



БЕЛАЯ КНИГА О ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

БЕЛАЯ КНИГА О ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

БЕЛАЯ КНИГА
О ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗОВАННОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ

Итальянское издание:
White Paper on transnational
organised crime

Французское издание:
Livre Blanc sur le crime organisé
transnational

Английское издание:
Libro Bianco sulla criminalità
organizzata transnazionale

Перевод с английского на
русский язык
Горшенёва Ирина Аркадьевна,
кандидат юридических наук,
профессор;

Шалягин Дмитрий Дмитриевич,
кандидат юридических наук,
доцент

Мнение, высказанное в
настоящем докладе, является
личным мнением авторов и
может не совпадать
с официальной позицией
Совета Европы.

Все обращения по изданию
или переводу полного текста
доклада или его частей должны
быть направлены в Дирекцию по
информации (F-67075 Strasbourg
Cedex или publishing@coe.int).

Все остальные запросы должны
направляться в Генеральную
Дирекцию по Демократии и
Политическим вопросам.

Все другая корреспонденция по
поводу этого документа,
должны быть адресованы
dgi-cdpc@coe.int

© Московский университет МВД
России

имени В. Я. Кикотя, 2015

© Горшёнва И. А., перевод на
русский язык, 2015

© Шалягин Д. Д. перевод
на русский язык, 2015

© Тарасова Е. В.,
оригинал-макет, 2015

Обложка и Дизайн: Департамент
документации и публикации /
ДДП/, Совет Европы

© Совет Европы, декабрь 2014
Издано в Совете Европы

Translations into non-official languages are not made
by the Council of Europe and it does not check their
accuracy or linguistic quality. They are published for
information purposes only and the Council of Europe
accepts no responsibility for their quality or content.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	7
ГЛАВА 1 ВВЕДЕНИЕ	9
1.1. Совет Европы и транснациональная организованная преступность	9
1.2. Разработка Белой книги	11
1.3. Нормотворческая и политическая деятельность в отношении организованной преступности, как транснационального явления	13
ГЛАВА 2 ОСОБЕННОСТИ ТЕНДЕНЦИЙ И ПРОЯВЛЕНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ	15
2.1. Трудности определения тенденций развития транснациональной организованной преступности	15
2.2. Новые тенденции, выявленные в области транснациональной организованной преступности	16
2.3. Транснациональная организованная преступность: основные особенности и меры противодействия	18
ГЛАВА 3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ	21
3.1. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей	22
3.2. Специальные методы расследования	28
3.3. Защита свидетелей и стимулы для сотрудничества	31
3.4. Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором	37
3.5. Возвращение активов	40
ГЛАВА 4 РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО БУДУЩИХ ДЕЙСТВИЙ	43
4.1. Общие рекомендации	43
4.2. Укрепление судебного и полицейского сотрудничества	44
4.3. Использование специальных методов расследования	45
4.4. Свидетели, государственные свидетели и лица, сотрудничающие со следствием	45
4.5. Взаимодействие и сотрудничество с другими организациями	45
4.6. Возвращение активов	45
ГЛАВА 5 ВЫВОДЫ КОМИТЕТА	47
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – ИЗБРАННЫЕ ТЕКСТЫ	49
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	51

ПРЕДИСЛОВИЕ

Транснациональная организованная преступность (ТОП) является ключевой проблемой для многих государств-членов Совета Европы, поскольку представляет собой серьезную угрозу верховенству права и грозит серьезными последствиями для экономики, социального развития и граждан. Согласно некоторым исследованиям, сегодня в Европе активно действует примерно 3600 международных организованных преступных групп. Являясь организацией, призванной защищать демократию, права человека и верховенство права, Совет Европы обязан играть значительную роль в борьбе против ТОП. Белая книга, подготовленная по запросу Комитета министров, определяет направления и конкретные задачи, которые могли бы быть эффективно решены данной организацией.

Как использовать специальные методы расследования? Каким образом использовать информационную сеть? Как реализовать перемещение свидетелей через границу? Является ли отсутствие взаимного доверия реальной проблемой для государств-членов Совета Европы? Белая книга содержит перечень рекомендаций, направленных на определение мер, которые следует применять в следующих пяти ключевых областях: специальные методы расследования, защита свидетелей, сотрудничество с частным сектором, возвращение активов, расширение сетей международного сотрудничества.

Необходим специализированный подход, но существует угроза того, что фрагментарность результатов не будет способствовать выработке общей позиции и осуществлению совместных мер в борьбе с ТОП. Впервые группа экспертов из государств-членов и представители семи мониторинговых органов Совета Европы (все с большим опытом борьбы с организованной преступностью) сотрудничали при подготовке этой Белой книги. Работа на межгосударственной основе, безусловно, способствует результативности и имеет определяющее значение для принятия конкретных решений.

Основным недостатком, как подчеркивается в Белой книге, является гео-графическая фрагментарность международного сотрудничества: мы должны содействовать более эффективной реализации стандартов Совета Европы в данной области. Без надлежащего применения юридического инструментария международное сотрудничество затруднительно или даже невозможно. В целях создания общей основы для сотрудничества в вопросах уголовной юстиции по всей Европе, а иногда и за ее пределами, в последние десятилетия в рамках Совета Европы было заключено около 30 конвенций. Эти конвенции охватывают такие механизмы сотрудничества, как экстрадиция, взаимная правовая помощь и передача осужденных лиц, что также направлено против конкретных форм преступности, имеющих трансграничное измерение, таких, как терроризм, торговля людьми и киберпреступность.

Многие из этих конвенций ратифицированы большинством государств. Кроме того, в последние годы все большее число неевропейских государств вступили в «семью» Совета Европы путем присоединения к этим конвенциям.

Надеюсь, что данная Белая книга будет полезной как государственным структурам, так и практическим органам, ведущим борьбу с преступностью.

Турбьёрн Ягланд
Генеральный секретарь Совета Европы

Общие положения

Транснациональная организованная преступность (ТОП) представляет собой серьезную угрозу для глобальной безопасности и может причинить значительный социальный и экономический ущерб. Для недопустимости распространения данного явления необходимо принятие дополнительных мер основанных на преимуществах глобализации и возможностях информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). ТОП пользуется существующими в законах лазейками, а правоохранные органы сталкиваются с трудностями из-за невозможности быстро пресекать преступные деяния в случаях, когда применяются изощренные методы прикрытия и сокрытия преступных доходов.

Угроза ТОП становится все более актуальной проблемой для многих государств-членов Совета Европы, а, следовательно, и для Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП)¹.

Создание Специальной редакционной группы по транснациональной организованной преступности (PC-GR-COT) было одобрено в 2012 году, а мандат Группы включал разработку Белой книги о ТОП, предлагающей комплекс юридических и практических мер, которые следует предпринять Организации в данной области.

Особое внимание в этом документе было уделено выявлению областей, в которых Совет Европы может способствовать борьбе с ТОП, действиям, которые он может выполнять лучше или наиболее эффективно, и проблемам, которые не подвергались специальному рассмотрению другими международными или наднациональными организациями или которые должны быть скоординированы с действиями Совета Европы. Проще говоря, Организация должна инициировать действия по предупреждению и борьбы с ТОП там, где пока не удалось решить проблему или найти пути необходимого взаимодействия.

Вместо того, чтобы обсуждать хорошо известные концептуальные проблемы организованной преступности и ее транснациональный подтекст, Специальная редакционная группа сосредоточилась на определении приоритетных мер эффективной борьбы с ТОП через уголовно-правовую систему. Белая книга не ставит своей целью выработку приоритетов с оперативной точки зрения, проведения оценки рисков или угроз от ТОП; ее целью является выявление конкретных областей, где необходимо принять меры для совершенствования уголовно-правовой реакции на ТОП. При определении этих возможных областей действий были приняты во внимание доклады Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН)², Европейского полицейского ведомства (Европол)³ и доклад Европейского парламента, подготовленный в сентябре 2013 г.⁴, а также экспертные оценки, представленные национальными специалистами. Основные выводы состоят в следующем:

- ▶ существует достаточное количество правовых конструкций. Как представляется, основная проблема заключается не в отсутствии правовых инструментов, а в их практическом применении;
- ▶ выявление новых тенденций ТОП помогает установить приоритеты в отношении некоторых видов преступлений и определении оперативной политики. Однако повышение эффективности уголовно-правовой системы в отношении ТОП предполагает устранение как на юридическом, так и на практическом уровнях общих недостатков как механизмов сотрудничества, так и самой системы уголовной юстиции;
- ▶ существует необходимость определения отсутствия адекватного применения уже имеющихся инструментов, в частности, международного сотрудничества на полицейском и судебном уровнях. Созданы различные мониторинговые службы, которые анализируют реализацию соответствующих конвенций. Общий подход, объединение информации, полученной мониторинговыми органами

1 Комитетом министров была возложена ответственность за надзор и координацию деятельности Совета Европы в области предупреждения и борьбы с преступностью на созданный в 1958 году ЕКПП.

2 УНП ООН, Глобализация преступности. Оценка угрозы транснациональной организованной преступности, Управление ООН по наркотикам и преступности, Вена, 2010, доступно на сайте www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

3 Европейское полицейское ведомство, SOCTA 2013. Оценки угроз, исходящих от серьезной и организованной преступности в ЕС, 2013, доступно на сайте www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

4 Доклад Специального комитета Европейского парламента по организованной преступности, коррупции и отмыванию денег: рекомендации относительно необходимых к принятию действий и инициатив, представленный Сальваторе Яколино.

Совета Европы, способствовали бы выявлению проблем, содействуя таким образом, осуществлению необходимых совместных действий по их преодолению;

- ▶ осознавая невозможность проведения анализа всего перечня существующих в борьбе с ТОП проблем, Группа приняла решение сосредоточить внимание на тех из них, которые обычно определяются как приоритетные для адекватной уголовно-правовой реакции на ТОП. Члены Группы подтвердили выводы многочисленных исследований в этой области и привнесли свой собственный значительный практический вклад в общий результат;
- ▶ определяя наиболее продуктивные области, где Совет Европы мог бы сыграть реально значимую роль на панъевропейском пространстве, настоящая Белая книга сосредоточила усилия на уголовно-правовой направленности. Это не означает, что предупреждение преступности не рассматривается как ключевой фактор, однако учитывая собранную аналитическую информацию, Группа решила сконцентрироваться на повышении качества уголовно-правового регулирования в борьбе с организованной преступностью на транснациональном уровне (оперативно-розыскная деятельность, расследование, уголовное преследование, доказательственная база, возвращение активов);
- ▶ хотя Группа обозначила многочисленные аспекты в области ТОП, которые могли бы стать предметом ее деятельности, для разработки четких рекомендаций будущего плана действий в Белой книге были выбраны только пять: а) проблемы, связанные с полицейским и судебным межгосударственным сотрудничеством; б) использование специальных методов расследования (СМР); в) осуществление программ защиты свидетелей и сотрудничества государственных свидетелей; г) необходимость расширения сотрудничества с административными органами и частным сектором; д) настоятельная необходимость установления источников доходов от преступной деятельности с целью предотвращения такого рода преступности и реального повышения эффективности борьбы с преступными организациями, действующими на транснациональном уровне.

В целях совершенствования уголовно-правовой реакции на ТОП и на основе анализа сформулированных пяти ключевых областей (а–д), в Белую книгу был включен перечень рекомендаций. В задачу создания данной Белой книги не входит изложение четкого плана, определяющего приоритеты и конкретные мероприятия для Совета Европы. В книге представлены рекомендации, в которых предлагаются определенные меры.

Участие Совета Европы в разработке общей стратегии в борьбе с ТОП, а также осуществление политических и практических действий в конкретных областях, безусловно, будет способствовать повышению эффективности борьбы с ТОП. Совет располагает хорошими возможностями для осуществления политических мер, способствующих осознанию необходимости коллективной борьбы с ТОП; разработки новых и реализации исполнения существующих соглашений; а также совместной работы по обмену оперативной информацией (в том числе, в специальных сетях). Кроме того, хотя нет никаких сомнений в том, что уголовно-правовая реакция является ключевым инструментом в борьбе с ТОП, отсутствие полного объема конкретной информации не способствует повышению эффективности функционирования уголовной юстиции. Недостаёт важных сведений о том, где уголовно-правовая система не справляется со своими задачами. Для ответа на этот вызов, мы должны знать, в какой плоскости лежат проблемы: каким образом используются специальные методы расследования? Как используется дистанционная компьютерная сеть? Каковы реалии перемещения свидетелей через границу? Насколько законы о защите персональных данных препятствуют обмену информацией? Действительно ли отсутствие взаимного доверия является реальной проблемой для государств-членов Совета Европы? Эти вопросы должны быть проанализированы на практическом уровне с целью определения необходимых к применению мер.

Мониторинговые органы Совета Европы с многолетним опытом и высоким уровнем специализации в различных областях ТОП способны осуществлять разносторонние формы борьбы с ТОП в общеевропейском контексте. Однако принимая во внимание большое значение специализации, целесообразно также применение общего подхода, так как существует риск того, что фрагментарные результаты не могут быть использованы для обобщенного анализа и принятия совместных мер в борьбе с ТОП.

Последующее содержание основано на прочном фундаменте достижений Совета Европы.

ГЛАВА 1

Введение

1.1. СОВЕТ ЕВРОПЫ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ

Транснациональная организованная преступность (ТОП) представляет прямую угрозу для внутренней безопасности всех государств-членов Совета Европы и представляет значительную угрозу неизблемости норм права и целостности демократических институтов. Комитет министров определил этот вид преступности как один из приоритетных для программы работы Организации на годы вперед. Для эффективной борьбы с ТОП чрезвычайно важно взаимодействие всех участников.

Первая проблема в решении вопроса транснациональной организованной преступности (ТОП) состоит в совместном определении значения термина «организованная преступность»⁵. Для целей настоящего документа мы приняли определение «организованной преступной группы», содержащееся в Рекомендации Совета Европы Rec (2001)11, формулирующей определяющие принципы борьбы с организованной преступностью, идентичные определению, содержащемуся в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП)⁶. Что касается понятия «транснациональная», мы используем определение, содержащееся в КТОП⁷.

ТОП представляет прямую угрозу для внутренней безопасности всех государств-членов Совета Европы. Ввиду своего транснационального характера такого рода преступления не могут быть пресечены каждым отдельным государством. Это требует целенаправленного и всестороннего подхода, включая оперативное применение механизмов международного сотрудничества.

