительно доказывает важность комплексных, межсекторальных стратегий, основанных на тщательном анализе и оценке угроз и учитывающих гендерные аспекты и права человека. В таких стратегиях заложен механизм не только для расширения взаимодействия между различными сегментами общества, но и для усиления международного сотрудничества.

3. Соответственно, Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности в своей резолюции 10/4, принятой в октябре 2020 года, просила Управление

\* [СТОС/COP/WG.2/2022/1-СТОС/COP/WG.3/2022/1](#).



Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) продолжать удовлетворять просьбы государств-членов об оказании технической помощи и содействия в создании потенциала с целью расширения их возможностей в том, что касается предупреждения транснациональной организованной преступности и противодействия ей, в том числе оказывать помощь в разработке национальных стратегий предупреждения и пресечения этой преступности.

4. В соответствии с этой просьбой в настоящем справочном документе представлен анализ роли и компонентов научно обоснованных стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности, основанный на публикации УНП ООН *Organized crime strategy toolkit for developing high-impact strategies* («Комплект пособий по разработке высокоэффективных стратегий борьбы с организованной преступностью»)<sup>1</sup>. В настоящем справочном документе показано, как стратегии и сопутствующий анализ могут стать решающим фактором в противодействии организованным преступным группам, действующим в современном мире.

## II. Роль стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности

5. Современные организованные преступные группы все чаще действуют как через международные, так и межсоциальные границы, нацеливаясь на маргинализированные группы с целью их вербовки и эксплуатации и отмывания доходов в рамках законной экономической деятельности. Криминальные производственно-бытовые цепи включают, в частности, поиск, добычу и/или производство сырья, транспортировку и продажу запрещенных товаров, торговлю людьми и их незаконную перевозку, предоставление ключевых услуг, в том числе с использованием интернета, кооптацию государственных институтов и приобретение активов. Ни один сектор, субъект или государство не могут решить эту проблему в одиночку. Только учитывающие разные нюансы и многосторонние подходы с участием всего общества могут реально способствовать решению проблемы.

6. Национальные стратегии также являются важным механизмом интеграции и реализации некоторых основных положений Конвенции об организованной преступности — главного международного документа о борьбе с транснациональной организованной преступностью — в рамках более широкого, комплексного подхода. Такие стратегии могут способствовать достижению общей цели Конвенции об организованной преступности, которая заключается в содействии сотрудничеству в деле более эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней. Они также могут способствовать ликвидации убежищ для членов организованных преступных групп, защиты легальных рынков и, что не менее важно, применению законов, отвечающих ключевым требованиям Конвенции. В числе этих требований криминализация следующих деяний: участие в организованной преступной группе (статья 5) в виде вступления в сговор и/или преступной причастности; отмывание денежных средств (статья 6); коррупция (статья 8); и воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 23). Кроме того, стратегии могут способствовать достижению цели Конвенции — развития международного сотрудничества — посредством таких мер, как выдача (статья 16), передача осужденных лиц (статья 17), взаимная правовая помощь (статья 18), совместные расследования (статья 19), передача уголовного производства (статья 21) и сотрудничество между правоохранительными органами (статья 27).

7. Хотя конкретные правовые положения Конвенции об организованной преступности могут быть выполнены без разработки национальных стратегий борьбы с организованной преступностью, следование общей установке

<sup>1</sup> См. <https://sherloc.unodc.org>.

Конвенции требует тесной увязки национальных целей, возможностей и рычагов, которая может быть реально обеспечена только с помощью четкой и интегрированной стратегической структуры. Поэтому стратегии являются полезными инструментами, поскольку они обеспечивают механизм для объединения усилий разных участников из разных сегментов общества, в том числе находящихся вдоль маршрутов и имеющих отношение к цепям поставок, а также для объединения потенциалов разрозненных субъектов для выполнения общих стратегических задач и достижения общих целей. Они также являются убедительным свидетельством политической воли как на национальном, так и на международном уровне, доказывая необходимость активизации действий и мобилизации усилий и ресурсов. Объединяя усилия различных секторов и стран, национальные и региональные стратегии могут эффективно способствовать созданию международных сетей противодействия, способных защитить от проблемы и принять меры для ее решения на местном, региональном и глобальном уровнях. Ниже перечислены различные элементы стратегических подходов к предупреждению и пресечению организованной преступности.

