



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

Distr.: General
15 March 2023
Russian
Original: English

**Рабочая группа правительственных экспертов
по технической помощи**

Вена, 29 и 30 мая 2023 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Потребности в технической помощи в области
предупреждения организованной преступности,
включая процессы сбора и анализа данных для
содействия всестороннему учету гендерного фактора
и прав человека, а также разработка национальных
стратегий борьбы с транснациональной
организованной преступностью**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

I. Введение

1. Транснациональная организованная преступность остается сложным и многоплановым явлением, она постоянно адаптируется к структурным изменениям на местном, национальном и международном уровнях и использует их в своих интересах. Ее влияние ощущается во всем обществе, поскольку она всевозможными способами подрывает структуры управления, проникает в политические процессы, подпитывает коррупцию и насилие, усугубляет гендерное неравенство, потворствует нарушениям прав человека, провоцирует эксплуатацию слабозащищенных граждан, дестабилизирует законные рынки и представляет собой растущую угрозу для окружающей среды. Из этого следует, что, когда речь идет об организованной преступности, лучшее лечение — это профилактика.

2. Что представляет собой предупреждение организованной преступности? Концептуальный ответ на этот вопрос содержится в Руководящих принципах для предупреждения преступности, которые определяют предупреждение преступности как «стратегии и меры, направленные на снижение уровня риска совершения преступлений и потенциальных вредных последствий от них для отдельных граждан и общества в целом, в том числе страха перед преступностью, с помощью мер по устранению многообразных причин преступности» (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение, п. 3)¹.

* СТОС/COP/WG.2/2023/1.

¹ В пункте 27 Руководящих принципов изложены некоторые конкретные подходы к предупреждению организованной преступности: «Правительства и гражданское общество должны стремиться к анализу связей между транснациональной организованной



3. С тех пор как в 2000 году была принята Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, стало очевидно, что национальные правоохранительные органы не в состоянии лишь своими силами снизить уровень риска, создаваемого деятельностью организованных преступных групп, и устранить вредные последствия организованной преступности на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях, и, в частности, ее последствия для отдельных граждан и общества в целом. В связи с этим все большее значение приобретает межведомственный подход, подразумевающий участие широкого круга государственных и частных субъектов, к формированию научно обоснованных стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности. Это позволяет не только расширить сотрудничество на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях, но и разработать такие методы борьбы с организованной преступностью, которые основываются на соблюдении обязательств в области прав человека, учитывают гендерные факторы, делают упор на партнерские связи и в конечном счете служат осуществлению положений Конвенции об организованной преступности в целом.

4. В настоящем справочном документе представлен обзор деятельности по предупреждению организованной преступности и рассмотрена роль научно обоснованных стратегий, сформулированных с опорой на результаты сбора и анализа данных, а также затронуты вопросы учета гендерных и правозащитных факторов в деятельности по предупреждению и пресечению транснациональной организованной преступности. В документе использованы следующие ресурсы и публикации Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН): модуль 12 «Типологии предупреждения преступности и предупреждение организованной преступности» из серии учебных модулей УНП ООН по борьбе с организованной преступностью; «Комплект пособий по разработке высокоэффективных стратегий борьбы с организованной преступностью»; *Organized Crime and Gender — Issues Relating to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* («Организованная преступность и гендер: вопросы, касающиеся Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности»); *The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and International Human Rights Law* («Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и международное право прав человека»). В настоящем документе разъясняется, каким образом стратегии, сформулированные на основе данных, собранных и проанализированных с учетом гендерных и правозащитных факторов, могут способствовать повышению эффективности и объективности практической работы по предупреждению организованной преступности.

II. Предупреждение организованной преступности

5. Важность предупреждения организованной преступности прямо признается в статье 31 Конвенции об организованной преступности. Согласно пункту 6, в котором сформулировано единственное обязательное требование

преступностью и национальными и местными проблемами преступности, а также принимать соответствующие меры, в частности, путем: а) сокращения существующих и будущих возможностей для организованных преступных групп действовать на законных рынках при использовании доходов от преступлений посредством принятия надлежащих законодательных, административных и других мер; б) разработки мер по предупреждению злоупотреблений со стороны организованных преступных групп процедурами торгов, проводимых публичными органами, и субсидиями и лицензиями, выдаваемыми публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; с) выработки, в надлежащих случаях, стратегий предупреждения преступности, направленных на защиту находящихся в неблагоприятном социальном положении групп, особенно женщин и детей, которые уязвимы с точки зрения деятельности организованных преступных групп, включая торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов».

этой статьи, государства-участники сообщают Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим государствам-участникам помощь в разработке мер по предупреждению транснациональной организованной преступности (ст. 31, п. 6). Кроме того, в этой статье государствам предлагается принять ряд факультативных мер. Основные обязательные и факультативные положения статьи 31 приведены в таблице 1 ниже.