В ответ на угрозу ТОП европейские государства совместно действовали в рамках различных международных и наднациональных форумов. Многие из этих структур, например Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Международная организация уголовной полиции (МОУП или Интерпол) и институты Европейского Союза (ЕС), уже доказали свою действенность. Однако, видимо, несмотря на существование многочисленного правового инструментария, принятого в отношении ТОП, по-прежнему отсутствует рамочная общеевропейская основа и общий стратегический подход всех государств-членов к решению проблемы ТОП.

- 5 Существует множество определений «транснациональной организованной преступности», от тех, которые идентифицируют ее только как вид мафиозных преступных организаций, и завершая теми, которые относят ее к любой преступной структуре, где более трех человек действуют сообща. То же самое применимо к значению «транснациональная».
- 6 Приложение к Рекомендации Rec(2001)11: «организованная преступная группа означает группу, состоящую из трех или более лиц, существующую в течение определенного периода времени и действующую согласованно с целью совершения одного или нескольких тяжких преступлений, для получения прямо или косвенно финансовой или материальной выгоды».
- 7 Статья 3: «(а) Оно совершено в более чем одном государстве;
(b) оно совершено в одном государстве, но значительная часть его подготовки, планирования, проведения или контроля происходит в другом государстве;
(c) оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая занимается преступной деятельностью в более чем одном государстве; или
(d) оно совершено в одном государстве, но имеет существенные последствия в другом государстве».

ТОП наносит значительный ущерб верховенству права и целостности демократических институтов. Изогранный инструментарий и насилие, используемые криминальными организациями для достижения своих целей, свидетельствуют о том, что ТОП представляет собой серьезную угрозу для человечества, равно как для верховенства права и, следовательно, для ценностей, защищаемых Европейской Конвенцией по правам человека и, в целом, Советом Европы. Нельзя переоценить негативное воздействие на национальную экономику. Значительные суммы теряются в связи с неуплатой налогов, отмыванием денег и использованием незаконных экономических рынков, не говоря уже о косвенном экономическом ущербе, вызванном организованной преступностью и ее противоправной деятельностью, способной подорвать авторитет и конкурентоспособность финансовых и коммерческих секторов государства.

В то же время преступные организации и отдельные криминальные элементы как в Европе, так и за ее пределами постоянно меняют места своего нахождения, демонстрируя способность объединять усилия и действовать трансгранично во всех частях Европы, все более осложняя проведение расследований и последующего уголовного преследования в отдельных государствах-членах.

С 1958 года Европейский Комитет Совета Европы по проблемам преступности (ЕКПП) содействовал развитию международного уголовного права, разработке ряда важных правовых рычагов борьбы с ТОП. Кроме того, вопросы уголовного права недавно были определены Комитетом министров как один из основных приоритетов программы работы Совета Европы на годы вперед⁸.

Учитывая тот факт, что ряд международных и наднациональных форумов уже вовлечены в борьбу с ТОП, можно утверждать, что Совету Европы нет необходимости предметно заниматься этой проблемой. Но для такого вывода нет оснований: борьба с ТОП настолько сложна, что необходимо объединить все возможные усилия для борьбы с ней во всех возможных направлениях с привлечением тех исполнителей, которые лучше всего подходят для достижения обозначенных целей. Совет Европы, и в частности ЕКПП, обладают уникальными возможностями и хорошо зарекомендовали себя в области уголовно-правового сотрудничества и могут оказывать содействие и дополнять работу вышеуказанных организаций, выступая в качестве посредников, обеспечивая взаимодействие со стратегическими партнерами и развивая сотрудничество во всей Европе. Деятельность Организации должна быть совместима и скоординирована с теми структурами, которые учреждены и аффилированы с ООН и ЕС. Это пример лишь двух наиболее значимых организаций, активно участвующих в борьбе против ТОП.

В данной области, как и во многих других, координация и распределение задач играют важную роль для исключения дублирования мероприятий и их сопровождения, что может оказать негативное влияние на эффективность конечных результатов. Отсутствие внятной общей стратегии по предотвращению и пресечению ТОП проявляется в использовании различных подходов к определению угроз и рисков, исходящих от ТОП, а также в обозначении возможных «врагов» и оценки их потенциала, что снижает эффективность борьбы с ними. ТОП «развивается» гораздо быстрее, чем способность государств на нее реагировать. Эта ситуация требует применения исключительно эффективного подхода к борьбе с ТОП, выявления приоритетов, принятия общих нормативов и применения единых методов их реализации в практической деятельности по раскрытию и пресечению ТОП.

Мониторинговые органы Совета Европы, с многолетним опытом и высокой степенью специализации в различных областях, связанных с ТОП, способны решать многоаспектные проблемы, связанные с борьбой против ТОП в общеевропейском контексте. Эти мониторинговые органы не только активно содействуют эффективному использованию и осуществлению конвенций Совета Европы, касающихся различных форм ТОП, но также подготавливают достойные внимания доклады, в которых раскрываются конкретные недочеты практической работы, а также необходимость внесения изменений в нормативные документы. Они также организуют многочисленные мероприятия для сбора информации и повышения уровня осведомленности о важности соблюдения этих конвенций. Однако, представляется, что для принятия общего подхода к ТОП опыт этих специализированных комитетов нуждается в большей скоординированности.

8 Программы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL), по борьбе с терроризмом, киберпреступностью, торговлей людьми (GRETA) и по борьбе с фальсификацией медицинской продукции (MEDICRIME) предполагают выработку комплексного подхода и реагирование на основные угрозы верховенству права, на основе разработанного за многие годы целого перечня стандартов и механизмов их реализации. В этих областях Совет Европы будет продолжать свои активные партнерские контакты с другими международными организациями, включая ООН, УНП ООН, ОЭСР, ФАТФ, ЕС, ОБСЕ и ОАГ.

1.2. РАЗРАБОТКА БЕЛОЙ КНИГИ

Для определения тенденций и проблем, которые представляет ТОП, и возможных мер по пресечению ее деятельности Комитет министров одобрил 21 ноября 2012 года создание Специальной редакционной группы по транснациональной организованной преступности (РС-GR-). Результатом этой работы должна стать подготовленная Белая книга.

Угроза ТОП является все более важным вопросом для многих государств-членов Совета Европы, а, следовательно, и для ЕКПП, и влечет за собой проблемы различного уровня.

«Дорожная карта» деятельности Европейского комитета по проблемам преступности в сфере ТОП была представлена на заседании ЕКПП в декабре 2011 года. Было принято решение подготовить проект мандата деятельности ограниченной в своих полномочиях редакционной группы экспертов по ТОП для утверждения ЕКПП и последующего представления Комитету министров.

В марте 2012 года Бюро ЕКПП одобрило проект мандата и поручило Секретариату направить его всем делегациям ЕКПП на письменное утверждение и для последующего его представления в Комитет министров для принятия.

После длительных переговоров, 21 ноября 2012 года Мандат деятельности Специальной редакционной группы по транснациональной организованной преступности (РС-GR-COT) наконец был принят Комитетом министров.

1.2.1. Мандат деятельности

РС-GR-COT должна была выполнить следующие задачи:

- ▶ выявление существующих и возникающих проблем транснациональной организованной преступности, требующих уголовно-правовой реакции;
- ▶ разработка, в тесном сотрудничестве со стратегическими партнерами, общеевропейских стратегий и, по возможности, общей политики в области предупреждения и борьбы с транснациональной организованной преступностью;
- ▶ сбор, оценка и обмен результативным опытом предупреждения и борьбы с транснациональной организованной преступностью между всеми государствами-членами Совета Европы;
- ▶ подготовка Белой книги для представления Комитету министров, после одобрения ЕКПП, об отдельных тенденциях и проявлениях транснациональной организованной преступности в государствах-членах Совета Европы, которые могут рассматриваться в качестве приоритетных направлений, с особым вниманием к разработке комплексного стратегического подхода к борьбе с транснациональной организованной преступностью и определению общих ответов на основные угрозы верховенству права и безопасности граждан.

При выполнении своих задач РС-GR-COT будет принимать во внимание предыдущую и текущую работу, проводимую в этой области соответствующими международными и наднациональными организациями, в частности ЕС и Советом Европы.

Как только были определены тенденции и проявления ТОП в государствах-членах Совета Европы, ожидаемым результатом стала подготовка Белой книги по отдельным ключевым вопросам, которые могут считаться приоритетными, с концентрацией внимания на выявлении возможных пробелов в уголовно-правовом сотрудничестве и предоставлении рекомендаций в отношении возможных действий Совета Европы в этой сфере. В соответствии с Мандатом, РС-GR-COT должна была завершить свою работу в декабре 2013 года.

1.2.2. Состав группы

Специальная редакционная группа состояла из 12 представителей государств-членов, специалистов наиболее высокого уровня в области ТОП, уголовного права и криминологии, назначенных ЕКПП, и одного научного эксперта, г-на Майкла Леви (Великобритания), признанного профессионала в той же области, назначенного Генеральным секретарем. Председателем группы стала г-жа Лорена Бахмаер Винтер (Испания), избранная на этот пост на первом же заседании.

Группа состояла из представителей от Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Германии, Греции, Дании, Испании, Италии, Российской Федерации, Сербии, Турции, Хорватии и Чешской Республики. Как оказалось, все представители имели значительный опыт в борьбе с ТОП как на практическом уровне (например, прокуроры, сотрудники специализированных правоохранительных подразделений), так и на академическом или политическом уровнях.

За счет соответствующих источников финансирования в работе Группы приняли участие представители следующих мониторинговых органов Совета Европы (Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, MONEYVAL⁹; Комитет экспертов по вопросам функционирования европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам, PC-OC¹⁰; Комитет экспертов по терроризму, CODEXTER¹¹; Комитет Конвенции по киберпреступности, T-CY¹²; Группа сотрудничества по борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотиков, Группа Помпиду¹³; Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми, GRETA¹⁴; Группы государств против коррупции, GRECO)¹⁵, а также представители от Мексики, ЕС и Интерпола.

Участие, в большинстве своем, председателей мониторинговых органов Совета Европы, а также основных международных участников в области борьбы с ТОП, вселяет уверенность, что Совет Европы, в силу своей правовой основательности и богатого опыта, имеет все возможности взять на себя эту своевременную инициативу. Более того, это начинание породило широкий спектр предложений по содержанию самой Белой книги.

1.2.3. Методы работы

В июне 2013 года было проведено первое заседание Специальной редакционной группы. Оно началось с заслушивания в режиме круглого стола национальных докладов об основных проблемах в стране каждого представителя, с которыми предстояло работать специальной редакционной группе и которые они уже предварительно представили в письменной форме в Секретариат. Представители различных мониторинговых органов Совета Европы доложили об основных мероприятиях, проведенных в рамках своей деятельности, сосредоточив внимание на транснациональных аспектах организованной преступности. Их вклад в работу Группы был высоко оценен и признан базовым для выявления возможных направлений, которые должны быть отражены в Белой книге. Мониторинговые органы также оценили значимость совместных заседаний и работы на такой междисциплинарной основе.

Специальная редакционная группа рассмотрела положительный опыт судебного сотрудничества в уголовно-правовых вопросах, на примере Европейской судебной сети (EJN) и Иберо-американской сети международного правового сотрудничества (IberRED), которая, находясь в распоряжении судебных органов 22-х иберо-американских стран (в том числе, Андорры, Испании и Португалии) и Верховного суда Пуэрто-Рико, служит инструментом взаимодействия по гражданским и уголовным делам.

- 9 MONEYVAL является межправительственной группой экспертов, целью создания которой является обеспечение государствам-членам Совета Европы наличия эффективной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма и возможности выполнения соответствующих международных стандартов в этих областях. См.: www.coe.int/moneyval, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 10 Комитет PC-OC осуществляет мониторинг всех документов Совета Европы в сфере международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам. Он разрабатывает (согласовывает) новые обязывающие и инициативные нормы и осуществляет их мониторинг, включая разработку практического проблемно-ориентированного сопровождения, его применение или толкование. См.: www.coe.int/tcj, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 11 CODEXTER является межправительственным комитетом, который координирует осуществление деятельности в приоритетных областях в рамках мер по борьбе с терроризмом и следит за исполнением документов Совета Европы против терроризма. См.: www.coe.int/terrorism, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 12 В Комитете T-CY представлены государства-участники Конвенции по киберпреступности для мониторинга за ее эффективным осуществлением. Целью Комитета является обмен информацией о существенных правовых, политических или технических достижениях, относящихся к киберпреступности и сбор доказательств в электронной форме. См.: www.coe.int/tcy, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 13 Группа Помпиду способствует развитию междисциплинарной, эффективной и обоснованной политики в отношении проблемы наркотиков в государствах-членах, объединяя практику, науку и политику в направлении реализации программ по борьбе с наркотиками. См.: www.coe.int/pompidou, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 14 Группа GRETA следит за применением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. См.: www.coe.int/trafficking, по состоянию на 11 сентября 2014 г.
- 15 Группа GRECO следит за исполнением документов и стандартов Совета Европы по борьбе с коррупцией. См.: www.coe.int/greco, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

Группа определила и согласовала круг проблем для дальнейшей разработки в Белой книге. В частности, вопросы взаимной правовой помощи и международного сотрудничества в уголовно-правой сфере; вопросы, касающиеся конфискации доходов от ТОП; недостатки в программах защиты свидетелей; вопросы совершенствования специальных следственных мер, а также проблемы взаимодействия административных и правоохранительных органов.

Второе заседание, на котором был представлен предварительный проект Белой книги, проходило в декабре 2013 года. Перед передачей Белой книги в Комитет министров для утверждения и исходя из замечаний, полученных от ЕКПП в ходе его 65-й пленарной сессии (2–5 декабря 2013 года), каждая ее тема была рассмотрена и прокомментирована членами Специальной редакционной группы.

1.3. НОРМОТВОРЧЕСКАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ, КАК ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОГО ЯВЛЕНИЯ

Разработку новых конвенций или юридических инструментов по ТОП не следует больше считать приоритетной задачей. Необходимо сосредоточить усилия на ратификации, имплементации и .

Наиболее серьезные формы организованной преступности носят транснациональный характер, поскольку предполагают совершение деяний в разных странах, когда преступники пользуются зарубежными связями и поддержкой, вовлекая иностранные государства в процесс отмыwania денег через инвестирование зарубежных компаний или недвижимости и используя налоговые льготы для сокрытия доходов от преступлений. Для решения проблемы организованной преступности (и относящихся к ней преступлений) и в связи с тем, что проблема носит преимущественно транснациональный характер, многие документы были уже приняты на международном и европейском уровне (среди прочих – документы ООН, Совета Европы и ЕС, представленные в Приложении 1).

