



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

Distr.: General  
1 August 2012  
Russian  
Original: English

**Рабочая группа правительственных экспертов  
по технической помощи**

Вена, 17 и 18 октября 2012 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Разработка национальных стратегий борьбы  
с транснациональной организованной преступностью**

**Разработка национальных стратегий борьбы  
с транснациональной организованной преступностью**

**Записка Секретариата**

**I. Введение**

1. В соответствии с решением 2/6 Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности была учреждена Рабочая группа правительственных экспертов по технической помощи в целях выполнения следующих функций: а) проведение обзора потребностей в технической помощи, с тем чтобы оказывать Конференции участников содействие на основе информационных баз, созданных Секретариатом; б) предоставление рекомендаций в отношении первоочередных задач на основе многолетних программ, одобренных Конференцией, и ее руководящих указаний; с) учет, в надлежащих случаях и когда она является доступной, информации о деятельности Секретариата, а также государств по оказанию технической помощи и о проектах и первоочередных задачах государств, других организаций системы Организации Объединенных Наций и международных организаций в областях, охватываемых Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколами к ней; и d) содействие мобилизации возможных ресурсов. В своем решении 4/3 Конференция постановила, что данная рабочая группа будет представлять собой постоянный элемент Конференции.

\* СТОС/COP/WG.2/2012/1.



2. Настоящий документ подготовлен Секретариатом в целях предоставления справочной информации о разработке национальных стратегий борьбы с транснациональной организованной преступностью и содействия обсуждениям Рабочей группы.

## **II. Вопросы для обсуждения**

3. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о необходимости и возможные преимущества разработки всеобъемлющих национальных стратегий и планов действий по борьбе с организованной преступностью. В ходе обсуждений Рабочая группа, возможно, пожелает провести обмен опытом и оптимальными видами практики, связанными с теми стратегиями и планами действий, которые были разработаны в целях борьбы с конкретными формами организованной преступности и, в частности, с деяниями, которые охватываются протоколами и признаются в соответствии с ними преступлениями. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть в качестве основы для обсуждения, например, изложенные ниже вопросы:

4. Будет ли способствовать осуществлению Конвенции против организованной преступности ее восприятие государствами в качестве рамочной основы для разработки комплексных и всеобъемлющих стратегий с учетом взаимодополняющего характера Конвенции и протоколов к ней и того факта, что Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касаются разных форм организованной преступности и требуют конкретных правовых и оперативных мер реагирования?

5. Почему так мало государств разработали всеобъемлющие стратегии борьбы с транснациональной организованной преступностью? Какие преимущества получили те государства, которые разработали комплексные и согласованные стратегии в отношении деяний, охватываемых протоколами и признанных преступлениями, и других форм организованной преступности, и какое воздействие, положительное или отрицательное, оказали эти стратегии на национальные системы уголовного правосудия, а также на региональное и международное сотрудничество?

6. Если стратегии и планы действий в отношении конкретных форм организованной преступности доказали свою эффективность, будет ли всеобъемлющая стратегия также иметь свои преимущества для государств?

7. Отслеживают ли государства на регулярной основе новые формы и методы организованной преступности и проводят ли они оценку своих мер реагирования на них? Если нет, то сказывается ли это каким-либо образом на

их способности принимать своевременные и эффективные меры реагирования и сотрудничать друг с другом?

8. Какие элементы следует включить во всеобъемлющую стратегию; и какие аспекты следует учесть при разработке национальной стратегии, а также в отношении существующих региональных стратегий?

### **III. На пути к более комплексному и эффективному осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: национальные стратегии и подходы к организованной преступности, включая возможные преимущества и подходы**

9. Для эффективной борьбы с постоянно изменяющимся и сложным явлением транснациональной организованной преступности и возникающими как следствие экономическими и социальными проблемами необходим многоплановый и согласованный подход на всех уровнях – национальном, региональном и глобальном.

10. Конвенция против организованной преступности обеспечивает широкую основу для поддержки мер реагирования системы уголовного правосудия, направленных на предупреждение незаконной деятельности преступных групп и борьбу с ней и лишение их активов.