Таблица 1

Основные положения статьи 31 Конвенции об организованной преступности

<p>В пункте 1 статьи 31 государствам-участникам рекомендуется разрабатывать и оценивать эффективность национальных проектов, а также выявлять и внедрять оптимальные виды практики и политики, направленные на предупреждение транснациональной организованной преступности.</p>
<p>В пункте 2 статьи 31 государствам-участникам рекомендуется стремиться, в соответствии с основополагающими принципами их внутреннего законодательства, сокращать существующие или будущие возможности для организованных преступных групп действовать на законных рынках при использовании доходов от преступлений.</p>
<p>В пункте 3 статьи 31 государствам-участникам рекомендуется содействовать реинтеграции в общество лиц, осужденных за преступления, охватываемые Конвенцией.</p>
<p>В пункте 4 статьи 31 государствам-участникам рекомендуется периодически проводить оценку существующих правовых документов и видов административной практики по соответствующим вопросам с целью выявления их уязвимости с точки зрения злоупотреблений со стороны организованных преступных групп.</p>
<p>В пункте 5 статьи 31 государствам-участникам рекомендуется содействовать углублению понимания обществом факта существования, причин и опасного характера транснациональной организованной преступности, а также создаваемых ею угроз.</p>
<p>Пункт 6 статьи 31 требует от государств-участников сообщать Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций название и адрес органа или органов, которые могут оказывать другим государствам-участникам помощь в разработке мер по предупреждению транснациональной организованной преступности.</p>
<p>Пункт 7 статьи 31 требует от государств-участников сотрудничать друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных выше.</p>

6. Основные требования статьи 31 Конвенции об организованной преступности и требования Руководящих принципов для предупреждения преступности, в частности, сформулированные в пункте 27 «Предупреждение организованной преступности», в котором признается связь между транснациональной организованной преступностью и национальными и местными проблемами преступности, по-разному отражены в теоретических основах, разработанных в целях систематизации подходов к предупреждению организованной преступности. В настоящем справочном документе основное внимание уделяется нетрадиционным подходам (их также называют некарательными или административными) и признается, что важную роль в предупреждении преступности играет применение в системе уголовного правосудия замены уголовной ответственности альтернативными видами исправительного воздействия, альтернативных санкций и программ ресоциализации, а также ориентированного на решение проблем

подхода к правоохранительной деятельности. Нетрадиционные (некарательные, или административные) подходы делятся на три основные категории: а) подходы, основанные на взаимодействии с местным населением; б) подходы, связанные с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием; в) подходы, основанные на участии негосударственного сектора². Некоторые из мер, перечисленных в таблице 2 ниже, могут относиться к нескольким категориям в зависимости от того, сквозь какую призму они оцениваются. Например, если одни стратегии и программы, нацеленные на предупреждение отмывания денег, относятся к категории подходов, связанных с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием, то другие представляют собой примеры использования подхода, основанного на участии негосударственного сектора.

Таблица 2

Нетрадиционные подходы к предупреждению организованной преступности

Подходы, основанные на взаимодействии с местным населением	<ul style="list-style-type: none"> • Предупреждение преступности в местной общине • Пассивное участие граждан • Активное участие граждан
Подходы, связанные с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием	<ul style="list-style-type: none"> • Регуляторные меры, программы и учреждения (внутренние и внешние, как, например, Группа разработки финансовых мер) • Таможенное и иное регулирование (например, меры по борьбе с отмыванием денег, по контролю целостности контейнеров) • Текущие отчеты и сообщения о подозрительных операциях как фактор иницирования расследования • Налоговая политика и программы • Гражданско-правовые судебные запреты и другие санкции • Мероприятия, проводимые службами безопасности и разведки • Внешняя политика и программы международной помощи
Подходы, основанные на участии негосударственного сектора	<ul style="list-style-type: none"> • Меры, принимаемые отдельными компаниями • Профессиональные и отраслевые объединения • Программное обеспечение для борьбы с мошенничеством, кибератаками и отмыванием денег

² В частности, в работе Ливая и Магуайра (2004) представлен обзор некоторых наиболее значимых нетрадиционных подходов к предупреждению организованной преступности, основанный на исследовании Шнайдера (2001) (Levi M., Maguire M. "Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique", *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, No. 5 (June 2004); Schneider S. "Alternative approaches to combating organized crime: a conceptual framework and empirical analysis", *International Journal of Comparative Criminology*, vol. 1, No. 2 (January 2001)).

	<ul style="list-style-type: none"> • Частная охранная деятельность • Частное финансирование государственных правоохранительных органов
--	--

^a Данная таблица основана на выводах, сформулированных в работе М. Ливая и М. Магуайра “Reducing and preventing organised crime” («Сокращение и предупреждение организованной преступности»).

А. Подходы, основанные на взаимодействии с местным населением

7. В рамках подходов к предупреждению преступности, основанных на взаимодействии с местным населением, упор делается на укрепление местной общины путем предоставления услуг, способствующих налаживанию связей между ее членами и получению доступа к внешним ресурсам и услугам, которые могут помочь в борьбе с преступностью в целом и организованной преступностью в частности. Такие подходы подразумевают целенаправленную работу с жителями квартала или микрорайона с намерением добиться изменения социальных условий, создающих почву для преступности. Эти подходы предполагают, следовательно, устранение всей совокупности факторов, которые толкают людей на преступный путь, включая недостатки в работе правоохранительных органов, физическую и экономическую незащищенность и социальную маргинализацию.

8. Любые стратегии, основанные на взаимодействии с населением, будь то в форме пассивного или активного участия граждан, опираются на гражданское общество, которое может играть свою роль в борьбе с организованной преступностью, но в то же время эти стратегии различаются по степени участия, как правило требуемого от государственных органов и других субъектов. Стратегии пассивного участия граждан включают в себя информирование населения об опасностях, характерных чертах и проявлениях транснациональной организованной преступности, а также организацию работы горячих линий для приема заявлений о соответствующих инцидентах. Такие ориентированные на население инициативы, занимающие видное место в национальных стратегиях борьбы с этим видом преступной деятельности, обычно отличаются высоким уровнем участия государственных органов. Другой пример — кампании по дополнительной подготовке учителей и сотрудников, отвечающих за безопасность в школах, по теме повышения гражданско-правовой сознательности школьников в рамках формирования «культуры законопослушания», а также кампании по информированию общественности об угрозах, создаваемых транснациональной организованной преступностью, и последствиях для правонарушителей. В рамках этих инициатив часто освещаются успехи в борьбе с транснациональной организованной преступностью, в том числе судебные приговоры, вынесенные преступникам, или конфискация и/или арест незаконных активов, что служит делу укрепления доверия общественности к правоохранительным органам и другим государственным учреждениям, усиления межсекторального партнерского взаимодействия и сдерживания преступности.