Анализ правовых инструментов международного уровня ясно показывает, что они представляют собой постоянно изменяющееся поле для практической и политической деятельности, но только одна политика не всегда может привести к изменениям в действиях «на местах». Видимо, Совет Европы больше не должен считать разработку новых конвенций и правовых документов в отношении ТОП приоритетной задачей. Несмотря на впечатляющее количество юридических рычагов пресечения ТОП, по-прежнему существуют проблемы ратификации, имплементации и повышения эффективности. РС-GR-COT выделила несколько проблемных областей, которым и посвящена Белая книга и которые будут рассмотрены в следующих главах не в порядке значимости, а в порядке их роли в уголовном процессе: от выявления преступлений до возвращения доходов от преступной деятельности.

ГЛАВА 2

Особенности тенденций и проявления транснациональной организованной преступности

Три основных фактора оказывают влияние на расширение ТОП: мобильность незаконной торговли товарами и людьми, институциональные и политические события, и что наиболее важно, технологический прогресс. Для эффективной борьбы с этой проблемой необходимы надежные данные уголовной статистики. Ключевым, для определения необходимости дальнейших действий является выявление новых тенденций. Традиционные проблемные области, такие, как международный оборот наркотиков, эксплуатация и торговля людьми и финансовые преступления остаются основными причинами для беспокойства.

2.1. ТРУДНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Понятие «тенденция» в организованной преступности содержит два элемента, различные в принципе, но часто смешиваемые на практике. Первый – это эволюция способов самоорганизации преступных сообществ и отношений, которые они поддерживают друг с другом, т.е. «организованная» часть их деятельности. Второй элемент – это развитие различных форм совершения преступлений, степень их социальных последствий относительно самого преступления и причиненного вреда.

При описании видимых изменений деятельности, форм и тенденций развития в области организованной преступности трудно определить и оценить, что лежит в их основе с точки зрения технологии совершения преступных деяний и задействованных человеческих ресурсов. Иногда ситуация может показаться более угрожающей только исходя из наших знаний о предшествующих событиях, а не потому, что она действительно стала представлять угрозу. Наше понимание тенденций лишь настолько объективно, насколько оно опирается на полицейские сведения, научные исследования и информацию гражданских лиц. Поэтому различие способов сбора данных в государствах-членах Совета Европы и степень прозрачности их целей представляют собой те условия, которые следует принимать во внимание.

Под организованной преступностью в Европе обычно понимаются как корыстные преступления (например, кража произведений искусства и антиквариата, торговля людьми, вымогательство, мошенничество, грабеж и др.) и преступления, совершаемые в результате сговора или транзитные преступления (например, некоторые формы коррупции, незаконная миграция, наркотрафик и отмывание денег).

Сведения о неучтенных и нераскрытых преступлениях достаточно расплывчаты, так как здесь есть значительное количество «теневых зон». Несмотря на отсутствие точных данных о численности, воздействии и ущербе от организованной преступности на панъевропейском пространстве, существует общее признание того, что особенно для преступлений, связанных с незаконной торговлей, совершаемых в результате сговора, или где трудно определить фактические жертвы, зарегистрированные преступления или количество возбужденных дел являются скорее индексом полицейской активности, чем мерой «объективного» объема и масштаба любой проблемы преступности. Для выявления тенденций, касающихся ТОП, следует попытаться объединить официальные, научные данные, информацию, полученную от журналистских расследований, и других источников гражданского общества.

Группа считает первоочередной задачей на национальном уровне сбор надежных и однородных данных о преступлениях ТОП: только на основе достоверных данных и уголовной статистики можно приступать к эффективному пресечению столь сложного явления на политическом, судебном и правоохранительном уровнях.

2.2. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, ВЫЯВЛЕННЫЕ В ОБЛАСТИ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

За последние несколько лет мы стали свидетелями появления следующих особенностей (и направлений) современной преступности: транснациональный характер преступной деятельности и организационные измерения ее деятельности.

Первый – это следствие трех основных факторов:

- ▶ мобильность торговли товарами и людьми: если в прошлом интересы преступников были ориентированы на недвижимое имущество (в области сельского хозяйства, государственных контрактов и строительства), то в настоящее время растет уголовный интерес к движимому имуществу, такому, как оружие, наркотики, ядовитые отходы, металлы, различные поддельные товары, а также к физическим лицам как к объектам торговли или незаконного ввоза мигрантов. Преследование этих новых преступных целей и их перенос из страны происхождения или производства в конечный пункт их назначения является фактором создания этого нового измерения;
- ▶ институциональные и политические события, особенно отмена внешних границ некоторых конкретных областей и регионов. Очевидным примером этого является ЕС, где отмена его внутренних границ способствовала свободному передвижению людей, товаров, капиталов и услуг, а также преступников, незаконных товаров и услуг и незаконных денежных средств;
- ▶ технологические разработки, которые позволяют и поощряют молниеносную коммуникацию, сделки и циркуляцию, а также быстрые транзакции при отмывании незаконных денежных средств, приобретенных преступным путем (доходы от преступлений).

Что касается организационного измерения, то общеизвестно, что в настоящее время преступники становятся все более связанными друг с другом, поскольку они признают дополнительную ценность совместной работы для осуществления незаконной деятельности. Конечно, когда мы говорим об организационном измерении мы имеем в виду не просто ситуации, в которых большее количество людей участвует в совершении преступления, играя различные роли для достижения окончательной незаконной цели, а ситуации, в которых группа собрана неслучайно и имеет стабильную численность, иногда со сложной и весьма значимой структурой, для того чтобы реализовывать программу, выходящую за рамки одного преступления. Такая структура играет важную роль в получении прибыли членами группы.

Эти новые модели современной преступности можно легко обнаружить не только на основе практического опыта, но и в докладах правоохранительных и судебных органов, в сведениях, собранных на национальном и международном уровнях, а также из анализа данных, имеющихся на уровне ЕС. Следует отметить Стратегический доклад Европейского полицейского ведомства (Европол) SOCTA 2013, который содержит информацию для европейских правоохранительных и директивных органов об угрозе особо опасных преступлений и организованной преступности в ЕС, материалы которого могут быть использованы на уровне Совета Европы¹⁶. По данным этого источника «особо опасные преступления

16 Доклад SOCTA является краеугольным камнем многолетнего политического цикла, учрежденного ЕС в 2010 г. в качестве инструмента, который обеспечивает эффективное сотрудничество между национальными правоохранительными органами, институтами ЕС, учреждениями ЕС и другими соответствующими партнерами в борьбе с особо опасными преступлениями

и организованная преступность являются все более динамичным и сложным явлением и по-прежнему представляет серьезную угрозу для безопасности и процветания ЕС и третьих стран». Основные выводы настоящего доклада показывают, что традиционные преступления в таких областях, как, например, международный оборот наркотиков остаются главной причиной для беспокойства. Там также подчеркивается, что последствия глобализации в обществе и бизнесе способствовали возникновению новых способов преступной деятельности, заключающихся в использовании преступными сетями законодательных лазеек, Интернета и условий, связанных с экономическим кризисом, для снижения рисков при получении незаконной прибыли.

Проанализировав информацию о существующих угрозах, СОСТА-2013 идентифицирует ряд ключевых приоритетных направлений: содействие незаконной иммиграции, торговля людьми, незаконный оборот синтетических и других видов наркотиков, мошенничество по невозврату НДС при транзакциях внутри ЕС, производство и распространение контрафактных товаров, киберпреступность и отмывание денежных средств¹⁷.

Кроме того, как подчеркивается в Докладе СОСТА 2013, продолжающееся развитие якобы новой разновидности организованных преступных групп «сетевое стилия» определяется не по их этническому происхождению или национальности, как это было до сих пор, а, в большинстве своем, по их способности действовать в международном масштабе, с несколькими партнерами, в разных областях преступной деятельности и в различных странах. Пирамидальная структура превратилась в сотовую сеть с непрерывно меняющимися партнерами и даже местами нахождения. Европол заявляет, что такие изменения требуют пересмотра ответных стратегических мер ЕС с отказом от сосредоточения на отдельных этносах или даже отдельных криминальных районах к более гибкой, разнородной модели этих динамически организованных преступных сетей путем более эффективного использования трансграничных механизмов для обмена информацией и координации оперативной деятельности. Это также может быть предложено Совету Европы и должно быть политически беспрепятственным для тех государств-членов, которые ратифицировали КТОП¹⁸.

Анализ, проведенный институтами ЕС, хоть и не полностью применим к панъевропейскому пространству, тем не менее полезен для демонстрации преобладающих тенденций: в конце концов, феномен ТОП в ЕС имеет четкую и прямую связь с преступными организациями, действующими в соседних государствах. Преступные организации, действующие в ЕС, например, в наркобизнесе, также активны во многих государствах-членах Совета Европы.

Таким образом, можно сказать, что есть специфические особенности или различные уровни совершения некоторых преступлений в ЕС, особенно из-за ликвидации внутренних границ внутри Шенгенской зоны, но не другие тенденции или другой тип новых соответствующих преступлений, что следует из анализа ТОП в рамках пространства Совета Европы.

С 2005 года, когда был опубликован последний ежегодный доклад Совета Европы о ситуации с организованной преступностью, не существует организационной структуры или механизма для сбора данных о тенденциях в области организованной преступности во всех государствах-членах Совета Европы¹⁹. При отсутствии многоаспектного изучения этого явления в регионе Совета Европы, исследование, которое было проведено в рамках ЕС, могло бы быть использовано при разработке Белой книги.

Было также высказано мнение о том, что будущий план действий Совета Европы по ТОП не должен быть слишком сфокусирован только на новых или возникающих угрозах. Многие угрозы существуют достаточно давно, но до сих пор не изучались досконально, и это может служить достаточным основанием для выдвижения новых инициатив. Отсутствие точных данных не должно препятствовать установлению того, что необходимо для более эффективной борьбы с ТОП, сформулированные задачи и определенный план действий необходимы для преодоления нынешних проблем.

и организованной преступностью. При выявлении новых тенденций в ТОП мы, главным образом, использовали выкладки из Доклада Европола СОСТА 2013, т.к. это самая последняя версия, охватывающая значительную часть географического региона Организации.

17 Вслед за Докладом СОСТА-2013 Совет ЕС установил приоритеты в борьбе с организованной преступностью на 2014–2017 гг. См.: Проект выводов Совета от 28 мая 2013 г. (JAI 407, CRIMORG 151).

18 Интересный подход упоминается в оценке угрозы транснациональной организованной преступности, разработанный УНП ООН в 2010 г. Документ рекомендует правоохранительным органам обратить больше внимания на «подрыв» незаконных рынков (т.е. совокупность незаконной деятельности, осуществляемой различными организованными преступными группами, включая торговлю незаконными товарами и отмывание денег), а не против организованных преступных групп.

19 Научный эксперт PC-GR-COT подготовил доклад об экономических преступлениях в Европе, а также участвовал в подготовке предыдущих аналогичных докладов. Доклады с 1996 г. по 2005 г. доступны на сайте www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

2.3. ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ: ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Основные факторы, влияющие на состояние организованной преступности в стране: глобализация, внутренняя экономическая ситуация, пробелы национального законодательства, отношение общества к преступности, технический прогресс, безвизовые режимы, таможенные союзы и потенциал правоохранительных и судебных органов. Современный экономический кризис и политические обстоятельства («Арабская весна») оказали влияние на трансграничную преступность в регионе Совета Европы.

Перечень ключевых характеристик ТОП и предполагаемые ответные меры:

- ▶ каждое преступное деяние ложится бременем на общество. Но когда дело доходит до ТОП, которая обладает способностью проникать в экономические и социальные ткани общества и представляет собой серьезную угрозу для прав и свобод личности, верховенства права, надежности финансовой системы и демократии, ущерб становится гораздо больше, чем от любых других видов преступлений;
- ▶ организованные преступные группы имеют как местное, так и трансграничное измерение, не только в отношении их состава и методов деятельности, но также в отношении деятельности, которую они осуществляют, и ее последствий. Кроме того, эти группы демонстрируют высокую способность к быстрой адаптации своих преступных схем и методов деятельности за счет их гибкости;
- ▶ технологические достижения не только способствуют ТОП, но также прокладывают путь новым видам преступлений. Например, противодействие в отношении онлайн-мошенничества с целью хищения личных данных (фишинга), банковского мошенничества и кибератак на информационные системы, базы данных и персональные компьютеры, стали частью повседневной работы правоохранительных органов;
- ▶ хотя террористические группы и транснациональные организованные преступные группировки имеют разные цели в долгосрочной перспективе, непрерывность их преступных действий зависит от их финансовых возможностей. В частности, незаконный оборот наркотиков выделяется в категорию наркотерроризма из-за высокой финансовой выгоды, которую он приносит;
- ▶ организованные преступные группы, как правило, специализируются на предоставлении конкретных услуг, даже если они работают в составе сети. К ним относятся поставка, сокрытие и распространение наркотиков, операции с поддельными документами или вымогательство²⁰;
- ▶ некоторые организованные преступные группы напоминают преступные предприятия с высокой степенью профессионализма, сложной структурой и людскими ресурсами, тогда как другие очень гибкие и простые;
- ▶ с точки зрения преступников, вид товаров, с которым они имеют дело, не имеет столь важного значения. Что их мотивирует, так это способность осуществлять свою деятельность с минимальным риском обнаружения, извлекая при этом максимально возможные прибыли;
- ▶ доходы от преступлений, полученные в результате криминальной деятельности, являются основой прочности преступных организаций. Преступные группы проникают в легальную экономику с целью узаконить свои доходы и используют юридических лиц в качестве щита и посредника для осуществления незаконной деятельности. Среди секторов, уязвимых для проникновения организованных преступных групп – это «ночная жизнь», недвижимость, торговля ювелирными изделиями, пункты обмена валюты, финансовый сектор, туризм, казино, закупки и строительство. Путем реинвестирования незаконной прибыли в законные экономические средства, такие группы подрывают законную коммерческую деятельность, противодействуя развитию свободного рынка и справедливой конкуренции;
- ▶ преступные группы поддерживаются широким кругом специалистов, например юристов, бухгалтеров, финансовых консультантов, коррумпированных чиновников, судей, политиков и химиков. Без поддержки этих профессионалов ТОП оказалась бы несостоятельна;
- ▶ коррумпирование властей путем подкупа или покупки услуг государственных должностных лиц является общей чертой деятельности организованной преступности, которая позволяет

20 У.КегоиК.Эзкан.Противодействиетранснациональнойорганизованнойпреступности.Вызовыиконтрмеры.Стокгольмскаякнига, Институт политики развития и безопасности, Стокгольм, 2010 г., с. 7, доступно на сайте: www.isdp.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5816, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

добиться безнаказанности или проникновения в легальную экономику и общественные институты для осуществления общего незаконного бизнеса: политики, чиновники, сотрудники органов безопасности и разведки, армейские офицеры, менеджеры финансового сектора, юристы, адвокаты, промышленники, банковские работники, журналисты и владельцы средств массовой информации или члены их семей и близкие родственники являются лучшими целями для такой практики. Как правило, это процесс, в котором каждая сторона приглядывает за другой;

- ▶ борьба с ТОП – это процесс, который требует более широкого подхода, чем тот, который используется для борьбы с обычной преступностью. Это означает, что данному вопросу должны уделять приоритетное внимание не только законодатели и государственные органы, но и все общество, включая неправительственные организации, печатную прессу и другие СМИ, университеты, профсоюзы и частный сектор;
- ▶ для минимизации недостатков и преимуществ в административной, социальной и экономической областях, которые могли бы дать преступным группам возможность использования нерегулируемых или серых областей для достижения своих незаконных целей, превентивному подходу следует придавать приоритетное значение в борьбе с ТОП. Этот подход также включает в себя продвижение надлежащего управления, транспарентность, подотчетность и соблюдение профессиональной этики на всех уровнях государственной службы. Средства массовой информации и общественная поддержка имеют решающее значение для борьбы с коррупцией и организованной преступностью;
- ▶ профилактический подход должен включать меры, минимизирующие эффект от деятельности организованной преступности, предотвращая ее рецидивы и защищая ее жертв. Статья 31 и последующие статьи КТОП описывают в общих чертах методы такой профилактики;
- ▶ решительный ответ системы уголовного правосудия имеет существенное значение. Следует также подчеркнуть значение специализированных учреждений и подразделений, квалифицированных профессионалов, технического потенциала, бюджетных ресурсов и разумных уголовно-правовых средств;
- ▶ в уголовном законодательстве определение участия в организованной преступной группе не всегда соответствует стандартам, установленным КТОП. Это затрудняет применение уголовных мер на национальном уровне, а также сотрудничество с другими странами по уголовным делам, связанным с организованной преступностью.