11. Для осуществления Конвенции против организованной преступности необходимо, чтобы на ее основе государства принимали практические меры. В этом отношении эффективные меры реагирования на транснациональную организованную преступность и ее предупреждение требуют также участия ряда правительственных и судебных учреждений и координации действий с ними, а также с научным сообществом, частным сектором и гражданским обществом.

12. Вместе с тем многие государства не применяют комплексный и всеобъемлющий подход к борьбе с транснациональной организованной преступностью, и лишь единицы разработали всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с организованной преступностью.

13. Кроме того, государства, по всей видимости, сочли предпочтительным разрабатывать национальные планы действий, направленные на предупреждение преступности, противодействие коррупции и борьбу с терроризмом в более широком плане. Ряд государств также разработали стратегии и планы действий в отношении конкретных форм организованной преступности. Например, существуют стратегии борьбы с наркотиками, направленные на борьбу с незаконным предложением наркотиков и спросом на них, а также национальные стратегии в отношении деяний, которые охватываются протоколами и признаются преступлениями.

14. Что касается деяний, охватываемых протоколами и признанных преступлениями, то несмотря на разработку многими государствами национальных стратегий и планов действий по осуществлению Протокола о

торговле людьми, практически ни одно государство не разработало стратегий осуществления Протокола о незаконном ввозе мигрантов. При этом ряд государств подготовили комплексные национальные стратегии и планы действий по борьбе с незаконным оборотом и изготовлением огнестрельного оружия.

15. В статье 2 Конвенции против организованной преступности не содержится ни точного определения транснациональной организованной преступности, ни перечня видов преступлений, которые могут к ней относиться. Это было сделано для того, чтобы Конвенция могла широко применяться к новым видам преступлений, но также и для того, чтобы государства отслеживали и оценивали новые и потенциальные угрозы со стороны преступных групп.

16. Важно отметить, что наряду с положениями о криминализации и другими правовыми и нормативными положениями (включая положения о международном сотрудничестве по уголовным делам) в Конвенции против организованной преступности содержится ряд положений, которые могли бы быть полезными при разработке широкой стратегии и которые также включены в стратегии борьбы с деяниями, охватываемыми протоколами, дополняющими Конвенцию.

17. В статье 28 признается важность сбора и анализа информации и обмена ею, что является необходимым для разработки рациональных и основанных на фактических данных стратегий предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней<sup>1</sup>. На уровне правоохранительных органов способность осуществлять сбор, оценку и анализ данных и информации является частью уголовно-следственного процесса, который, в свою очередь, является центральным элементом и основой правоохранительной деятельности в целом.

18. На уровне судебной системы сотрудникам прокуратуры, судьям, центральным органам, должностным лицам исправительных учреждений и другим лицам также необходимы обновляемые информация и данные по различным вопросам, – например, от новых форм и особенностей организованной преступности до методов проведения расследований и их возможных правовых последствий и понимания правовых требований и процедур других государств для целей международного сотрудничества, а также новых и оптимальных видов практики, в том числе при рассмотрении дел, – которые могут быть связаны с выполняемыми ими конкретными функциями. Эта тематика также тесно связана с вопросом о наращивании потенциала и подготовке кадров, о которых говорится в статье 30 Конвенции.

19. На стратегическом уровне принципиальное значение для понимания рисков и угроз, связанных с организованной преступностью, имеет способность проводить эффективную оценку рисков. Ряд государств-членов и региональных организаций проводят на регулярной и периодической основе национальные оценки угроз, связанных с (серьезными преступлениями и)

---

<sup>1</sup> В резолюции 2002/13 ЭКОСОК, касающейся мер по содействию эффективному предупреждению преступности, также приводятся примеры практических мер, которые следует принимать государствам для создания такой информационной базы.

организованной преступностью (ОУСП и ОУОП), применяя межведомственный подход. На региональном уровне, например, Европол проводит ежегодные региональные ОУОП по Европейскому союзу. Проведение таких оценок позволяет государствам и регионам выявлять факторы риска, виды преступности, преступников и их сообщников и получать информацию и проводить анализ, необходимые для проведения полицейских мероприятий на основе оперативно-следственных данных и разработки стратегий на основе фактических данных. Получаемая в результате таких оценок информация, в свою очередь, позволяет определять приоритеты и направлять надлежащие ресурсы на борьбу с этими угрозами. Другими словами, проведение таких оценок обеспечивает получение важных фактических данных, исходя из которых формулируются национальные стратегии.

20. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) разработало методологию проведения таких оценок, изложенную в руководстве по подготовке и использованию оценки угроз, связанных с серьезными преступлениями и организованной преступностью (Пособие и учебный модуль по ОУСП)<sup>2</sup>, предназначенном для лиц, занимающихся разработкой политики, руководителей и специалистов-практиков в правоохранительных органах<sup>3</sup>.

21. Такие национальные публикации используются в ходе периодически проводимых ЮНОДК региональных и тематических оценок угроз со стороны транснациональной организованной преступности (ОУТОП), направленных на изучение угроз, создаваемых организованной преступностью в регионах, а также конкретных аспектов организованной преступности. В ходе региональных ОУТОП проводится систематический анализ определенных транснациональных потоков незаконного оборота, в частности того, кто вовлечен в незаконный оборот, что является его объектом, затронутые страны, сроки, причины, используемые методы. Данные этих исследований поступают в статистические базы данных ЮНОДК, но также зависят от данных, сообщаемых государствами. Эти сообщения, благодаря содержащимся в них подробным данным о видах, масштабах и стоимостных объемах потоков незаконного оборота и соответствующим оценкам, позволяют лицам, отвечающим за принятие решений, использовать их в качестве основы для выработки стратегий и определения первоочередных задач. Благодаря рассмотрению транснациональной организованной преступности в широком контексте ее воздействия на социально-экономическую и политическую сферы к обсуждению этой тематики подключаются также заинтересованные стороны, не относящиеся к системе уголовного правосудия.

---

<sup>2</sup> См. [www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals\\_Handbooks\\_Best\\_Practices](http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals_Handbooks_Best_Practices).

<sup>3</sup> ЮНОДК организовало экспериментальную программу по подготовке кадров для аналитиков из Панамы, Коста-Рики, Белиза и Тринидада и Тобаго, которые прошли подготовку по вопросам использования методов стратегического анализа, необходимую для разработки ими собственных национальных ОУСП. Одновременно с курсами проводились информационно-просветительские совещания на уровне министров и руководителей учреждений с целью способствовать спросу на проведение таких национальных оценок.

22. Также на глобальном уровне в 2010 году ЮНОДК опубликовало результаты своей первой оценки угрозы транснациональной организованной преступности<sup>4</sup>. Более активное проведение государствами-членами национальных ОУСП во многом упростило бы проведение любого такого мероприятия в будущем, поскольку позволило бы получить точные данные для составления общего представления о положении в мире.

23. Важная роль в деле предоставления информации, проведения научных исследований и обсуждений и прений по ряду правовых, социально-экономических вопросов, касающихся преступности, в том числе организованной, отводится представителям научных кругов, журналистам и гражданскому обществу.

24. Статья 31 Конвенции против организованной преступности имеет важное значение, поскольку в ней приводятся примеры областей, в которых государства могут разрабатывать национальные виды практики и стратегии, нацеленные на предупреждение организованной преступности, содействовать их применению и проводить их оценку. В частности, в статье 31 (2) отмечается, что государства-участники стремятся "сокращать существующие или будущие возможности для организованных преступных групп действовать на законных рынках при использовании доходов от преступлений, посредством принятия надлежащих законодательных, административных или других мер". В ней также содержится предположение о том, что такие меры, в частности, могли бы быть сосредоточены на укреплении сотрудничества между правоохранительными органами или органами прокуратуры и соответствующими частными организациями, в том числе из различных секторов экономики; содействию разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе публичных и соответствующих частных организаций; а также предупреждению злоупотреблений со стороны организованных преступных групп юридическими лицами, а также субсидиями и лицензиями, выдаваемыми публичными органами для осуществления коммерческой деятельности.