9. Стратегии активного участия граждан охватывают широкий спектр мероприятий, проводимых организациями гражданского общества, и ассоциаций и групп, объединенных под эгидой этих организаций и занимающихся борьбой против организованной преступности. Инициативы такого рода направлены, в частности, на повышение прозрачности процессов принятия решений как в государственной, так и в негосударственной сфере, на борьбу с безнаказанностью и обеспечение общественной поддержки ресоциализации правонарушителей.

Укрепление устойчивости сообществ к влиянию организованной преступности

Если говорить в целом, под устойчивостью понимается способность реагировать на потрясения и стрессогенные факторы и преодолевать их последствия. Когда речь идет конкретно о сообществах, устойчивость описывается как жизнеспособность перед лицом неблагоприятных обстоятельств. Устойчивость означает коллективное умение сообщества усваивать изменения, меняться самому и не упускать возможностей для улучшения своего положения. Она подразумевает способность сообщества к согласованным действиям и решению проблем, а также к достижению консенсуса в отношении скоординированных ответов^a. Укрепление устойчивости сообществ к влиянию организованной преступности требует многопланового подхода, который включает в себя:

- a) содействие эффективному экономическому развитию как городских, так и сельских районов при помощи долгосрочных комплексных программ с хорошим финансированием, направленных на создание легальных рабочих мест;
- b) устранение — в рамках комплексных усилий по развитию сельских районов или городскому планированию — структурных факторов (таких как неразвитость инфраструктуры и недоступность микрокредитов), которые могут подталкивать членов сообщества к участию в нелегальной экономической деятельности;
- c) борьбу с уличной преступностью в целях восстановления внутреннего связующего потенциала сообществ и стимулирования легальной экономики;
- d) обеспечение доступа к механизмам разрешения споров и правосудия;
- e) создание благоприятных условий для защиты прав человека, примирения и использования ненасильственных подходов;
- f) расширение доступа к эффективному образованию и здравоохранению (одна из форм инвестиций в человеческий капитал);
- g) предотвращение поглощения неформального сектора экономики государством и ограничение способности преступных групп превращаться в «многопрофильные криминальные франчайзеры» (т. е. организации, получающие прибыль от целого ряда разнообразных видов преступной деятельности);
- h) создание свободных от насилия и репрессий публичных пространств, в рамках которых гражданское общество сможет восстановить свой внутренний связующий потенциал и социальный капитал^b.

^a Brian Walker and others, “Should enhanced resilience be an objective of natural resource management research for developing countries?”, *Crop Science*, vol. 50, No. S1 (March 2010).

^b Vanda Felbab-Brown, “Human security and crime in Latin America: the political capital and political impact of criminal groups and belligerents involved in illicit economies” (Western Hemisphere Security Analysis Center, September 2011).

10. Реинтеграция в общество лиц, осужденных за преступления, охватываемые Конвенцией об организованной преступности, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 31 Конвенции, представляет собой важную превентивную меру, если учесть, что осужденные за совершение преступлений лица подвергаются наибольшему риску рецидива, поскольку они уже однажды нарушили закон и, вероятно, не обладают возможностями и навыками, необходимыми для ведения законопослушного, добропорядочного образа жизни, зато поддерживают близкие контакты с другими правонарушителями и чувствуют тесную связь с преступным миром. В качестве примеров того, какими способами оказывается

содействие реинтеграции в общество освободившихся осужденных, можно привести формирование у них жизненных и трудовых навыков, предоставление доступа к профессиональному обучению и образованию, предложение альтернативного образа жизни и ролевых моделей, а также обеспечение возможности получить поддержку и поселиться в своей общине.

В. Подходы, связанные с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием

11. Подходы, связанные с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием, предполагают проведение широкого спектра мероприятий с участием государственных учреждений, не входящих в официальную систему уголовного правосудия. Их можно разделить на две не взаимоисключающие подкатегории: а) подходы, сосредоточенные на финансово-бюджетных стратегиях; б) подходы, связанные с использованием регулирующих полномочий для дестабилизации преступной деятельности.

12. Нормальное функционирование законных рынков могут нарушать организованные преступные группы и их деятельность, связанная, например, с отмыванием денег и коррупцией. Эти преступления подрывают экономическую и другую политику, создают перекосы на рынке и в конечном счете влекут за собой серьезные системные риски. Активное отслеживание преступных активов является одной из главнейших составляющих борьбы с организованной преступностью и занимает важное место в любой эффективной стратегии ее предупреждения. Изъятие доходов, полученных преступным путем, может значительно способствовать снижению уровня преступности, лишая преступников источников финансирования дальнейшей деятельности и действуя сдерживающе на тех, кто в противном случае мог бы стремиться к участию в организованной преступной деятельности. Однако, выявить и изъять преступные активы может быть непросто, так как их незаконные владельцы часто скрывают их, например, на счетах в иностранных банках.