ГЛАВА 3

Определение основных направлений

В целях оптимального определения стратегии Совета Европы и плана противодействия ТОП представляется важным: сосредоточить внимание на конкретных проблемах, усилить эффективность борьбы с ТОП и минимизировать риски дублирования. Отобрано пять направлений (укрепление международного сотрудничества; специальные методы расследования; защита свидетелей и стимулирование сотрудничества; административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором; возвращение активов), которые были определены как имеющие решающее значение для результативности расследования и уголовного преследования ТОП.

Принимая во внимание оценки и информацию о ТОП, представленную членами Группы, большинство из которых, как уже отмечалось, имели значительный опыт борьбы с ТОП на практическом уровне, можно сделать вывод о настоятельной необходимости адекватного применения уже имеющихся правовых рычагов, повышения эффективности расследований и координации действий на межгосударственном уровне. Вместо того чтобы делать общие заявления о необходимости эффективной борьбы с ТОП и для большей ее результативности было сочтено необходимым сосредоточить усилия на тех областях, которые имеют решающее значение для повышения эффективности борьбы уголовно-правовыми средствами. Группа определила пять взаимосвязанных областей: если инструменты сотрудничества работают неправильно, борьба на межгосударственном уровне становится неэффективной. Именно поэтому данный вопрос считался основным и рассматривался во всех деталях. Для возвращения активов и задержания подозреваемых необходимо эффективное межгосударственное расследование на основе применения специальных методов расследования, как на национальном уровне, так и в рамках международного сотрудничества. Только оперативное международное взаимодействие и расследование, нацеленное на конфискацию активов (ключевого компонента организаций криминального бизнеса), позволит сдерживать ТОП в рамках – полная же ликвидация представляется лишь идеалом. Для наказания и заключения в тюрьму совершивших такие преступления лиц и ликвидации преступных организаций важно установить сотрудничество с информаторами и получить их свидетельские показания. В некоторых видах ТОП, таких, как торговля людьми, показания жертв могут быть получены только в случае, если последние уверены, что им будет предоставлена защита. Вот почему специальные методы расследования, а также защита свидетелей рассматриваются в данной Белой книге.

Естественно, существует много других областей, которые должны быть использованы для борьбы с ТОП: профилактика, осведомленность, надлежащее управление, и, в целом, уважение верховенства права также чрезвычайно важны. Выбор лишь пяти ключевых областей не означает, что другие менее значимы или должны игнорироваться. Но для того чтобы обозначить разумные и выполнимые предложения будущей стратегии Совета Европы относительно ТОП, Группа решила сконцентрироваться на уголовном расследовании и судебном преследовании, а также на конкретных темах, которые позволят выработать четкие рекомендации.

3.1. УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПОСРЕДСТВОМ СЕТЕЙ

Улучшение международного сотрудничества в борьбе с ТОП требует надлежащей правовой базы, ее эффективной имплементации и прогресса на пути к созданию новых моделей более тесного сотрудничества. Первым шагом являются ратификация конвенций и правовых документов, а также пересмотр оговорок. Второй шаг, который заключается в исполнении запросов, механизмах и стимулах, чтобы преодолеть отсрочки и препятствия. Наконец, в борьбе с таким комплексным явлением, сотрудничества на правоохранительном и судебном уровнях имеет решающее значение.

Расследование, уголовное преследование и исполнение наказаний в отношении лиц, совершивших преступления, отнесенные к организованной преступности, требуют эффективного международного сотрудничества²¹. Несмотря на наличие многочисленных разносторонних инструментов на межправительственном или субрегиональном уровнях, международное сотрудничество развивается медленно и остается, по большей части, трудоемким.

Как правило, для эффективного сотрудничества на международном уровне должны быть соблюдены три основных условия. Во-первых, наличие соответствующих международных документов. Во-вторых, адекватность национальных правовых рамок. В-третьих, существование и практика использования сетей международного сотрудничества.

Что касается третьего условия, очевидно, что повышение эффективности в расследовании сложных форм ТОП требует создания судебных и полицейских сетей сотрудничества. Это способствует оперативности сотрудничества, пониманию транснационального измерения, координации мероприятий, исполнению запросов и преодолению правовой диверсификации среди государств-членов, участвующих в расследованиях ТОП.

В рамках субрегиональных и межрегиональных европейских, евразийских и евро-атлантических специализированных организаций, существует несколько полицейских и судебных сетей, представляющих различные модели²².

Уровень сотрудничества в этих организациях зависит от степени политической, экономической и гуманитарной интеграции. Интегрированность в более широкие институциональные ассоциации, такие, как, в частности, ЕС, Содружество Независимых Государств или Иберо-американский Генеральный Секретариат, очевидно, способствует более высокому уровню правоприменения и судебного сотрудничества.

В рамках ЕС который нацелен на создание единого пространства свободы, безопасности и правосудия, и поэтому имеет свои особенности, которые трудно перенести на другие страны, Европол, Евроюст и EJM олицетворяют собой шаг вперед в борьбе с транснациональной преступностью. Опыт EJM, Европола, Евроюста и Европейского ведомства по борьбе с мошенничеством (OLAF) показывает, что многие проблемы и препятствия, относящиеся к процессу судебного сотрудничества, могут быть решены на раннем этапе расследования через механизмы координации, поскольку, например, процедурные стандарты и требования к доказательствам могут быть разъяснены всем заинтересованным сторонам, а конкретные следственные поручения будут подготовлены заранее.

На уровне правоохранительных органов сетевое сотрудничество также имеет ключевое значение. Интерпол играет определяющую роль в этой области, и глобальная система его национальных центральных

21 Термин «международное сотрудничество» используется, поскольку Белая книга намерена охватить все виды и формы международного сотрудничества. Под этим мы подразумеваем международное полицейское сотрудничество, международное судебное сотрудничество и международное административное сотрудничество; последнее, к примеру, охватывает сотрудничество между финансовыми, информационными, налоговыми органами, органами трудовой инспекции и социального обеспечения, миграционными и другими административными органами.

22 См., например, EJM (Европейская судебная сеть / ЕСС – прим. пер.), Сеть по Геноциду, Европол, Сеть Конвенции о полицейском сотрудничестве для Юго-Восточной Европы, IberRED (Иберо-американская сеть международного правового сотрудничества – прим. пер.), Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и другими опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ (БКБОП), Виртуальный правоохранительный центр Организации за демократию и экономическое развитие (ГУАМ) по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, психотропными веществами и их прекурсорами, и Центрально-Азиатский региональный информационный и координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств (ЦАРИКЦ).

бюро, существующих в более чем 190 странах, является выдающимся примером сотрудничества²³. Система уведомлений и циркуляров Интерпола представляет собой хорошо известный механизм оказания содействия национальным правоохранительным органам по конкретным направлениям особых расследований²⁴. Широко признанная деятельность УНП ООН также охватывает структуры сетевого типа. Международная информационная система по вопросам противодействия отмыванию денег (IMoLIN), созданная сравнительно недавно и базирующаяся на Интернет-доступе сеть, оказывает содействие правительствам, организациям и отдельным лицам в борьбе с отмыванием денег²⁵.

Еще одним примером сети УНП ООН является ЦАРИКЦ (Центрально-Азиатский региональный информационный и координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров). ЦАРИКЦ способствует сотрудничеству между всеми правоохранительными органами в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, включая полицию, ведомства по контролю за наркотиками, таможенную, пограничную охрану и специальные службы. Он устанавливает каналы обмена защищенной информацией и договаривается о проведении многосторонних международных операций, включая контролируемые поставки.

Попытки передачи передового опыта и передовой практики от одной международной юрисдикции к другой уже существуют. В частности, можно отметить установление отношений между Европолем и так называемыми третьими странами (не входящие в ЕС государства), включая как государства Европы (Босния и Герцеговина, Россия, Турция и т.д.), так и находящимися за ее пределами (Канада, Колумбия, США и т.д.). Евроюст осуществляет аналогичную практику.

Без надлежащей правовой базы международное сотрудничество затруднительно или даже изначально невозможно. Чем больше государств становятся сторонами в этих документах, тем больше расширяется сеть юридически обязательных связей и увеличиваются возможности для сотрудничества. Становясь участниками международных договоров и конвенций, государства делают первый шаг. Затем они могут сделать больше и содействовать присоединению других государств, которые еще не являются участниками многосторонних соглашений. Государства могут также пойти дальше и присоединиться к многосторонним документам других географических образований или организаций и пригласить своих партнеров присоединиться к правовым документам Совета Европы. Все конвенции в области международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам являются открытыми для присоединения; некоторые из них изначально были созданы как открытые договоры. Действительно, все большее число неевропейских государств уже «вступило» в семью Совета Европы, присоединившись к одной или более конвенциям в области международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам. Например, Южная Корея и Чили присоединились к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и протоколам к ней. Бразилия также имеет намерение присоединиться к этому документу.

Конвенция о киберпреступности²⁶, подписанная в Будапеште 23 ноября 2001 года, является примером инициативы Совета Европы по созданию системы сетевого типа среди государств-членов с дальнейшим расширением состава. Эта Конвенция применима не только к киберпреступности, но и к любому запросу в рамках международного сотрудничества, предполагающего использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), предусматриваемых статьей 35 «Организация и функционирование круглосуточной сети», и предусматривающая, при необходимости, ускорение процесса оказания помощи, например для сохранения данных на компьютере²⁷. Следуя этому положению, почти все госу-

23 УНП ООН, Дайджест по уголовным делам организованной преступности. Сборник уголовных дел с комментариями и извлеченными уроками, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Вена, 2012, стр. 70–71, 103–104.

24 Генеральный секретариат опубликовал в 2011 г. около 26500 уведомлений и циркуляров. К концу 2011 г. в обращении было 40836 уведомлений и 48310 циркуляров, и 7958 человек были арестованы на основании уведомлений или циркуляров в том же году (Международная система уведомлений Интерпола). Базы данных и сеть контактных пунктов в области огнестрельного оружия также являются хорошим примером сетевого сотрудничества в специальной области: работающие на базе Интерпола: справочная табличная система Интерпола по огнестрельному оружию, Картоoteca нелегального оружия и Трассологическая управленческая система и Баллистическая информационная сеть.

25 IMoLIN была создана в сотрудничестве с ведущими всемирными организациями по борьбе с отмыванием денег. В ней содержится база данных по законодательству и международному регулированию (Международно-правовая база данных по борьбе с отмыванием денег), электронная библиотека и календарь мероприятий в области борьбы с отмыванием денег.

26 Основные правовые акты по сотрудничеству в уголовно-правовой сфере, разработанные в рамках Совета Европы, перечислены в Приложении 1.

27 «Статья 35 – Организация и функционирование круглосуточной сети:
1. Каждая из Сторон обязуется назначить коммуникационный пункт, доступный 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, с целью

дарства-участники создали контактные пункты либо в структуре национальной полиции либо в структуре прокуратуры или же на межведомственной основе. В этом контексте следует также обратить внимание на «сеть единых контактных пунктов» в рамках Комитета РС-ОС. Существуют веские основания изучить и рекомендовать в Белой книге дальнейшее развитие этой сети, равно как и другие вдохновляющие примеры в лице EJM и IberRED.

Пробелы и проблемы

В правовой области

Согласно информации, полученной от Комитета РС-ОС, ряд конвенций Совета Европы подписаны, но не ратифицированы государствами. Другая серьезная проблема заключается в том, что многие государства на момент ратификации конвенций внесли определенные оговорки, которые могли быть оправданы в тот момент, но со временем устарели. Заявления и оговорки требуют регулярного мониторинга, для того чтобы должным образом информировать другие стороны о возможности / невозможности сотрудничества.

Однако поскольку ТОП является глобальной проблемой, существует также необходимость сотрудничества с третьими странами. Подписание двусторонних соглашений с каждой из этих стран не только увеличивает сложность правового сопровождения, так как все двусторонние соглашения могут быть совершенно разными, но также предполагает многоступенчатый и медленный процесс. Быстрый способ увеличения сети конвенционных отношений с другими государствами – это присоединение к многосторонним документам, которые были приняты под эгидой межправительственных организаций, при условии, что данные документы открыты для присоединения третьих государств. Например, присоединение к Конвенции о взаимной помощи в области уголовного правосудия, принятой Организацией Американских Государств²⁸, позволяет применять юридически обязательные процедуры в отношении десятков американских государств без необходимости заключения ими индивидуальных двусторонних соглашений. Простое присоединение экономит время и средства.