### **III. Элементы стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности**

#### **A. Исследования, сбор данных, анализ и оценка угроз**

8. Анализ обеспечивает общую доказательную базу стратегий и высокоэффективных мер. Он может раскрыть многие характеристики организованной преступности, включая ее проявления, траектории развития, слабые места и характер воздействия на безопасность общества и человека и может помочь оценить эффективность ответных мер, принимаемых государствами, обеспечивая базу для формулирования конкретных, поддающихся оценке, приемлемых, реалистичных и ограниченных по времени целей, учитывающих реальные условия. Анализ, проводимый совместно многопрофильными группами (в составе, например, ученых, исследователей, практиков уголовного правосудия, представителей частного сектора и гражданского общества), повышает уровень вовлеченности в деятельность на национальном уровне и усиливает мандат для последующих действий с участием разных субъектов. Стратегический анализ может быть также частью оценки угроз транснациональной организованной преступности, и тогда он позволяет делать авторитетные заключения о характере организованной преступности в любой конкретной юрисдикции или регионе.

9. Эффективный анализ должен охватывать различные аспекты явления. Он должен быть направлен на выработку понимания факторов организованной преступности, обусловленных средой, и ее структурных факторов (таких как социальная изоляция, неравенство, пробелы в верховенстве права, отсутствие безопасности, неэффективность законодательной или административной базы и коррупция, которые позволяют ей процветать в тех или иных конкретных обстоятельствах) и последствий организованной преступности для устойчивого развития, мира и безопасности. Он также должен давать представление о рынках, в том числе о ключевых секторах, товарах, услугах, характеристиках преступников и потерпевших, географических очагах и факторах, способствующих развитию криминальной экономики, а также о механизмах, применяемых организованными преступными группами для проникновения в легальную экономику. Наконец, он должен давать информацию о типах организованных преступных групп, занимающихся преступной деятельностью, в том числе, по возможности, об их связях как внутри государства, так и за его пределами (поскольку анализ таких трансграничных связей имеет большое значение для запуска механизма международного сотрудничества). Такой комплексный подход к анализу может также помочь определить риски, связанные с конкретными видами деятельности, например, риск перемещения преступной деятельности в другие

географические районы или риск возникновения вакуума власти после операций по пресечению деятельности.

## **В. Разработка стратегических принципов и целей**

10. Организованная преступность проявляется по-разному и на разных уровнях. В этом отношении каждая страна и регион в мире уникальны. В то же время анализ стратегий и мер противодействия организованной преступности позволяет определить четыре всеобъемлющих принципа, которые достаточно широки, чтобы быть применимыми к большинству контекстов, и которые могут служить широкой концептуальной базой, на основе которой впоследствии могут быть сформулированы более специализированные и конкретные цели. К этим принципам относятся:

а) Предотвращение проникновения или повторного проникновения организованной преступности в сообщества, экономику и политические институты. Этот принцип направлен на выработку способности противостоять организованной преступности, которая не позволила бы ей проникнуть в общество;

б) Преследование организованных преступных групп, действия которых увеличивают издержки и риски для предпринимательской деятельности, и выявление их незаконных доходов. Этот принцип направлен на подрыв и разрушение экономики организованных преступных сообществ;

в) Защита уязвимых лиц и потерпевших от виктимизации или повторной виктимизации. Этот принцип исходит из признания ущерба и вреда, который организованная преступность наносит людям и сообществам, и утверждает приоритет интересов жертвы, когда учитываются права человека и гендерные соображения, в соответствии с принципом «никто не должен быть забыт»<sup>2</sup>;

г) Развитие партнерства и сотрудничества на всех уровнях, включая международный, т. е. с применением подхода, предполагающего участие всего общества. Этот принцип, составляющий саму суть Конвенции об организованной преступности, означает, что партнерство на местном, национальном и международном уровнях с участием государственного, частного секторов и гражданского общества имеет чрезвычайно большое значение.

11. Хотя признание этих принципов является практически универсальным, их применение, а также соотношение между ними с точки зрения усилий и ресурсов в разных контекстах могут варьироваться. Кроме того, дополнительным преимуществом принципов является то, что они определяют основные сферы, в которых могут быть налажены новые партнерские отношения и достигнут более высокий уровень интеграции. Например, принцип «предотвращения» может стимулировать изучение новых возможностей для сотрудничества между правительствами, местными общественными деятелями и гражданским обществом в интересах устранения конкретных факторов уязвимости в обществе.

12. С четырьмя всеобъемлющими принципами с учетом результатов описанного выше стратегического анализа, в свою очередь, могут быть увязаны более конкретные цели. В этом смысле такие цели представляют собой своеобразный мост между стратегическим видением и целями более высокого уровня и осязаемыми, реальными результатами и действиями. В целом стратегии предупреждения и пресечения организованной преступности и указанные в них результаты должны быть нацелены на долгосрочную перспективу и должны определяться с учетом необходимости стратегического терпения. Однако для того, чтобы цели и результаты могли обеспечить системные сдвиги, необходимые для

<sup>2</sup> См. также обсуждение принципа «никто не должен быть забыт», одного из главных обязательств, сформулированных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, на веб-сайте Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Доступно на сайте <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>.