13. Эффективные стратегии предупреждения организованной преступности, как правило, предполагают конфискацию доходов, полученных преступным путем, несмотря на то что это сопряжено с трудностями. Конфискация, которая первоначально задумывалась как средство правовой защиты после вынесения приговора (т. е. конфискация по приговору суда), в настоящее время все чаще рассматривается в качестве гражданско-правовой или административно-правовой меры, применяемой независимо от уголовного преследования (т. е. конфискация без вынесения обвинительного приговора). Такая конфискация без вынесения обвинительного приговора обычно осуществляется следователем или уполномоченным органом на основе процедуры конфискации активов, использованных при совершении преступления. Конфискация без вынесения обвинительного приговора чаще всего осуществляется двумя способами. Первый предполагает конфискацию в рамках уголовного процесса, но вынесения приговора или признания виновным при этом не требуется. В этом случае конфискация без вынесения обвинительного приговора часто прописывается в существующих уголовных кодексах и законах о борьбе с отмыванием денег или оборотом наркотиков и рассматривается как процедура, подпадающая под действие уголовно-процессуального права. Второй способ подразумевает конфискацию вне уголовного процесса, например, в рамках гражданского или административного производства. Это отдельная процедура, которая может применяться как независимо от любого сопутствующего уголовного процесса, так и в увязке с ним.

14. На международном уровне созданы солидные механизмы взаимной оценки, включая периодические инспекции, проводимые членами Группы разработки финансовых мер, в целях определения степени эффективности положений о борьбе с отмыванием денег. Если положения и способ их осуществления в какой-либо стране не отвечают мировым стандартам, финансовым

учреждениям по всему миру могут быть направлены предупреждения с просьбой проявлять особую осторожность и должную предусмотрительность при проведении операций, инициированных субъектами из данной юрисдикции. Это замедлит и удорожит финансовые операции с субъектами этой юрисдикции, тем самым лишая некоторых преимуществ тех, кто занимается отмыванием денег и скрывает доходы, полученные преступным путем³.

15. Еще одной важной составляющей стратегий противодействия получению доходов от преступлений является укрепление взаимодействия между компетентными национальными органами, которые занимаются вопросами противодействия получению доходов преступным путем, например правоохранительными и налоговыми органами, и соответствующими частными структурами. Наряду с накоплением междисциплинарного экспертного опыта и специализированных знаний в рамках единого подразделения финансовой разведки, необходимо создавать и использовать другие возможности для активизации сотрудничества между соответствующими государственными органами и частными структурами. Например, для выявления и конфискации доходов, полученных преступным путем, может потребоваться информация, касающаяся уплаты налогов, что вызовет необходимость налаживания сотрудничества между налоговыми и правоохранительными органами.

16. Для того чтобы затруднить создание и налаживание функционирования организованных преступных групп, а также их деятельность в определенных областях, широко используются полномочия регулирующих органов. С этой целью может применяться широкий спектр мер, включая специальное законодательство и процедуры проверки и/или контроля.

17. Помимо законов, предусматривающих уголовную ответственность за участие в организованной преступной группе, страны внедряют также специальные механизмы проверки и контроля в отношении физических и юридических лиц с целью перекрыть преступникам доступ к государственным закупкам и договорам о строительстве, а в некоторых случаях — с целью непосредственно предотвратить проникновение организованной преступности в предпринимательские и правительственные структуры. Это может включать проведение проверки заявителей на получение лицензий, субсидий и на участие в торгах, а также в более широком смысле любые меры, позволяющие административным органам проверять физических лиц до предоставления им доступа к регулируемым секторам рынка. Помимо законов и стратегий, принимаемых на национальном уровне, местные власти также могут руководствоваться своими собственными правилами, предусматривающими тщательную проверку репутации заявителей. Однако, следует отметить, что полномочия по проверке или контролю и последующему отказу в выдаче или отзыву лицензий и разрешений или недопущению компаний к участию в публичных торгах значительно ограничивают свободу экономической деятельности. В связи с этим, если применяются подобные меры, необходимо принять соответствующее законодательство, регулирующее эти полномочия и защищающее не только общественные интересы, но и права человека отдельных граждан.

18. Другие механизмы, созданные в целях пресечения преступной коммерческой деятельности, включают использование полномочий административных органов по поддержанию общественного порядка. Например, эти органы могут проводить проверки предприятий, если имеются разумные основания полагать, что они используются для организованной преступной деятельности, а также налагать штрафы и прекращать деятельность предприятий в случае нарушения административных правил. Такие нарушения могут быть выявлены как в ходе проверок, проводимых их собственными сотрудниками, так и на основании информации, предоставленной правоохранительными или финансово-контрольными органами. При разработке такого подхода крайне важно гарантировать отсутствие коррупции среди самих служащих этих государственных органов.

³ Levi and Maguire, “Reducing and preventing organised crime”.

В противном случае возможно, что организованная преступная группа воспользуется этой самой административной системой, чтобы предпринимать действия, направленные против национального правительства или местных органов самоуправления⁴.

С. Подходы, основанные на участии негосударственного сектора

19. Существенную роль в предупреждении организованной преступности и коррупции могут сыграть субъекты негосударственного сектора.

20. Несмотря на масштабы проблемы организованной преступности, возможности государственно-частного сотрудничества в деле ее предупреждения и пресечения по-прежнему недостаточно хорошо изучены. Частные организации, возможно, сталкиваются с тем, что взаимодействие с правоохранительными органами часто носит односторонний характер, а регулятивная нагрузка, связанная с представлением докладов, скорее препятствует, чем способствует сотрудничеству. Тем не менее, когда сами предприятия берут на себя ведущую роль в борьбе с организованной преступностью, достигаются ощутимые результаты. Хорошим примером в этом отношении служит Ассоциация защиты перевозимых грузов. Члены этого всемирного объединения производителей, грузоотправителей, перевозчиков, страховщиков, поставщиков логистических услуг, правоохранительных органов и государственных учреждений совместными усилиями добиваются, в частности, предотвращения преступлений, связанных с грузоперевозками, и минимизации грузопотерь путем разработки и применения глобальных стандартов безопасности и признанных отраслевых методик, а также развития сотрудничества в области технологий и регулирования.