Наконец, есть еще один, последний законодательный пласт: имплементация международных документов на национальном уровне. Национальное законодательство в области международного сотрудничества по уголовным делам выступает связующим звеном между ратифицированными международными документами и внутренним уголовным (уголовно-процессуальным) законодательством. Такое законодательство применяется в случаях, когда стороны сотрудничают. Проблемой, которая выявлена на практике, является то, что, несмотря на усилия по гармонизации международных документов, каждое государство, как правило, имплементирует конвенции по-своему. Многообразие законов, действующих в разных условиях, делает международное сотрудничество все более сложным, и, следовательно, менее привлекательным. При разработке внутреннего законодательства в этой области для достижения максимально возможной гармонизации следует предусмотреть межгосударственные консультации с включением рассмотрения вопросов сравнительного правоведения.

При исполнении запросов

Существование адекватной правовой основы является необходимым условием эффективного международного сотрудничества в вопросах уголовного права, но это только первый шаг. Практика показывает, что существуют некоторые проблемы в области передачи и исполнения запросов, довольно часто имеют место задержки, проявление недоверия, перегруженность системы уголовного правосудия и отсутствие

обеспечения оказания незамедлительного содействия в проведении расследования или разбирательства в отношении уголовных преступлений, связанных с использованием компьютерных систем или данных, и в сборе доказательств по уголовным преступлениям в электронном виде. Под содействием подразумевается помощь в осуществлении или, с разрешения национального законодательства либо согласно установившейся практике, непосредственное осуществление следующих мер:

- a. предоставление технической поддержки;
- b. сохранение данных в соответствии со Статьями 29–30;
- c. сбор доказательств, предоставление правовой информации и обнаружение подозреваемых.

2. a. Коммуникационный пункт каждой из Сторон должен обладать возможностями взаимодействия с такими органами посредством срочной связи.

28 Межамериканская конвенция о взаимной помощи в области уголовного правосудия, Нассау, 1992 г.; Факультативный протокол, Манагуа, 1993 г. См.: www.oas.org, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

адекватных знаний о процедуре и/или иностранного языка²⁹. Практические сотрудники, участвовавшие в деятельности Группы, единогласно подтвердили эту оценку.

Чаще всего в качестве проблемы указываются задержки исполнителями выполнения запросов и отказ государств в выдаче своих граждан. Эти проблемы создаются не из-за отсутствия правовых положений или ратификаций соответствующих конвенций, а из-за трудности их правовой и практической реализации.

Что касается задержек по исполнению запросов, то запрашиваемый орган часто не рассматривает соответствующие запросы о правовой помощи как приоритетные: обычно запрашиваемый орган плохо осведомлен о деле, происходящем в стране, пославшей запрос. Кроме того, по сложившейся практике в числе показателей деятельности выполнение запросов о взаимной правовой помощи не относится к приоритетным. Таким образом, подобные документы рассматриваются только после того, как внутренние дела позволят компетентному органу заняться иностранными вопросами. Недостаточная осведомленность о важности оперативного сотрудничества также является следствием практического опыта: запросы о взаимной правовой помощи по-прежнему представляются как нечто, касающееся лишь запрашивающего государства, а не региона в целом. Например, некоторые органы власти рассматривают мафиозную преступность как сугубо итальянскую проблему, что свидетельствует о недооценке возможности действовать в транснациональном масштабе. Следует пояснить, что борьба с ТОП выгодна всем государствам, потому как ТОП – это широко распространяющееся явление и, в конечном итоге, в той или иной степени затрагивает каждую страну.

Согласно документу, подготовленному Советом Европы³⁰, основной проблемой является длительность процесса взаимной правовой помощи. Причины задержек, изложенные в данном исследовании, подтверждают сформулированные нами выводы, хотя и с особенностями, касающимися системы круглосуточных контактных пунктов, предусмотренных в Конвенции о киберпреступности.

Если задержки в исполнении судебных запросов являются общей проблемой, то отказ в выдаче своих граждан также требует внимания. Такие основания отказа основаны на традиционной роли суверенного государства, обязующегося защищать своих собственных граждан. Однако в контексте активизации сотрудничества каждое государство должно способствовать выдаче предполагаемых преступников с тем, чтобы они могли быть привлечены к ответственности в государстве проведения процесса. Причины того, почему эти основания для отказа так часто выдвигаются, многообразны, но они, видимо, связаны с отсутствием доверия среди государств-членов их судебным и пенитенциарным системам.

Кроме того, необходим анализ роли, которую играют запросы при расследовании уголовной ответственности юридических лиц, будут ли запросы по мерам и доказательствам применительно к обвиняемым юридическим лицам, приниматься и выполняться во всех государствах Совета Европы.

Необходимость взаимного доверия для совершенствования взаимной правовой помощи, очевидно, является одной из областей, в которых Совет Европы работает и должен продолжать работать, даже не ставя целью создание единого, аналогичного ЕС, пространства правосудия. Определенное правовое единообразие, гарантии защиты прав человека, эквивалентный уровень процессуальных прав и пенитенциарных условий служат предпосылками укрепления взаимного доверия. Отсутствие политической воли и взаимного доверия играют критическую роль в этом контексте. Очевидно, что в регионах, где два или более государства реально настроены на взаимодействие, сотрудничество осуществляется более эффективно. Укрепление политической воли в сторону увеличения масштабов сотрудничества в борьбе с ТОП должно являться одной из задач Совета Европы.

Расширение контактов, установление взаимодействия, создание сетей

Основным недостатком, характеризующим текущее состояние международного сотрудничества правоохранительных органов, является его географическая раздробленность: борьба с ТОП требует

29 См.: М. Уэйд, «EuroNEEDS – оценки необходимости и потребностей Европейской системы уголовного правосудия», Институт Макса Планка для зарубежного и международного уголовного права, Фрайбург, 2011, доступно на сайте www.mpicc.de/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

30 Совет Европы. «Функционирование круглосуточных контактных пунктов по киберпреступности», документ для обсуждения, Отдел экономической преступности, Генеральный директорат по правам человека и правовым вопросам, версия от 2 апреля 2009 г., Совет Европы, Страсбург, 2009, доступно на сайте

более скоординированного и многостороннего подхода, поскольку взаимодействия, осуществляемого только путем международных поручений, недостаточно. Учитывая опыт практических сотрудников³¹, можно утверждать, что стимулирование и улучшение координации между компетентными органами государств, занимающимися расследованиями и уголовным преследованием, в свете описанного выше развития транснациональной преступности в ближайшие годы будет иметь все более решающее значение.

Сложность данных видов преступлений и их транснациональный характер требуют того, чтобы принимающие участие в расследовании различные органы власти, начиная с ранней стадии расследования, вели скоординированную работу до момента предъявления обвинения. В этом контексте необходимо исследовать перспективы создания панъевропейской сети правовой помощи по уголовным делам (от Лиссабона до Владивостока), где все 47 государств-членов Совета Европы смогли бы сотрудничать. Создание таких сетей должно быть увязано с существующими рамками, включая органы и учреждения, уже созданные на региональном уровне, избегая дублирования усилий и трату ресурсов, а также развивая стратегическое и структурное взаимодействие с существующими сетями.

В целом борьба со сложными преступными объединениями требует новых моделей сетевого сотрудничества.

Если сотрудничество в рамках таких сетей считается ключевым, то возникает вопрос: какую модель нужно выбрать и принять за основу? Будет ли новая судебная сеть взаимодействия играть основную роль в общеевропейском контексте? Следует ли модель судебной сети, существующей в ЕС, распространять на все пространство Совета Европы или соединение существующих сетей будет именно тем решением, которое стоит исследовать далее?

Одной из возможностей было бы создание в рамках пространства Совета Европы центрального пункта, институализированного в качестве точки отсчета, деятельность которого могла бы быть скоординирована с деятельностью других органов, таких, как Евроюст и EJN. Этот центральный пункт мог бы также способствовать заключению Меморандума о взаимопонимании между компетентными органами и использовании совместных следственных групп (ССГ) в некоторых областях преступности в качестве более инициативного подхода при проведении расследований, касающихся ТОП³².

Опыт функционирования контактных пунктов сети, действующих в соответствии с Конвенцией о киберпреступности, является реальным примером такого рода сотрудничества под эгидой Совета Европы. Также должна быть изучена возможность создания аналогичных сетей (или сети) сотрудничества национальных правоохранительных органов в целях противодействия другим уголовным преступлениям, связанным с ТОП, или расширения существующей сети по киберпреступности в рамках ТОП³³. Создание ССГ для сложных трансграничных расследований также может быть частью сетевых структур.

Другой подход, который следует изучить, – это возможность подключения существующих сетей. Развитие сети сотрудничества может основываться на соглашениях между существующими в настоящее время сетями, как это уже происходит в Европе. Европол, в этом смысле, имеет определенный опыт: он заключил стратегические соглашения с УНП ООН и Всемирной таможенной организацией, а также оперативное соглашение с Интерполом. Другие региональные организации, такие, например, как БКБОП, в соответствии со статьей 1.3 Положения о Бюро, также могут устанавливать и поддерживать рабочие контакты с международными полицейскими организациями.

Однако одним из препятствий для расширения и подключения различных региональных правоохранительных и судебных сетей является нежелание многих стран обмениваться данными и информацией ввиду отсутствия доверия к законодательству о защите персональных данных запрашивающего государства.

31 Члены исследовательского комитета EuroNEEDS.

32 Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам, доступно на сайте: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/182.htm>, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

33 Компетентные органы и пункты связи для международного сотрудничества доступны на сайте: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res_internatcoop_authorities_en.asp, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

Возможные действия

На правовом уровне

Для расширения международного сотрудничества в борьбе с ТОП посредством сетей заинтересованные стороны должны:

- ▶ принимать политические меры для поощрения государств-членов – участников конвенций Совета Европы предпринять усилия по пересмотру и обновлению деклараций и при возможности устранить оговорки к международным конвенциям о сотрудничестве по уголовно-правовым вопросам и ТОП;
- ▶ содействовать присоединению к конвенциям Совета Европы третьих стран, в частности, тех, которые в наибольшей степени затронуты деятельностью ТОП, и содействовать заключению соглашений с соответствующими третьими странами;
- ▶ изучить инкорпорирование конвенций во внутренние правовые рамки, принять меры по уменьшению перечня оснований для отказа в выполнении международных запросов о правовой помощи и рассмотреть возможность введения юридически обязывающих сроков выполнения запросов о международном сотрудничестве;
- ▶ по линии УНП ООН создано несколько справочников, доступных в Интернете, которые касаются правовых рамок международного уголовно-правового сотрудничества. Целесообразно было бы проанализировать возможность достижения согласованного подхода к разработке подобных справочных изданий и необходимости обновления и перевода таких материалов для нужд государств-членов Совета Европы.

На оперативном уровне

Если выявленные две основные проблемы заключаются в длительности процесса выполнения запросов о сотрудничестве и отказе выдавать граждан, то подобные действия можно рассматривать следующим образом:

- ▶ повысить уровень осведомленности не только о проблемах ТОП, которые достаточно хорошо известны, но и о конкретных аспектах необходимости сотрудничества: ТОП никогда не была проблемой одного государства, это как инфекционное заболевание, если не предпринять скоординированно общие меры, то болезнь будет распространяться и в конечном итоге заразит всех. Данная метафора применительно к ТОП должна привести к выводу, что сотрудничество следует рассматривать в качестве одной из приоритетных задач в каждом государстве;
- ▶ собрать доклады мониторинговых органов и опубликовать полученные результаты, характеризующие практическое осуществление сотрудничества по линии ТОП. На основе этих результатов дать предложения по изменению правовой базы и опубликовать подробные отчеты о непосредственной борьбе с ТОП;
- ▶ проанализировать основания задержки выполнения запросов с целью понимания причины: отсутствие информации, отсутствие политической воли или нехватка времени и ресурсов. В зависимости от причины следует разработать различные решения по созданию стимулов для быстрого и эффективного реагирования в адрес запрашивающего органа. Они могут включать более профессиональную подготовку, политические действия, стимулы для судей и приоритеты в распределении ресурсов;
- ▶ проанализировать практические масштабы и сферы сотрудничества в отношении юридических лиц, которым инкриминируется участие в ТОП;
- ▶ изучить возможность установления фиксированных сроков исполнения запросов, если не в конвенциях, то в соглашениях или во внутреннем законодательстве;
- ▶ рассмотреть возможность поиска решения для преодоления отказов в выдаче на основании гражданства предполагаемого правонарушителя, например, путем подписания соглашений о предварительном заключении и, в качестве условия для экстрадиции, передаче на срок отбывания наказания в свою страну;
- ▶ укреплять доверие и подчеркивать важность повышения осведомленности о необходимости сотрудничества и продолжать работу в области защиты прав человека. Масштаб деятельности настолько широк, что конкретные предложения здесь не выдвигаются, но Совет Европы видимо мог бы, начать с проектов по активизации сотрудничества в рамках определенного вида преступлений,

когда все государства-члены разделяют высокую заинтересованность во взаимодействии и не существует политических препятствий в его развитии;

- ▶ обучать сотрудников правоохранительных органов, судей и прокуроров борьбе с ТОП и оказанию взаимной правовой помощи. Использование ИКТ для обеспечения связи и отмыwania денег значительно увеличилось не только в киберпреступности, но во всех видах преступлений, особенно в области ТОП. Подготовка должна быть сосредоточена на специальных методах расследования, использовании ИКТ, профилактических мерах, инструментах международного сотрудничества, финансовых и коммерческих структурах;
- ▶ организовать специализированные языковые курсы для тех, кто участвует в борьбе с ТОП. Общий язык чрезвычайно важен для плодотворного оперативного сотрудничества.

Посредством сетей

Учитывая практический опыт и успешность в решении некоторых дел, Группа считает, что эффективность судебного сотрудничества в борьбе с ТОП не может быть достигнута только при использовании традиционных схем международного взаимодействия, основанного на исполнении поручений. Рекомендуются следующие действия:

- ▶ Совет Европы должен принять политические меры по повышению осведомленности о том, что в борьбе с ТОП требуется новая модель сотрудничества: имеется в виду более стабильное взаимодействие, частые контакты подразделений, специализирующихся на определенных видах преступности;
- ▶ Рекомендация Rec (2001) 11 относительно руководящих принципов борьбы с организованной преступностью должна быть полностью учтена и институционализована, в частности, в том, что касается назначения координаторов на национальном уровне. Такие контактные пункты могли бы играть ключевую роль на уровне Совета Европы в деле укрепления международного сотрудничества. Существует настоятельная необходимость организации судебной сети на уровне Совета Европы (CoEJN), возможной, например при создании институционализованной взаимосвязи между Евроюстом и сетью судебного сотрудничества в государствах-членах Совета Европы;
- ▶ организация должна изучить возможности поощрения создания ССГ для транснациональных уголовных расследований на панъевропейском пространстве;
- ▶ в целях реализации активного подхода к ТОП организация должна поощрять расширение или открытие контактных пунктов с соответствующим опытом в борьбе с ТОП для оказания помощи в деле передачи и исполнения запросов, координации и обмена оперативно-разыскной информацией с членами сети по ТОП.