25. С учетом глобализирующегося и рыночного характера организованной преступности все более настоятельной становится необходимость взаимодействия государств с частным сектором и различными отраслями экономики в целях обеспечения добросовестности в деятельности участников публичного и частного рынков. В некоторых случаях, например в отношении киберпреступности и детской порнографии, частный сектор должен быть ключевым партнером в рамках любой национальной стратегии или подхода, направленных на борьбу с такими преступлениями<sup>5</sup>.

26. Организованная преступность и незаконный оборот зачастую воспринимаются как преступления "без жертв", и люди могут и не замечать

---

<sup>4</sup> [www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html](http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html).

<sup>5</sup> В апреле 2010 года ЮНОДК провело конференцию, посвященную партнерскому взаимодействию государственного и частного секторов в деле борьбы с транснациональной организованной преступностью в целях выявления оптимальных видов практики в конкретных областях организованной преступности. Учитывая роль частного сектора на глобальных рынках, эта тематика требует дальнейшего исследования и проработки.

взаимосвязи между незаконной деятельностью преступных групп и своей собственной жизнью. Следует принимать более активные меры в целях повышения уровня осведомленности об экономических последствиях этой деятельности и связанных с ней социальных проблемах, с тем чтобы помочь в наибольшей степени затронутым группам населения осознать эту взаимосвязь между проблемами, с которыми они сталкиваются ежедневно, и деятельностью этих групп.

27. В статье 31 государства-участники также поощряются к содействию углублению понимания обществом факта существования, причин и опасного характера транснациональной организованной преступности, а также создаваемых ею угроз с помощью средств массовой информации и мер, позволяющих населению участвовать в деятельности по предупреждению транснациональной организованной преступности и борьбе с ней<sup>6</sup>.

#### **IV. На пути к более комплексному и эффективному осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: возможные элементы национальных стратегий**

28. В национальных стратегиях могут быть указаны сфера охвата, характер и масштабы угрозы/риска со стороны транснациональной организованной преступности; цели и задачи стратегии, меры или механизм для осуществления согласованных ответных действий, в частности предусматривающие создание институциональной основы, в том числе национальных координационных комитетов или комиссий для разработки и наблюдения за ходом осуществления планов действий.

29. На следующем уровне такие стратегии/планы могут предусматривать необходимость разработки новых или пересмотра существующих правовых баз, нормативно-правовые действия (в том числе в отношении правовой основы для борьбы с отмыванием денег); сбор данных и обмен ими, возможности в области проведения расследований; научные исследования и анализ, обмен сообщениями и координация между заинтересованными сторонами, обучение и повышение уровня осведомленности общественности, региональное и международное сотрудничество и партнерские отношения, в том числе в отношении пограничного контроля, деятельность по предупреждению, наращивание потенциала соответствующих правительственных учреждений/ведомств и их сотрудников, определение мандатов и подотчетности, а также наблюдение, надзор и оценку.

---

<sup>6</sup> ЮНОДК в рамках шестой сессии Конференции подготовило объявление для службы общественной информации и организовало кампанию в средствах массовой информации, нацеленные на борьбу с транснациональной организованной преступностью. ЮНОДК может оказать поддержку государствам, которые выразят желание использовать это объявление для службы общественной информации в качестве центрального элемента своих собственных национальных информационно-пропагандистских кампаний.

30. Следует принять во внимание необходимость обеспечения согласованности национальных и региональных стратегий в отношении организованной преступности. Региональная стратегия может предусматривать рамочную основу, в дополнение к рамочной основе Конвенции против организованной преступности, для учета в ходе разработки национальных стратегий.

31. Согласование и осуществление национальных стратегий в том или ином регионе может повысить эффективность соответствующей региональной стратегии. Это могло бы иметь особое значение в тех регионах, которые сталкиваются с общей угрозой, создаваемой в результате организованной преступной деятельности.

32. Ряд региональных организаций через посредство своих членов разработали региональные стратегии борьбы с транснациональной организованной преступностью в целях поощрения своих членов к разработке всеобъемлющих национальных стратегий и планов действий. В целях содействия региональному и международному сотрудничеству в деле эффективного противодействия угрозам, создаваемым транснациональной организованной преступностью, государства того или иного региона, возможно, пожелают рассмотреть возможность расширения своих взаимодействия и координации путем разработки и национальных, и региональных стратегий.