21. Учитывая, как дорого обходится организованная преступность частному бизнесу, неудивительно, что компании и частные организации во всем мире готовы вносить свой вклад в борьбу с этим явлением. Многие фирмы предлагают широкий ассортимент коммерческих продуктов и услуг, предназначенных для обеспечения безопасности и предупреждения организованной преступности. Эти же тенденции прослеживаются в расширении объемов рынка, на котором действуют частные охранные предприятия: за последние несколько десятилетий они взяли на себя значительную часть обязанностей органов государственного управления и утвердились в роли лидеров в области анализа организованной преступности и разработки соответствующих стратегий. Усиление нагрузки на правоохранительное сообщество привело к «приватизации» некоторых функций полиции в условиях, когда гражданские частные охранные предприятия восполняют пробелы, образовавшиеся вследствие перегруженности полиции, и играют все более значительную роль в предупреждении преступности и обеспечении общественной безопасности.

22. Группа экспертов УНП ООН по гражданским частным службам безопасности, однако, отметила в одном из своих справочных документов, выпущенном в августе 2011 года, что в некоторых государствах наблюдаются проблемы, связанные с увеличением размеров и усилением влияния частного охранного сектора. К этим проблемам, которые в разных государствах проявляются по-разному, относятся, в частности: проникновение криминальных элементов и вовлечение организованной преступности в деятельность охранных структур; коррупция; отсутствие подготовки или недостаточная подготовка гражданских частных охранников; злоупотребление полномочиями и излишнее применение силы сотрудниками охранных предприятий; неэффективные механизмы привлечения к юридической ответственности; несоблюдение законодательства. В ответ на развитие гражданского частного охранного бизнеса во многих государствах было введено законодательное регулирование этой деятельности. Например, в некоторых странах сотрудники частных охранных предприятий были наделены особыми правами и полномочиями, такими как право на ношение огнестрельного

⁴ Ibid.

или несмертельного оружия, а также право требовать предъявления удостоверения личности, применять силу, проводить обыски и задерживать физических лиц. Однако, чтобы предотвратить злоупотребления и защитить права других граждан, не менее важно принять законы, определяющие, что частным службам безопасности делать запрещено. Речь может идти о запрете на перехват связи и вмешательство в политические и трудовые конфликты, а также в более широком смысле о запрете действий, способных нанести ущерб правам и свободам, жизни, здоровью, репутации, достоинству, собственности или законным интересам физических лиц. В своем справочном документе 2011 года Группа экспертов рекомендовала в целях эффективного регулирования поведения сотрудников гражданских частных служб безопасности рассмотреть вопрос о принятии кодекса поведения/этики сотрудников с соответствующими мерами наказания за его несоблюдение (UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/CRP.1, п. 19).

23. Если говорить о саморегулировании, то желательно разработать правила для конкретных категорий специалистов, например юристов и бухгалтеров. В мире бизнеса сюда надлежало бы отнести включение в корпоративную культуру социально ответственного инвестирования и поведения. Корпоративная социальная ответственность — довольно новое понятие как в общественном развитии, так и в организационной бизнес-культуре, в основе которого лежит представление о том, что компании могут играть важную роль в улучшении качества жизни граждан и сообществ и существенно влиять на степень эффективности предупреждения организованной преступности.

Корпоративная социальная ответственность

Согласно определению Всемирного совета деловых кругов по вопросам устойчивого развития, корпоративная социальная ответственность означает «неизменную решимость предпринимателей демонстрировать этическое поведение и вносить вклад в экономическое развитие, повышая при этом качество жизни работников и их семей, а также местной общины и общества в целом»^a.

^a Richard Holme and Phil Watts, *Corporate Social Responsibility: Making Good Business Sense* (Geneva, World Business Council for Sustainable Development, 2000).

24. Наряду с добровольными мерами, принимаемыми частными корпорациями, можно также привести примеры многочисленных законов, возлагающих на частные компании ответственность за мониторинг и снижение уровня организованной преступности. В большинстве случаев речь идет о том, что компаниям предлагается или предписывается вести систематическое «наблюдение» за обычной коммерческой деятельностью в целях обнаружения признаков незаконной деятельности или подозрительных сделок и сообщения о них⁵. Еще одно актуальное направление деятельности частных корпораций — кибербезопасность и защита граждан от киберпреступлений. Интернет-связь между людьми и компаниями поддерживается благодаря сложной цепочке электронных посредников, включая провайдеров доступа к сети Интернет, хостинг-провайдеров, владельцев социальных сетей и поставщиков платежных услуг. Превентивные подходы должны быть направлены на создание надлежащего соотношения стимулов, подталкивающих электронных посредников к эффективной поддержке деятельности государств в области предупреждения и пресечения преступности корректным образом, не ущемляющим права пользователей и не препятствующим развитию легальной интернет-деятельности⁶.

25. В то же время не следует забывать, что частный сектор охранных услуг может быть не решением проблемы, а скорее ее частью, особенно в тех случаях, когда правонарушения, связанные с незаконной торговлей, и сопутствующие им серьезные уголовные преступления сознательно совершаются с помощью или

⁵ Levi and Maguire, “Reducing and preventing organised crime”, p. 417.