3.2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЯ

Хотя очевидно, что для выявления и пресечения ТОП необходимы специальные методы расследования (СМР) и должно быть сбалансировано адекватными мерами, гарантирующими защиту прав человека. Практика показывает, что государства-члены Совета Европы широко используют СМР в расследовании ТОП, но они не всегда адекватно регулируются, в частности в отношении электронных доказательств. Отсутствие четких правил и правовой гармонизации создает трудности для трансграничного представления доказательств.

Организованные преступные группы предпринимают множество контрмер при осуществлении или подготовке своих преступных действий, для того чтобы не привлекать внимание правоохранительных органов. Традиционные методы расследования часто не соответствуют особым структурам и профессионализму организованных преступных групп. Поэтому для проникновения в такие преступные группировки необходимо применение СМР.

Чтобы собрать разведанные и информацию о деятельности преступной группы, следует использовать СМР исходя из оперативных потребностей. Применение СМР состоит в осуществлении контрольных поставок, проведении негласных расследований; перехвате сообщений (телефонных переговоров); прослушке помещений; скрытом наблюдении; секретных Интернет-операциях, провоцирующих преступления, а так же в деятельности агентов под прикрытием и наличии осведомителей.

На международном уровне статья 20 КТОП 2000 г. рекомендует использовать СМР, называя среди прочих мер напрямую, контролируемые поставки, использование мер электронного наблюдения и агентурные операции. Статья 7 Конвенции Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г. также поощряет использование СМР. Конвенция о киберпреступности предусматривает четкое и быстрое взаимодействие при расследовании киберпреступлений среди государств-участников (статьи 29–34)³⁴. Кроме того, GRETA регулярно подчеркивала важность использования СМР при выполнении обязательств по проведению эффективных расследований случаев торговли людьми, как указано в статье 1.1b Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 г. Самые результативные примеры в области использования СМР также отражены в многочисленных международных документах.

Хотя Конвенции подчеркивают актуальность использования СМР для борьбы с ТОП, четкие нормы использования СМР в проведении уголовных расследований должны быть закреплены внутренним законодательством: каждая страна регулирует их согласно собственной оценке рисков для безопасности и своего понимания принципа соразмерности.

Несмотря на значительный вклад Европейского суда по правам человека, следует отметить, что в области уголовного расследования меры по защите фундаментальных прав (главным образом права на неприкосновенность частной жизни) все еще очень далеки от достижения общего стандарта или единого понимания границ этих мер: пропорциональность является до сих пор понятием, которое необходимо определить. Опуская вопрос о пределах использования следственных мероприятий, суд сфокусирован, прежде всего и почти исключительно, на требовании законности. На сегодняшний день, не существует конкретных руководящих принципов для определения правильного баланса между интересами уголовного расследования и защитой прав граждан, и поэтому отсутствует общее понимание того, что понимается под принципом соразмерности.

Это может стать самой мудрой политикой для Суда, не только потому, что не существует универсальных норм оценки необходимости ограничений прав человека и особенно права на частную жизнь, но и для того, чтобы не создавать проблемных ситуаций для собственной деятельности. Однако логические последствия такого отсутствия правовой гармонии среди государств-членов Организации и существенные различия в степени применения всего комплекса СМР считаются приемлемыми, если они используются в рамках уголовного расследования разных стран. Эта ситуация является препятствием для передачи и продвижения доказательств, а также принятия их допустимости законодательством конкретного государства.

Пробелы и проблемы

Практика государств-членов Совета Европы демонстрирует широкое использование СМР при расследовании преступлений. Но у многих из них не имеется надлежащей правовой основы регулирования СМР, в частности в плане использования ИКТ. Снятие информации с компьютеров часто производится в соответствии с нормами обыска и конфискации, что не всегда применимо, как, например в случаях удаленного доступа к компьютерным сетям. Удаленный доступ к жестким дискам при использовании Трояна или других способов взлома программного обеспечения представляется весьма спорным, так как он может использоваться за пределами границ и влечет за собой вопросы юрисдикции и суверенитета.

Вторая, относящаяся к данному аспекту проблема, касается использования персональных данных. Например, во многих правовых системах приемлема практика применения уличных камер и возможность получения данных, находящихся в открытом доступе, тогда как в других странах это рассматривается как нарушение неприкосновенности частной жизни и возможно только при наличии судебного постановления.

Обязательства компаний-поставщиков услуг по хранению данных и возможный доступ к ним правоохранительных органов также по-разному регулируются внутренними законодательствами государств-членов Совета Европы. В то время как в некоторых странах без судебного постановления разрешается доступ ко

34 Некоторые государства утверждают, что Будапештская конвенция устарела и содержит некоторые противоречия. По предварительным данным углубленного исследования УНП ООН по киберпреступности (пока еще не принятого), некоторые государства рекомендовали разработку нового международного правового документа для борьбы с использованием ИКТ в преступных целях.

всему пакету персональных и метаданных, в других – доступ разрешен только к IP-адресу пользователя, в третьих – требуется судебная санкция на передачу правоохранительным органам клиентских данных.

Такое отсутствие всестороннего регулирования и/или различий, существующих между внутренним законодательством государств-членов Совета Европы, очевидно, увеличивает трудности межгосударственного сотрудничества и передачу доказательств. Различия в регулировании некоторых следственных мероприятий могут препятствовать их использованию в трансграничных условиях.

Например, проведение негласных расследований и контролируемых поставок на территории другого государства является сложной задачей в силу различий законодательств, правоохранительных систем и ведомственных приоритетов. Часто агентов под прикрытием, принимающих участие в расследовании, необходимо переместить в страны, где действуют участники целевой преступной группы, но юридические барьеры и отсутствие четких рычагов деятельности ССГ или проведения операций делает реализацию подобных транснациональных следственных мероприятий весьма затруднительной или невозможной.

Однако в борьбе с ТОП необходимо обозначить активный следственный подход. ТОП вряд ли когда-либо «докладывает» полиции о своей деятельности, так как по большинству дел, за исключением торговли людьми, трудно четко обозначить жертвы. Все лица, причастные к преступной деятельности, заинтересованы в сокрытии информации и сохранении преступления невыявленным. Вот почему традиционный подход, при котором докладывается о преступлении или осуществляется поиск доказательств уже совершенного преступного деяния для того чтобы начать уголовное расследование, не работает при борьбе с организованной преступностью. Упреждающий подход – сбор, анализ информации, сопоставление данных – обычно требуется не только для выявления преступной деятельности, но и понимания суммарного криминального рынка, где она осуществляется.

С этой целью большинство стран создали специализированные подразделения для получения сведений о деятельности серьезной организованной преступности. Эти подразделения являются правоохранительными структурами, на которые возложена задача создания информационных центров, и их следует отличать от традиционных секретных разведывательных служб, занимающихся вопросами государственной безопасности. Однако зачастую данное различие не имеет четкого определения в национальных законодательствах.

Наконец хотя существует общее понимание того, что в борьбе с ТОП необходим упреждающий подход, в законах обычно не определены виды принудительных мер, которые могут использовать полицейские подразделения в рамках профилактических мероприятий при сборе агентурной информации. Это может препятствовать эффективному предупреждению и расследованию ТОП, но может также представлять угрозу фундаментальным правам личности, как это недавно подчеркивалось в средствах массовой информации относительно деятельности некоторых органов национальной безопасности.

Возможные действия

Существует два параллельных набора действий, которые могут быть приняты в области борьбы с ТОП и использования СМР:

- усиление регулирования и эффективного использования таких методов и приобретение всесторонних знаний о действующем законодательстве государств-членов Совета Европы;
- укрепление защиты прав человека в случаях, когда необходимо применение таких исключительных следственных мер. И хотя очевидно, что для выявления и уголовного преследования ТОП, СМР незаменимы, их использование должно быть сбалансировано с адекватными мерами, гарантирующими защиту прав человека и предотвращение злоупотреблений.

Что касается первой позиции и в соответствии с КТОП, Совет Европы может принять следующие меры:

- ▶ обеспечить наличие подходящих учебных программ для повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей в области применения ИКТ и СМР. Прежде всего необходимо убедиться, что у каждого государства-члена имеется подразделение, надлежащим образом подготовленное для осуществления СМР в отношении ТОП;
- ▶ в рамках пространства Совета Европы проводить сравнительно-правовые научные исследования для аккумуляции всего перечня действующих на национальных уровнях нормативов, создания справочника действенных мер и их правового сопровождения. Такая информация должна размещаться на постоянно обновляемых веб-сайтах;
- ▶ при проведении уголовных расследований обеспечить должное регулирование использования

ИКТ, в частности, в отношении удаленного доступа к компьютерным сетям, когда применение общих норм по поиску и конфискации, очевидно, не может быть осуществлено;

- ▶ убедиться, что правовые системы предусматривают методы определения путей получения информации (профилактические оперативно-разыскные мероприятия) и действий по сбору доказательств в уголовном расследовании;
- ▶ необходимо оценить эффективность таких мер и уровень правовой гармонизации государств-членов. Подобное исследование могло быть начато, например, путем проведения онлайн-поиска. Следует обратить особое внимание на условия получения разрешений для применения СМР и четкость определения в законодательстве правил сбора, обработки, анализа и хранения соответствующих сведений и их использования на практике, а также наличие обязательных мер по защите прав человека при проведении транснациональных расследований, в частности, в отношении защиты персональных данных и частной жизни;
- ▶ провести исследование проблем, возникающих при использовании СМР на транснациональном уровне и оценить возможность их эффективного преодоления с помощью ССГ, простых соглашений или путем разработки общих базовых принципов;
- ▶ провести исследование проблем, касающихся приемлемости доказательств для всех государств-членов и защиты прав обвиняемых при расследованиях, проводимых в иностранном государстве на основании других норм. СМР применимы для борьбы с любыми особо опасными преступлениями при проведении транснациональных уголовных процессов и расследований;
- ▶ по мнению Группы, Совет Европы должен сыграть ключевую роль в определении принципов транснационального уголовного судопроизводства в плане укрепления прав обвиняемых в ходе проведения таких разбирательств, в целях содействия эффективности расследования. Европейский Суд по правам человека играет решающую роль в установлении стандартов по правам человека, но по-прежнему существует необходимость принятия в ходе транснациональных расследований четких юридических норм права, регламентирующих обвиняемого на защиту.

3.3. ЗАЩИТА СВИДЕТЕЛЕЙ И СТИМУЛЫ ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Свидетели и государственные программы защиты свидетелей

Правовой инструментарий и механизмы обеспечения защиты свидетелей в борьбе с ТОП существуют. Необходимо выяснить, почему программы защиты свидетелей в области ТОП работают не столь эффективно, как это предусматривалось. Совет Европы должен принять меры по анализу реального влияния свидетельских показаний на борьбу с ТОП, количества и качества программ защиты свидетелей, и недостатков, обнаруженных при их реализации.

Свидетели могут играть ключевую роль при проведении расследований, уголовного преследования и судебного рассмотрения ТОП. Целый ряд процедурных и непроцедурных мер защиты считаются необходимыми для обеспечения участия свидетелей в процессе (до и после суда) без угрозы для их жизни, жизни их родственников и других близких им лиц.

Фундаментальным правом человека является право на защиту законом и компетентными органами в ходе уголовного разбирательства. Действительно, учитывая обязанность свидетеля выступать с показаниями в суде, государства должны предоставлять ему защиту всех прав, гарантированных Конвенцией по защите прав человека и основных свобод.

Кроме того, статья 24 КТОП обязывает все государства-участники принимать в пределах своих возможностей соответствующие меры по обеспечению в уголовном судопроизводстве эффективной защиты от вероятной мести или угрозы свидетелям, дающим показания в связи с преступлениями, входящими в перечень настоящей Конвенции, и, при необходимости, их родственникам и другим близким им лицам. Статья 26 Конвенции также настоятельно призывает государства-участники принимать надлежащие меры к побуждению лиц, которые «участвуют или участвовали в организованных преступных группах» предоставлять информацию, необходимую компетентным органам для целей расследования и доказывания.

Вопрос защиты свидетелей и лиц, сотрудничающих с судебными властями, уже рассматривался Советом Европы в Рекомендации № R (1997) 13 Комитета министров государствам-членам относительно запугивания свидетелей и права на защиту, принятой 10 сентября 1997 года. Рекомендация устанавливает

ряд ведущих для национального законодательства принципов защиты свидетелей или в рамках уголовно-процессуального кодекса или же внесудебных мер защиты.

Рекомендация предлагает государствам-членам перечень мер, которые при одновременном обеспечении надлежащих возможностей стороны защиты в осуществлении прав в ходе уголовного судопроизводства могли бы эффективно способствовать защите интересов как свидетелей, так и системы уголовного правосудия.

Комитет министров 19 сентября 2001 года на 765-м заседании заместителей министров принял Рекомендацию Rec (2001) 11, касающуюся руководящих принципов борьбы с организованной преступностью. Согласно этой Рекомендации государствам-членам настоятельно предлагается обеспечить эффективную физическую и другие формы защиты свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, которые нуждаются в такой защите потому, что они предоставили или согласились предоставить информацию или дать показания, или представить другие доказательства относительно организованной преступности. Аналогичным образом такие меры защиты должны быть доступны для тех, кто участвует или согласился принять участие в расследовании или в судебном разбирательстве дел, связанных с организованной преступностью, а также для их родственников и близких лиц, которые нуждаются в защите.

Кроме того, статья 28 Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми предусматривает, что страны «принимают такие законодательные или другие меры, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения эффективной и надлежащей защиты от возможной мести или запугивания, в том числе, во время и после проведения расследования и судебного преследования виновных». Как сказано в Пояснительном докладе к Конвенции, выражение «эффективная и надлежащая защита» относится к лицам, сотрудничающим с правосудием, свидетелям, информаторам и, при необходимости, членам семей таких лиц. Требуемые меры будут зависеть от оценки рисков, которым подвергаются такие лица. В некоторых случаях, например, достаточно установки профилактического технического оборудования, согласования процедуры оповещения, записи входящих и исходящих телефонных звонков или обеспечения конфиденциальности сведений о телефонных номерах, регистрационных данных транспортных средств, а также предоставление мобильного телефона для экстренной связи. В других случаях требуются телохранители, а в экстремальных обстоятельствах такие меры защиты, как изменение личности, места работы и жительства свидетелей.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статья 22) обязывает государства-участники принимать такие меры, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения эффективной и надлежащей защиты тех, кто сообщит о коррупции или готов давать свидетельские показания в суде.