борьбы с явлением организованной преступности, крайне важно, чтобы они были четко сформулированы. Цели могут быть самыми разными по своему характеру, однако, исключительно в порядке иллюстрации, можно привести следующие примеры:

а) Применительно к принципу «предотвращения»: устранение местных факторов, способствующих вовлечению в организованную преступную деятельность; повышение способности местных институтов и экономики противостоять проникновению организованных преступных групп, в том числе путем создания устойчивых альтернативных источников дохода; противодействие идеологии организованных преступных групп; обеспечение возможностей для выхода из состава организованных преступных групп, включая реабилитацию и реинтеграцию; и поддержание связи с местным населением для повышения осведомленности о рисках;

б) Применительно к принципу «преследования»: выявление организованной преступной деятельности; укрепление потенциала в том, что касается расследования дел об организованной преступности и преследования и вынесения судебных решений по ним; разрушение бизнес-моделей организованных преступных групп и повышение уровня риска, с которым сопряжена их реализация; и лишение организованных преступных групп финансовой выгоды, в том числе путем ареста их активов и целенаправленных действий в отношении цепочек поставок;

в) Применительно к принципу «защиты»: защита потерпевших и уязвимых лиц от посягательств и вреда; поддержка потерпевших от организованной преступности и предоставление им компенсации; возмещение ущерба; защита производственно-сбытовой цепи от вмешательства организованных преступных групп; и защита людей, относящихся к уязвимым категориям населения, от эксплуатации со стороны таких групп;

г) Применительно к принципу «содействия»: применение межсекторального и многостороннего подхода к борьбе с организованной преступностью; утверждение понимания общей ответственности за проблему и обязанности ее решать; и укрепление сотрудничества на всех уровнях, в том числе на международном.

## **С. Реализация и методы осуществления**

13. После того как будут уточнены всеобъемлющие принципы и цели, в эффективных стратегиях можно также определить пути и средства, включая мероприятия, инструменты и тактику, необходимые для борьбы с организованной преступностью в различных секторах. Здесь речь может идти о применении и согласовании существующих инструментов и рычагов или разработке новых механизмов для решения конкретных задач. Для иллюстрации можно привести следующие примеры таких подходов и инструментов:

а) Применительно к принципу «предотвращения»: включение информирования об организованной преступности в учебные программы; предоставление устойчивых альтернативных источников дохода, создание условий для профессионального обучения и оказания помощи представителям сообществ, подверженных риску; улучшение управления государственными финансами и процессами государственных закупок; введение в действие механизмов, предотвращающих преступную деятельность в цепочках поставок частного сектора; создание механизмов информирования о коррупции на местном уровне; продвижение журналистских расследований и защита журналистов, занимающихся такими расследованиями; осуществление программ реабилитации для правонарушителей, в том числе в тюрьмах; и проведение кампаний по повышению осведомленности о рисках, в том числе на уровне общин и с привлечением известных личностей и местных предпринимателей;

б) Применительно к принципу «преследования»: разработка новых механизмов, использующих технологии, таких как базы данных и приложения; введение и применение законов и сопутствующих правоприменительных режимов в уязвимых секторах; проведение расследований на основе разведывательных данных, в том числе с использованием специальных методов расследования и стандартных процедур работы с информаторами; формирование межведомственных подразделений и оперативных групп; и повышение квалификации сотрудников правоприменительных органов и работников судебной системы;

с) Применительно к принципу «защиты»: внедрение эффективных национальных механизмов направления потерпевших и осуществление программ защиты свидетелей; разработка ориентированных на семью и учитывающих гендерный фактор подходов к выявлению и защите потерпевших; и предоставление психологической и социальной поддержки и компенсации потерпевшим;

д) Применительно к принципу «содействия»: определение рамок сотрудничества, включая взаимную правовую помощь, на международном уровне; осуществление стратегий и проведение совместных оценок угроз на региональном уровне, в том числе в отношении общих рисков; разработка соглашений об уровне обслуживания между государственным и частным секторами; и обеспечение сотрудничества между правоприменительными и судебными органами на основе Конвенции об организованной преступности.