⁶ UNODC, *Policy-making and the Role of Online Intermediaries in Preventing and Combating Illicit Trafficking* (Vienna, 2021).

под прикрытием юридических лиц. По этой причине, согласно статье 10 Конвенции об организованной преступности, каждое государство-участник должно принимать «такие меры, какие... могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в серьезных преступлениях, к которым причастна организованная преступная группа». Каждое государство-участник по своему усмотрению определяет вид ответственности юридических лиц, при этом в пункте 2 статьи 10 уточняется, что она может быть уголовной, гражданско-правовой или административной. Возложение ответственности на юридических лиц по-прежнему недостаточно часто используется в предупреждении и пресечении организованной преступности.

III. Роль стратегий противодействия организованной преступности

26. В научно обоснованные комплексные стратегии противодействия организованной преступности, предусматривающие участие многих заинтересованных сторон, необходимо включать: профилактику в качестве одной из важнейших всеохватывающих задач наряду с выслеживанием организованных преступных групп и их незаконных доходов, поскольку деятельность этих групп увеличивает издержки и риски для бизнеса; защиту уязвимых лиц и потерпевших от (повторной) виктимизации; развитие партнерства и сотрудничества на всех уровнях, включая международный, в рамках подхода, основанного на участии всего общества. Кроме того, такие стратегии, в которых основной акцент при осуществлении превентивных мер делается на гендерные факторы и права человека, могут способствовать созданию для граждан и сообществ равных и справедливых возможностей на основе уважения достоинства участвовать в экономической, социальной и политической жизни, что позволит предотвращать (повторное) проникновение организованной преступности в сообщества, экономику и политические институты. Ведь предупреждение организованной преступности как раз и имеет целью предотвращение ее (повторного) проникновения в сообщества, экономику и политические институты и выполняет задачу укрепления устойчивости к влиянию организованной преступности, не позволяя ей проникнуть в общество.

A. Элементы стратегий противодействия организованной преступности

27. В рамках стратегий противодействия организованной преступности предупреждение состоит в том, чтобы затруднить преступным группам завоевание позиций в обществе, вербовку новых членов, получение поддержки, поглощение политических институтов и проникновение в экономику — все то, что в конечном счете позволяет им поставить под сомнение авторитет государства. Следовательно, необходимо повышать социальную, экономическую и политическую устойчивость к организованной преступности, в особенности в подверженных ее влиянию сообществах, перекрывать возможности для вербовки в преступные структуры и не допускать проникновения преступных элементов в легальную экономику. При формулировании конкретных целей на основе принципа предупреждения нужно исходить из четкого понимания того, как именно структуры организованной преступности укрепляют свои позиции в тех или иных условиях, а выяснить это позволяет проведение стратегического анализа.

Рис. 1
Эффективное предупреждение организованной преступности: некоторые ключевые компоненты



Источник: УНП ООН, *Практическое руководство по разработке высокоэффективных стратегий борьбы с организованной преступностью*, Вена, 2021, рис. 8.

28. Принцип предупреждения признан почти повсеместно, но в то же время средства его воплощения и соответствующие мероприятия могут различаться в силу уникальности условий, сложившихся в разных государствах, и принципов, которым они следуют. Применение принципа предупреждения в конкретных условиях можно обеспечить путем воплощения его в цели, что предполагает уточнение задач и результатов, достижение которых требуется в тех или иных условиях. В этом смысле цели представляют собой своеобразный мост между смелыми устремлениями и осязаемыми, реальными результатами и действиями.

29. К примерам целей, в которых воплощается принцип предупреждения, относятся: устранение местных факторов, способствующих вовлечению в организованную преступную деятельность; повышение способности местных институтов и экономических субъектов противостоять проникновению организованных преступных групп, в том числе путем создания устойчивых альтернативных источников дохода; противодействие идеологии организованных преступных групп; обеспечение членам организованных преступных групп возможностей для выхода из их состава, включая реабилитацию и реинтеграцию; поддержание связи с местным населением в целях повышения уровня осведомленности об опасности. Знаменателен тот факт, что в Глобальном исследовании по проблеме убийств, изданном УНП ООН в 2019 году, рост неравенства в некоторых регионах — в сочетании с широкой доступностью огнестрельного оружия и появлением большого числа организованных преступных групп, а также

распространением вооруженных конфликтов, влекущих за собой нестабильность, — называется в качестве одной из возможных причин того, что экономический рост в этих регионах сопровождается увеличением числа убийств. Важно, чтобы цели, лежащие в основе национальных стратегий предупреждения организованной преступности, отражали долгосрочное видение, поскольку это обеспечит устойчивость и эффективность проводимых мероприятий.

30. Для успешной реализации стратегий, возможно, потребуется создание на национальном уровне новых структур. Это могут быть группы стратегического анализа, в том числе межведомственные, задачей которых является формирование целостного представления о проблеме, и группы по вопросам политики и планирования, отвечающие за координацию и общую реализацию стратегий, а также за составление докладов. Кроме того, путем включения в состав таких групп советника по гендерным вопросам и советника по правам человека можно обеспечить систематический учет гендерных и правозащитных факторов в деятельности по предупреждению организованной преступности, а также продемонстрировать политическую поддержку такого подхода.

Рис. II

Воплощение целей предупреждения в желаемые результаты в рамках стратегий противодействия организованной преступности



Источник: УНП ООН, *Практическое руководство по разработке стратегий*, с. 16.

31. Цели могут быть впоследствии скорректированы путем уточнения конкретных сфер или областей, в которых будет реализовываться стратегия (т. е. путем определения подцелей). В свою очередь, подцели могут дать более четкое представление о том, какие мероприятия будут проводиться и какие для этого потребуются возможности. Такой подход к согласованию целей, подцелей и более конкретных мероприятий и соответствующих возможностей представлен на рисунке ниже.