Комитет министров на 924 заседании заместителей министров, состоявшемся 20 апреля 2005 года, принял Рекомендацию Rec (2005) 9 по защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием. Эта рекомендация включает определения соответствующих концепций, которые должны помочь в гармонизации национальных законов³⁵.

Пробелы и проблемы

С точки зрения практиков существует достаточное количество международно-правовых документов, касающихся защиты свидетелей и подчеркивающих их важность в борьбе с ТОП. Недостатки скорее следует искать в практическом осуществлении программ защиты свидетелей. Вот почему, несмотря на существование программ обмена, международных платформ действий и Рекомендации Rec (2005) 9, важно оценить, должным ли образом применялись эти правовые средства. Однако нет актуальных опубликованных исследований, которые позволяют осуществить этот анализ в общеевропейском контексте, недоступны также точные данные о количестве обвинительных судебных приговоров, вынесенных на основе заявлений, сделанных свидетелями, находящимися под защитой.

Первостепенную значимость для судебных властей имеет возможность рассчитывать на показания свидетелей, потому как иногда – это единственный доступный инструмент, способствующий раскрытию

³⁵ Рекомендация REC (2005) 9 определяет термин «свидетель» как «любое лицо, обладающее информацией, относящейся к уголовному судопроизводству, в отношении которого он/она дал(а) и/или может дать свидетельские показания (независимо от его/ее статуса и формы свидетельских показаний – прямой или не прямой, устной или письменной, в соответствии с национальным правом), не включенное в понятие «лицо, сотрудничающее с правосудием». С целью защиты свидетелей СЕ определяет термин «запугивание» как: «любые прямые или косвенные угрозы, которые были или могли быть осуществлены в отношении свидетеля или лица, сотрудничающего с правосудием, что может привести к неправомерному принуждению к даче показаний, или которые являются последствиями данных им показаний».

структур и деятельности преступных групп. Опыт государств-членов (как показала статистика), таких как Италия был решающим при изучении практики успешной защиты свидетелей и подозреваемых, чье сотрудничество стало ключевым фактором в окончательном успехе расследований в отношении организованных преступных групп. Вышеупомянутые обстоятельства являются достаточной причиной, чтобы предусмотреть соответствующую, с точки зрения стратегического значения для общеевропейского уровня, политику в этой области.

Во многих странах защита свидетелей в значительной степени рассматривается как функция полиции, тогда как в других странах в этом вопросе ключевую роль играют суды и ряд правительственных учреждений³⁶. В исследовании, проведенном в 2004 г. Советом Европы по изучению передовой практики, был сделан вывод о важности разделения комплектов штата и организации структур по защите свидетелей от органов следствия и прокуратуры. Это необходимо для обеспечения объективности мер по защите и защиты прав свидетелей. Более поздний обзор существующих программ в Европе определил три необходимые характеристики ведомств, уполномоченных осуществлять защиту свидетелей:

- ▶ они должны очень тесно сотрудничать с правоохранительными органами на основании четко определенных процедур;
- ▶ в целях соблюдения конфиденциальности мер по защите свидетелей лица, ответственные за защиту, должны действовать независимо от других подразделений своего ведомства;
- ▶ сотрудники, занимающиеся осуществлением мер защиты, не должны участвовать в следствии или предварительном расследовании дела, по которому свидетель будет давать показания.

Оценка ситуации должна проводиться периодически, и о результатах необходимо сообщать свидетелям, с тем, чтобы они имели реальное понимание опасностей, с которыми они потенциально могут столкнуться, однако нельзя провоцировать у них чувство страха и беспокойства. ООН настаивает, что разглашение защищаемой информации, по таким программам или свидетелям должно рассматриваться как уголовное преступление.

Все участвующие лица должны дать добровольное согласие войти в программу, поскольку, находясь под защитой, свидетели должны играть активную роль в обеспечении своей собственной безопасности и предотвращении ущерба для себя лично и близких им людей. Как только человек принят в программу, разрабатывается «план защиты», чтобы ввести в действие меры, сообразные уровню угрозы для различных лиц (свидетелей и их близких). Однако в контексте Совета Европы договоры по защите из соображений безопасности не предполагают предоставления каких-либо юридических прав и копий договора³⁷.

Процессуальные меры, например, признание досудебного заявления, должны использоваться для снижения рисков, которым подвергаются свидетели. Во многих европейских странах досудебные заявления свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, признаны допустимыми доказательствами в суде, при условии, что стороны имеют возможность принять участие в перекрестном допросе. В системе, где досудебное заявление свидетелей или показания анонимных свидетелей, как правило, рассматриваются в качестве допустимых доказательств в процессе судопроизводства, данные процедуры снижают риск для свидетелей, за исключением актов возмездия. Международное сотрудничество в этой области исключительно важно, поскольку многие государства-члены слишком малы, чтобы гарантировать безопасность свидетелей из группы риска, перемещающихся в пределах их границ.

Ранее уже цитировавшийся Отчет Европейского парламента об организованной преступности, подготовленный в сентябре 2013 года, демонстрирует, как показывает статистика, большие расхождения в регулировании и внедрении программ защиты свидетелей среди государств-членов ЕС, также в их использовании системами уголовного правосудия. В отчете также содержится рекомендация ввести

36 См.: Доклад «Защита свидетелей как ключевой инструмент в противодействии серьезным видам организованной преступности», подготовленный старшим экспертом Договорного отдела УНП ООН Карен Крамер, доступно на сайте: www.UNAFEL.or.jp/english/pdf/PDF_GG4_Seminar/Fourth_GGSeminar_P3-19.pdf, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

37 В среднем минимальная продолжительность участия свидетеля в программе защиты была два года, а средняя продолжительность составляла от трех до пяти лет, согласно исследованию передовых практик. Общий принцип заключается в том, что защищаемый свидетель должен иметь максимальную и скорейшую возможность жить нормальной жизнью. После этого агентство позволит участникам покинуть программу и снова самостоятельно заботиться о себе, сразу же, как только это можно будет сделать безопасно. Из Обзора ООН следует, что опыт реализации программ показал, что даже после окончания программы формальной защиты, некоторые формы помощи должны по-прежнему предоставляться, потому что угрозы против лица редко исчезают полностью.

«стандартные общеевропейские правила по защите свидетелей, осведомителей и лиц, сотрудничающих с судами»³⁸.

Возможные действия

Очевидно, что государства-члены применяют различные подходы к программам защиты свидетелей. Возникает вопрос, создают ли эти различные подходы проблемы на международном уровне, когда речь идет о сотрудничестве по защите свидетелей. Совет Европы должен проанализировать этот вопрос и попытаться выяснить, почему программы защиты свидетелей не работают так же эффективно, как должны работать в контексте ТОП. Похоже, что соответствующие механизмы существуют, но есть потенциальные проблемы в предоставлении ресурсов для размещения за рубежом свидетелей под защитой. Совет Европы должен принять меры для анализа реального воздействия свидетельских показаний в деле борьбы с ТОП, количество и качество программ защиты свидетелей, и недостатки, обнаруженные при их реализации. Такое исследование должно включать в себя следующие вопросы:

- ▶ оценка осуществления рекомендации Rec (2005) 9 по защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием;
- ▶ необходимость создания отдельного правового режима, с различными функциями, для защиты свидетелей и защиты государственных свидетелей (членов преступных групп, которые решили сотрудничать с правосудием);
- ▶ права свидетелей в рамках программ по защите свидетелей как в своей стране, так и за рубежом (в случае переезда);
- ▶ защита персональных данных и возможность использования новых или подменных, удостоверяющих личность, документов;
- ▶ институциональный потенциал для защиты свидетелей / специальные подразделения по защите свидетелей (включая оперативную и финансовую независимость, специализацию людских ресурсов);
- ▶ виды мер защиты;
- ▶ использование ИКТ в ходе перекрестного допроса свидетелей и доказательственная ценность таких запротоколированных свидетельских показаний, а также заявлений анонимных свидетелей;
- ▶ юридическая возможность переселения свидетелей за границу;
- ▶ наличие формальных программ каждого государства-участника, включая трансграничные программы;
- ▶ данные о показателях результативности, как во время дачи показаний, так и впоследствии, и трансграничный обмен информацией о проблемах и их решении.

Стимулы для сотрудничества с соответчиками

Сотрудничество с агентурой имеет решающее значение в расследовании и борьбе с ТОП. Создание стимулов для сотрудничества с соучастниками преступлений является спорным вопросом, хотя целый ряд международно-правовых документов требуют от государств принятия мер поощрения такого сотрудничества. В государствах-членах Совета Европы необходимо провести исследование и оценку этих мер: заключение сделок с правосудием, смягчение наказаний и т.д.

Соответчиками очень часто являются важные для хода разбирательства свидетели, связанные с ТОП. В предыдущем разделе рассматривалась необходимость анализа защиты свидетелей в целом, включая соответчиков. Однако для соответчиков, которые являются, главным образом, членами организованной преступной группы, для того чтобы сделать шаг к сотрудничеству с властями в расследовании, судебном преследовании и о применении наказания за предполагаемые преступления указанной группы, предложение защиты является недостаточным стимулом. Деятельность преступных групп должна пресекаться с помощью агентов-инсайдеров, и с этой целью возможность вынесения им более мягкого приговора, вступления в соглашение с ними или даже предоставление им освобождения от уголовной

³⁸ См. параграф 125, XVIII.

ответственности могут рассматриваться как исключение. Важность этого весьма спорного подхода предполагает проведение отдельного анализа таких стимулов для соответчиков.

Центральным вопросом цели расследований и борьбы с ТОП, а также срыв запланированных преступных операций является предоставление адекватных стимулов для сотрудничества лицам, которые сами, прямо или косвенно, стали участниками уголовно наказуемых деяний и таким образом потенциально могли подвергаться преследованию (так называемые «лица, сотрудничающие с правосудием»)³⁹. Такие инсайдеры иногда обладают бесценными знаниями о структуре, методах работы и деятельности преступных организаций, с которыми они связаны, а также их связях с другими местными или иностранными группами.

В ряде международных документов требуется, чтобы государства-участники принимали меры, в соответствии с базовыми принципами своих законодательств, поощряли сотрудничество этой особой категории свидетелей с правоохранительными органами. Такой инструментарий включают КТОП (ст. 26) и Конвенции ООН против коррупции (КООНПК, ст. 37), которые распространяются на все государства-члены Совета Европы, как и более жесткие резолюции Совета ЕС от 20 декабря 1996 года по лицам, которые сотрудничают с правосудием в борьбе с международной организованной преступностью, и рамочное решение Совета Европы 2008/841/JHA Совета от 24 октября 2008 года по борьбе с организованной преступностью (ст. 4).

Государства-участники, в соответствии с упомянутым выше документом, обязаны (или, по крайней мере, призваны, как отмечено в рамочном решении ЕС) не только обеспечить сотрудничающим преступникам *mutatis mutandis* защиту от мщения и запугивания, предоставляемую другим свидетелям – как это и предусмотрено в Рекомендации Rec (2005) Комитета министров государствам-членам по защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием⁴⁰, но и иметь в распоряжении конкретную мотивацию и стимулы для преступников в целях побуждения их к сотрудничеству в предоставлении информации, необходимой для расследования и доказывания (например, персональный состав, характер, структура, местонахождение и деятельность организованных преступных групп, международные связи с другими группами, преступления, уже совершенные или готовящиеся), для того чтобы лишить организованные преступные группы их ресурсов и доходов от преступной деятельности и возратить эти доходы.

Пробелы и проблемы

До настоящего времени характер таких стимулов и возможные шаги, которые необходимо предпринять для их внедрения, остаются на усмотрении участвующих стран. Среди возможных мер борьбы с ТОП государствам-участникам, в частности, предлагается предусмотреть возможность смягчения наказания или предоставления иммунитета от уголовного преследования лицам, оказывающим существенное содействие в расследовании или судебном разбирательстве соответствующих преступлений, не только в отечественном, но и в транснациональном контексте.

Действительно, некоторые государства стремятся поощрять сотрудничество нарушителей закона посредством предоставления иммунитета от уголовного преследования или определенной снисходительности в конкретных условиях. Однако в нескольких государствах-членах Совета Европы не существует четкой политики относительно надлежащего правового обеспечения этих вопросов.

Что касается смягчения наказания, большинство государств-участников предусматривают для этого меры общего характера (обычно, их можно обнаружить в уголовных кодексах), которые позволяют рассматривать сотрудничество со следствием как обстоятельство для смягчения уголовной ответственности и принимаемое во внимание судом при вынесении приговора на стадии определения индивидуального наказания преступнику; сотрудничающим с правосудием ответчикам никаких гарантий заранее не предоставляется. Документы о сотрудничестве со следствием, которые могут привести к смягчению отношения, обычно включают: активное сотрудничество на пути выявления преступной группы, признание вины, выдача сообщников, а также оказание содействия в расследовании и возвращении

39 См. также: УНП ООН, Передовая практика по защите свидетелей в уголовном процессе по делам об организованной преступности, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Нью-Йорк, 2008, с. 19.

40 См. также: Рекомендацию № R (1997) 13 Комитета министров относительно запугивания свидетелей и права на защиту от 10 сентября 1997 г. и ст. 22.a Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. Стоит отметить, что, как представляется, в государствах-членах Совета Европы, нормой является то, что национальные системы не предусматривают или не ведут учет мер по защите, применяемых отдельно к лицам, сотрудничающим с правосудием.

преступных доходов. Степень смягчения вины, как правило, зависит от степени конкретного вклада сотрудничающего, который он/она внесли в снижение вреда, причиненного преступлением, и остается на усмотрение суда. Естественно, возможность смягчения приговора может быть связана не только со степенью сотрудничества, но и тяжестью преступления и виновностью обвиняемого лица. Таким образом, смягчение наказания может быть исключено в случае особо опасного организованного преступления и особо противоправного поведения сотрудничающего лица.

Поскольку это общий принцип назначения наказания, обычно не существует руководящих положений или единообразных подходов в этом вопросе – каждый случай рассматривается по существу.