14. Для обеспечения успешной реализации стратегий могут также потребоваться новые структуры на национальном уровне. Это могут быть подразделения стратегического анализа, в том числе межведомственные, задачей которых является выработка общего понимания проблемы, и подразделения по вопросам политики и планирования, отвечающие за координацию и общую реализацию стратегий и отчетность по ним. Во многих случаях необходимо будет также, чтобы руководство прямо взяло ответственность за политику в отношении организованной преступности, передав ее реализацию в ведение соответствующего органа исполнительной власти.

15. Кроме того, эффективные процессы мониторинга и оценки помогают определить общую результативность стратегии с точки зрения решения основных задач, а также выявить потенциальные области, в которых возможны улучшения; здесь используются другие источники для мониторинга результативности в дополнение к показателям выявления и уголовной статистики. Хотя это сложно, использование как качественных, так и количественных показателей, относящихся к разным принципам и целям, может тем не менее дать представление о стратегических тенденциях, достижениях или потерях, и, соответственно, об общей направленности и результативности стратегии.

16. Наконец, чтобы стратегии предупреждения и пресечения организованной преступности были эффективными, они должны учитывать права человека и гендерный фактор на всех уровнях. Это важно не только с точки зрения соблюдения соответствующих международных договоров и норм обычного права, но и для предотвращения вреда, непреднамеренных негативных последствий и потенциальных жалоб на последствия различных мер. Консультации с представителями различных сегментов общества, включая группы активистов гражданского общества, могут помочь определить потенциальные области риска, а также потенциальные процессы смягчения последствий и в то же время дать ключ к пониманию того, как стратегии, учитывающие гендерные аспекты и права человека, могут устранить уязвимость перед организованной преступностью на местном уровне. Для того чтобы правильно сбалансировать права людей с любой инициативой в области национальной безопасности или уголовного правосудия, крайне важно выяснить ряд моментов, включая следующие: Может ли предлагаемая стратегия оказать нежелательное воздействие на положение одного или нескольких секторов или групп? Существует ли вероятность применения новых мер и возможностей в отношении социально изолированных или маргинализированных групп? Если да, то какие механизмы могут быть применены

для исправления положения? Ведется ли документальная фиксация нарушений прав человека? Имеются ли и используются ли данные, дезагрегированные по полу и возрасту? Каков гендерный состав работников системы уголовного правосудия, включая все ее компоненты? Можно ли выявить гендерную предвзятость?<sup>3</sup>

#### **IV. Темы для рассмотрения**

17. Рабочая группа может пожелать рассмотреть следующие темы:

а) наиболее результативные мероприятия или инновационные стратегии предупреждения и пресечения организованной преступности, которые можно отнести к успешным видам практики и применять в текущей технической помощи;

б) эффективные средства обеспечения учета гендерных аспектов и прав человека в стратегиях предупреждения и пресечения организованной преступности;

в) обмен информацией, полученной в результате оценки угрозы серьезной организованной преступности в стране, или любых других надежных эмпирических исследований, из научно обоснованных докладов или документов, касающихся организованной преступности, которые могут быть использованы в качестве фактологической базы таких стратегий;

г) обмен мнениями о типе тематического или географического анализа угроз организованной преступности на глобальном уровне, который был бы полезен для государств-членов с точки зрения предупреждения и пресечения транснациональной организованной преступности;

д) выявление потребностей в наращивании потенциала в том, что касается разработки стратегий предупреждения и пресечения транснациональной организованной преступности, в том числе в отношении учета гендерных аспектов и прав человека в таких стратегиях.

#### **V. Последующие меры и возможные рекомендации**

18. Рабочая группа, возможно, пожелает сформулировать следующие рекомендации:

а) государствам следует рассмотреть возможность разработки стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности с применением подхода, охватывающего все общество;

б) государствам следует учитывать гендерные аспекты и права человека в своих стратегиях предупреждения и пресечения организованной преступности;

в) государствам следует рассмотреть возможность развития стратегического анализа, в том числе на основе региональных и национальных оценок угроз, в качестве фундамента для высокоэффективных стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности;

г) государства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об обращении за технической помощью в разработке высокоэффективных стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности;

<sup>3</sup> На момент подготовки настоящего документа в УНП ООН шла подготовка двух тематических документов, имеющих отношение к обсуждаемой теме, — по Конвенции об организованной преступности и международному праву прав человека и по гендерным вопросам, связанным с Конвенцией об организованной преступности.

е) УНП ООН следует продолжать оказывать техническую помощь в разработке стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности, а также в обеспечении учета гендерных аспектов и прав человека в таких стратегиях;

ф) УНП ООН следует продолжать готовить оценки угроз транснациональной организованной преступности глобального и регионального уровней в качестве основы для разработки таких стратегий.

---