Рис. III.
Предупреждение организованной преступности: цели, подцели и мероприятия/возможности



Источник: УНП ООН, *Практическое руководство по разработке стратегий*, рис. 9.

В. Вовлечение заинтересованных сторон в реализацию стратегий предупреждения организованной преступности

32. Признавая важность взаимодействия на национальном уровне, в рамках предупреждения организованной преступности необходимо стремиться привлекать заинтересованные стороны на общинном уровне, например местные правоохранительные органы и организации гражданского общества, а также частные предприятия, с тем чтобы содействовать применению подхода, основанного на мобилизации всего общества. Утверждение принципа «снизу вверх» облегчает обмен знаниями и сотрудничество. Тем самым можно не только поддерживать разработку стратегий на основе фактических данных, но и гарантировать развитие в обществе чувства сопричастности в отношении реализации этих стратегий.

33. Растет признание значимости многостороннего участия в разработке и осуществлении стратегий предупреждения организованной преступности, а также необходимости отказа от рассмотрения транснациональной организованной преступности в качестве вопроса национальной безопасности. В частности, подходы, основанные на взаимодействии с местным населением, хорошо зарекомендовали себя в плане содействия устойчивому развитию и создания для граждан достойных социально-экономических и политических возможностей с учетом того, что индивидуальные потребности и уязвимости могут быть разными.

Такие подходы направлены на укрепление общин путем предоставления услуг и ресурсов, способствующих предупреждению организованной преступности. Они могут облегчать учет гендерных и правозащитных факторов, в частности, в рамках межсекторального подхода, благодаря выдвиганию на первый план превентивной деятельности индивидуальных потребностей и соображений. Через взаимодействие с местными общинами можно повысить уровень информированности их представителей об опасностях и характерных чертах организованной преступности. Кроме того, работая совместно с организациями гражданского общества, научно-образовательными учреждениями и общественными группами, легче определить те категории населения, которые наиболее подвержены риску стать участниками организованных преступных групп или их жертвами (например, молодые люди, женщины — жертвы насилия и представители социально маргинализированных групп).

IV. Сбор и анализ данных

34. Организованные преступные группы могут значительно различаться между собой не только своими размерами или масштабами и родом своей деятельности, но и характером совершаемых преступлений и виктимизации. Сбор и анализ данных — важнейший способ выявления сложных особенностей организованной преступности, включая ее проявления, траектории развития, слабые места и воздействие на общественную безопасность и безопасность человека. Данные могут быть положены в основу всеобъемлющей фактологической базы для разработки стратегий и высокоэффективных мер, направленных на предупреждение организованной преступности. Кроме того, данные могут помочь в оценке эффективности мер, применяемых государством, и послужить основой для постановки конкретных, измеримых, достижимых, значимых и ограниченных определенными сроками целей, сформулированных с учетом специфических обстоятельств.

35. Примером того, как сбор и анализ данных может способствовать разработке научно обоснованных стратегий, служат оценки угрозы организованной преступности. Такие оценки предполагают определение существующих в стране рисков и предложение соответствующих превентивных мер. Они включаются во всеобъемлющую фактологическую базу для разработки стратегий предупреждения организованной преступности и могут помочь улучшить понимание гендерного и правозащитного измерений организованной преступной деятельности на конкретном географическом пространстве.

36. Сбор многосекторальных данных открывает возможности для расширения знаний об организованной преступности и усиления мер борьбы с ней. Исследования, проведенные УНП ООН, показывают, что во многих странах отсутствуют системы или базы данных, которые позволяли бы регистрировать, передавать и анализировать информацию об организованных преступных группах, действующих на их территории. Кроме того, в некоторых из тех стран, где ведется учет всеобъемлющих данных о преступности, часто не выработаны систематические подходы, позволяющие выявлять и продолжать отслеживать связь между тем или иным уголовным делом и организованной преступностью по мере его продвижения от одной стадии уголовного процесса к другой. В рамках наращивания потенциала для сбора и распространения более качественных данных об организованной преступности государствам рекомендуется применять Международную классификацию преступлений для статистических целей, в частности, в отношении дезагрегирования данных о противоправных событиях, чтобы эффективно «тегировать» правонарушения, связанные с организованной преступностью.

37. Кроме того, сбор данных в разбивке по возрасту и полу позволяет директивным, законодательным и другим соответствующим национальным органам лучше понять многообразие опыта правонарушителей и потерпевших, а также

пути и масштабы возможной вербовки в организованные преступные группы или виктимизации в результате их деятельности не только женщин и мужчин, но и девочек и мальчиков. Эти сведения могут быть полезны в разработке и реализации национальных стратегий, а также в поиске инклюзивных и справедливых подходов.

38. Наконец, большое значение имеют надежные процессы контроля и оценки, позволяющие определять общую успешность стратегий предупреждения организованной преступности и намечать возможные направления совершенствования этой работы, например, путем использования дополнительных средств контроля эффективности, не ограничивающихся показателями выявления правонарушений и уголовной статистики. Как качественные, так и количественные показатели, относящиеся к целям, сформулированным в национальных стратегиях предупреждения организованной преступности, могут указывать на тенденции и конкретные успехи или неудачи, тем самым давая представление об общей направленности и эффективности стратегии.

V. Применение гендерного и правозащитного подходов в предупреждении организованной преступности

39. Соблюдение прав человека и обеспечение гендерного равенства неразрывно связаны с предупреждением организованной преступности. Законы и стратегии, направленные на утверждение прав человека и гендерного равенства, могут способствовать устранению коренных причин организованной преступности, поскольку она возникает не на пустом месте, а на фоне непростых обстоятельств, связанных с неравенством и отсутствием экономических, культурных, социальных, гражданских и политических прав. Учет гендерных и правозащитных факторов в национальных стратегиях предупреждения организованной преступности позволяет лучше понимать многочисленные аспекты, проявления и последствия транснациональной организованной преступности, что способствует разработке более эффективных и научно обоснованных превентивных подходов. Это подразумевает и учет гендерных и правозащитных соображений в национальном законодательстве, стратегиях и мерах, направленных на предупреждение организованной преступности. Несмотря на то что в ряде международных документов признается ценность включения гендерных и правозащитных соображений в нормативно-директивную базу для борьбы с организованной преступностью, на практике оно по-прежнему затруднено, часто по причине ограниченности национального потенциала в области анализа положения и разработки и реализации соответствующих мер.

40. Более того, следует признать, что действия государств по предупреждению организованной преступности могут непреднамеренно привести к причинению гендерно обусловленного вреда, связанного с нарушением прав человека. Поэтому политикам необходимо задуматься над тем, может ли предлагаемая стратегия или мера оказать непроизвольное воздействие на определенные группы населения и существует ли опасность нарушения прав человека.

41. В заключение следует отметить, что последовательное применение гендерного и правозащитного подходов означает создание таких национальных законов, установок и стратегий в области противодействия организованной преступности, которые не дискриминируют потерпевших, свидетелей, правонарушителей или других лиц и не ущемляют их права человека, а также активно способствуют утверждению принципов недискриминации, равенства и прав человека при одновременном повышении эффективности деятельности по предупреждению организованной преступности.

VI. Темы для рассмотрения

42. Рабочая группа, возможно, пожелает обсудить следующие темы:

- a) наиболее действенные подходы к предупреждению организованной преступности и извлеченные из этой деятельности уроки, включая конкретные примеры из практики;
- b) принятые в стратегиях борьбы с организованной преступностью подходы;
- c) эффективные способы внедрения гендерного и правозащитного подходов в рамках стратегий предупреждения организованной преступности;
- d) обмен мнениями о том, какие виды тематического, географического и прогнозного анализа угроз организованной преступности на глобальном уровне, включая методы сбора данных в разбивке по полу, могли бы быть полезны государствам-членам в предупреждении и пресечении транснациональной организованной преступности;
- e) выявление потребностей в наращивании потенциала для разработки стратегий предупреждения и пресечения организованной преступности, в том числе в отношении внедрения гендерного и правозащитного подходов в рамках этих стратегий.

VII. Последующие меры и возможные рекомендации

43. Рабочая группа, возможно, пожелает вынести следующие рекомендации:

- a) государствам следует принять во внимание самые различные подходы к предупреждению организованной преступности, включая подходы, основанные на взаимодействии с местным населением, подходы, связанные с регулированием, дестабилизацией преступной деятельности и внесудебным противодействием, а также подходы, основанные на участии негосударственного сектора;
- b) государствам следует определить предупреждение преступности в качестве одной из главных целей своих национальных или региональных стратегий борьбы с организованной преступностью, при этом соответствующая работа должна основываться на подходе, который предусматривает участие всего общества;
- c) в деятельности государств по предупреждению организованной преступности следует учитывать гендерные и правозащитные факторы, применяя межсекторальный подход;
- d) государствам следует рассмотреть возможность проведения стратегического анализа, в частности, на основе региональных и национальных оценок угроз; его результаты послужат фундаментом для разработки высокоэффективных стратегий противодействия организованной преступности, одной из главных целей которых является предупреждение;
- e) государствам, которые еще не сделали этого, следует обновить свою информацию о предупреждении преступности на информационно-справочном портале «Распространение электронных ресурсов и законов о борьбе с преступностью (ШЕРЛЮК)», в том числе для того, чтобы ее можно было использовать в рамках Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней;
- f) государствам следует рассмотреть вопрос о выделении по мере возможности достаточных ресурсов на предупреждение организованной преступности;

g) УНП ООН следует продолжать работу по наращиванию потенциала в целях расширения возможностей для сбора и анализа данных о факторах, способствующих росту организованной преступности, и ее характеристиках, а также о воздействии применяемых государственными органами мер;

h) УНП ООН следует продолжать оказывать техническую помощь в разработке стратегий противодействия организованной преступности, одной из главных целей которых является предупреждение, а также в обеспечении последовательного применения в рамках этих стратегий гендерного и правозащитного подходов;

i) УНП ООН следует и далее обеспечивать дополнительное обучение преподавателей методам предупреждения организованной преступности, в частности, с использованием учебных модулей «Образование для университетов», доступных на портале ШЕРЛОК;

j) УНП ООН следует продолжать производить оценки угрозы транснациональной организованной преступности на глобальном и региональном уровнях, а также экспресс-оценки и анализ рисков на страновом уровне для использования в качестве основы работы по предупреждению организованной преступности;

k) государствам следует применять Международную классификацию преступлений для статистических целей в своей практической деятельности по сбору данных с целью большей стандартизации сбора высококачественных статистических данных об организованной преступности и обмена этими данными. В этой связи государства могут рассмотреть возможность распространения информации о недавно разработанном УНП ООН курсе электронного обучения по Международной классификации преступлений для статистических целей, который включает введение в эту систему и ознакомление с ее применением конкретно в отношении организованной преступности;

l) государства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о выделении внебюджетных ресурсов для оказания технической помощи в области предупреждения организованной преступности.