Такие общие положения не всегда могут считаться достаточными для целей борьбы с ТОП. Таким образом, может быть полезным рассмотреть пути расширения сферы применения внутреннего законодательства, упростить соответствующие процедуры и принять конкретные положения, направленные на подрыв лояльности правонарушителей к организованным преступным группам. Такие положения могут включать различные формы сделок с преступниками, соглашения о досудебном сотрудничестве и упрощенное судебное преследование, которые уже используются или разрабатываются рядом государств-членов Совета Европы (например, Азербайджаном, Великобританией, Швейцарией, Эстонией).

Что касается предоставления освобождения от уголовной ответственности или применения наказания обвиняемым, сотрудничающим со следствием, то некоторые государства-члены Совета Европы не усматривают такой возможности для уголовных дел по организованной преступности (например, Болгария, Финляндия, Швейцария), несмотря на тот факт, что международные документы, приведенные выше, настоятельно рекомендуют рассмотреть эту возможность.

Такие меры, если это прописано в каком-либо правовом контексте, должны применяться с определенной осторожностью во избежание возможных злоупотреблений при принятии в той или иной форме судебного решения о пересмотре соглашения по предоставлению иммунитета с формулировкой основных принципов осуществления имеющихся у суда полномочий по защите прав обвиняемого. Например, государствам следует принять меры по обеспечению того, чтобы вынесение обвинительного приговора за принадлежность к преступной организации или за преступления, совершенные в такой организации, не основывалось исключительно на заявлениях других обвиняемых, сотрудничающих с правосудием⁴¹.

Наконец, учитывая широкий транснациональный характер организованной преступной деятельности важно, чтобы описанные выше меры также применялись в транснациональном контексте. Примечательно, что оба пункта п. 5 ст. 26 КТОП и п. 5 ст. 37 КООНПК настоятельно призывают государства-участники рассмотреть вопрос о заключении соглашений, касающихся возможного предоставления льготного режима компетентными органами одного государства сотрудничающему с судом лицу, находящемуся в другом. Например, если государство-участник, в пределах своей юрисдикции и национальных норм, предоставляет особый режим члену преступной организации или лицу, совершившему преступление в составе преступной группы, то следует установить возможность применения того же режима в судах других государств⁴². Тем не менее, государства-члены Совета Европы, за некоторыми исключениями (например, как сообщается, такой договор будет заключен между странами Балтии), скорее всего, не вступили в соглашения такого рода.

Возможные действия

Основываясь на вышеизложенных выводах, представляется необходимым провести более тщательное исследование о ходе осуществления вышеупомянутых положений среди государств-членов Совета Европы, а также дать оценки различным мер, которые могли бы способствовать сотрудничеству членов организованных преступных групп с правоохранительными органами, в следующих направлениях:

- ▶ различные формы сделок с правосудием, если они существуют, оценка их соответствия национальной политике по борьбе с организованной преступностью по досудебному сотрудничеству, соглашения, на основании которых может быть смягчено наказание или прекращено уголовное преследование по делу против лица, сотрудничающего с правосудием;

41 См.: Европейский суд по правам человека, Верхоек против Нидерландов, Решение в отношении приемлемости Жалобы № 54445/00 от 27 января 2004 г.

42 См. также: Параграф D Резолюции Совета ЕС от 20 декабря 1996 г. о лицах, которые сотрудничают в рамках судебного процесса в борьбе с международной организованной преступностью.

- ▶ достижение соглашений или других договоренностей между государствами-членами для транснационального применения таких мер.

В качестве следующего шага можно предусмотреть разработку рекомендаций или даже обязательных положений, которые подчеркнули бы важное значение эффективных и согласованных мер в этой области и незамедлительное их принятие государствами-членами.

3.4. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

С достижениями в области ИКТ возникает необходимость административного взаимодействия и экономически эффективного расширения полномочий в отношении ТООП: важно форсировать сотрудничество и обмен информацией правоохранительных ведомств с административными органами и частными организациями, в том числе на межгосударственном уровне, в надлежащих правовых рамках, предусматривающих уважение права на данные и частной жизни.

Под административным взаимодействием мы понимаем различные формы сотрудничества правоохранительных органов с административными органами и частными организациями. Это ключевой вопрос для осуществления эффективных (профилактических) скоординированных действий в борьбе с ТООП, так как административные органы могут играть важную роль в установлении и сдерживании организованных преступных групп, проникающих в государственную и частную юридическую деятельность с целью совершения преступлений по отмыванию денег и создания путей сокрытия финансирования преступности.

Хотя практика включения административных органов и частных структур в борьбу с организованной преступностью существует несколько десятилетий (например, в Соединенных Штатах), для Европы это относительно новое явление, насчитывающее не более пяти лет. Несмотря на это административные взаимодействия в той или иной форме присутствуют в большинстве государств-членов Совета Европы, где правоохранительные органы обладают возможностями получать сведения от различных государственных и частных организаций.

В эпоху развития ИКТ и использования организованными преступниками все более изощренных методов правоохранительным органам более, чем когда-либо необходимы дополнительные ресурсы и административное взаимодействие в качестве реального и эффективного рычага расширения полномочий в борьбе с организованной преступностью.

Задача сотрудничества правоохранительных органов и других ведомств обычно отмечается как приоритетная во всех документах, относящихся к организованной преступности. КТОП подчеркивает важность сотрудничества между правоохранительными органами и другими ведомствами по ряду дел (в частности, в ст. 1, ст. 7.4 и ст. 31.2(a)). Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г. предусматривает создание подразделений финансовой разведки и сотрудничество между органами на международном уровне. Эта Конвенция поощряет сотрудничество между различными органами, хотя и без явного указания на необходимость взаимодействия правоохранительных органов с другими сторонами. Этот вопрос отмечен в Конвенции о взаимной административной помощи в налоговой области, разработанной совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), устанавливающей основные правила сотрудничества и обмена информацией в области налоговой системы. Следует также напомнить, что Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми определяет правовую основу для сотрудничества и взаимодействия между государственными органами и частными организациями⁴³. Однако правовые положения, регулирующие возможность получения информации правоохранительными органами у административных и частных организаций, различны в каждой стране. Несмотря на то, что разработка универсальных руководящих принципов в этой области была бы преждевременной (из-за различия национальных правовых систем), желательно, чтобы некоторые международные органы отметили важность административного взаимодействия и продолжили поощрять его развитие. Эту функцию можно предусмотреть для Совета Европы.

43 См., напр., ст. 5 и ст. 35 Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, на сайте: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/197.htm>, по состоянию на 13 сентября 2014 г.

В большинстве государств-членов Совета Европы нормой является, то, что при расследовании преступления правоохранительные органы имеют возможность запрашивать информацию у соответствующих субъектов (будь то административные органы или частные организации). Данные субъекты, в свою очередь, обязаны предоставлять требуемую информацию в течение определенного времени. Кроме того, большинство государств-членов требует, чтобы о подозрениях в совершении уголовного преступления имелась информация. Это относится как к административным органам, так и к частным лицам. Некоторые государства-члены, например, Италия или Голландия, предприняли шаги в предоставлении административным органам дополнительных полномочий, расширив таким образом сферы деятельности субъектов, активно участвующих в борьбе с организованной преступностью. Такая практика чаще всего относится к «административному» или «межведомственному» подходу. Самым горячим сторонником административного взаимодействия к настоящему времени был ЕС. Важность задействования набора дополнительных мер и шагов по предотвращению и борьбе с организованной преступностью была подчеркнута в ряде стратегических документов ЕС⁴⁴. Несколько выводов Совета ЕС относились к проблеме применения административного или межведомственного подхода, прежде всего в борьбе с преступлениями, совершаемыми мобильными (передвижными) преступными группами. В этих документах государства-члены ЕС призывались к разработке административного подхода в дополнение к существующим профилактическим полицейским и судебным мерам. Данные выводы привели к созданию неофициальной сети контактных пунктов для реализации административного подхода, целью которого является укрепление сотрудничества и распространение информации по всей территории ЕС⁴⁵.

Как уже было отмечено выше, во многих государствах-членах Совета Европы в той или иной форме уже существует, часто обозначаемое как таковое, административное взаимодействие на местах. В Италии и Нидерландах, например, вопрос о коммерческой лицензии подлежит сертификации, если заявитель не имеет никаких связей с организованной преступностью⁴⁶. Также в Италии был накоплен значительный опыт в области государственных закупок и общественных работ во время процедур проведения тендеров, условиями которых является отсутствие связей с организованными преступными группами. В Чешской Республике частные энергетические компании сотрудничают с полицией для оказания помощи в выявлении нелегального увеличения этажности домов. Подобные примеры существуют в большом количестве по всей Европе, где правоохранительные органы сталкиваются с двойной проблемой: сокращение расходов и задача пресечения современных методов преступной деятельности путем укрепления сотрудничества с другими субъектами.

Пробелы и проблемы

Установление административного взаимодействия на международном уровне является непростой задачей. Для этого необходима гибкость и мотивация, особенно когда многие государства-члены Совета Европы находятся в процессе пересмотра и оптимизации собственных национальных систем сотрудничества между правоохранительными и другими уполномоченными органами.

Начиная с национального уровня, административное взаимодействие может быть затруднено, одним или комплексом следующих факторов:

- ▶ юридические ограничения (например, когда правоохранительные органы не имеют права запрашивать информацию от другого органа);
- ▶ законы о защите персональных данных;
- ▶ отсутствие мотивации (например, когда правоохранительный орган не имеет возможности обязать соответствующее ведомство предоставить информацию);
- ▶ недостаточная информированность о проблеме (например, когда административный орган или частное предприятие обладает информацией, которая могла бы быть полезной для правоохранительных органов, еще не осведомленных ни о фактах, ни об имеющейся информации, и, следовательно, не предоставленной добровольно на основании запроса);
- ▶ отсутствие эффективных коммуникационных каналов (например, когда в результате длительности бюрократических процедур или нежелания делиться информацией затягивается процесс взаимодействия и такая информация становится устаревшей или бесполезной).

44 К ним относятся действующие Стокгольмская программа, Стратегия внутренней безопасности и Сообщение Европейской Комиссии по «Стратегии внутренней безопасности ЕС».

45 См. также: Доклад Специального комитета Европейского парламента, пункты 90 и 107.

46 Законодательства по борьбе с мафией (Италия) и ВІВОВ (Нидерланды).

При установлении административного взаимодействия на международном уровне возникают дополнительные проблемы:

- ▶ языковые барьеры (например, в письменной корреспонденции или при межличностном общении);
- ▶ задержки в ходе межгосударственной коммуникации (например, когда существует необходимость официального запроса, а обработка одного запроса может занимать несколько месяцев);
- ▶ различие правовых требований (например, некоторые процедуры необходимы в одном государстве, а в другом – нет, или когда определенные процедуры возможны в одном государстве, но не имеют законодательной основы в другом);
- ▶ отсутствие инсайдерской информации (например, когда запрашиваемая информация специфична, трудно понять без помощи офицеров связи или контактных пунктов, в какое ведомство следует обратиться или даже какую информацию и у какого ведомства следует запросить).

В борьбе с организованной преступностью большинство стран тесно сотрудничают со своими непосредственными географическими соседями. В идеале правоохранительные ведомства соседних государств должны иметь давние традиции сотрудничества и располагать комплексом двусторонних или региональных документов, направленных на содействие обмену информацией, проведение совместных расследований и других действий, касающихся уголовного судопроизводства.

Рассматривая сотрудничество вне пределов правоохранительной деятельности, можно предположить, где существует высокая мотивация, возможность привлечения административных органов и частных организаций различных стран в совместное транснациональное расследование.

Возможные действия

Изложенные выше направления должны определить, какие дальнейшие действия следует предпринять на национальном и международном уровнях. В общем плане Совет Европы может принять меры в следующих областях:

- ▶ систематическое содействие административному сотрудничеству между государствами-членами, а именно сотрудничество правоохранительных органов с административными ведомствами и частными структурами, путем их включения в двусторонние соглашения и международные конвенции, в том числе через договоры о взаимной правовой помощи;
- ▶ поощрение создания, обслуживания и использования эффективных коммуникационных каналов, включая офицеров связи и контактные пункты, особенно в отношении обмена информацией через имеющиеся и вновь созданные базы данных;
- ▶ продвижение транснационального сотрудничества путем информирования офицеров связи о важности административного взаимодействия и поощрение обмена информацией, проходящей через национальные контактные пункты;
- ▶ поощрение обмена передовым опытом в деле предотвращения проникновения преступных организаций в частный и государственный секторы;
- ▶ обзор систем и практического внедрения норм по защите персональных данных с целью достижения более высокой степени согласованности в рамках законодательства государств-членов Совета Европы и мониторинга практической реализации повышенного уровня взаимного доверия;
- ▶ повышение информированности административных органов и частных структур об их роли в деле предотвращения и борьбы с организованной преступностью, в том числе путем организации профессиональной подготовки, с целью информирования их о конкретных способах выявления и возможного сигнализирования о деяниях организованной преступности.

Одним из самых эффективных методов пресечения организованной преступности является сосредоточение на борьбе с отмыванием денег. Именно в этой области международное сотрудничество может быть наиболее эффективным благодаря хорошо работающему механизму банковских сетей уже действующих по всему миру.

Совету Европы, в рамках своих собственных комитетов, рекомендуется уделять больше внимания административному сотрудничеству в вопросах выявления конкретных форм организованной преступности (например, в ЕКПП, MONEYVAL, GRECO, T-CY).

3.5. ВОЗВРАЩЕНИЕ АКТИВОВ

Целью в борьбе с ТОП является не только судебное преследование правонарушителей, но лишение их доходов от преступной деятельности. Ключевое значение для этого имеет своевременное отслеживание активов в различных юрисдикциях, транснациональном уровне и прямые контакты между уполномоченными структурами. Арест и замораживание авуаров в транснациональных параметрах неэффективны, механизмов.

Преступные активы представляют все возрастающую проблему для многих стран. Они не только питают коррупцию и организованную преступность, но также являются солидным источником финансирования терроризма. Доходы от преступности в существенных объемах обеспечивают не только экономическую мощь, но также престиж и политическое влияние преступных организаций, увеличивая тем самым серьезность угрозы для общества.

Широкое распространение доходов от преступлений в сфере экономики приводит к недобросовестной конкуренции между субъектами экономической деятельности, подрывает государственную финансовую систему и оказывает отрицательное влияние на состояние законности, демократические ценности и права человека, а также развращает общество в силу власти и влияния, которые аккумулируют преступные организации.

Опыт правоохранительных органов показывает, что арест не способствует ликвидации преступных организаций, пока не возвращены активы, полученные от их преступной деятельности. Без всестороннего плана, направленного на изъятие преступных доходов у коррумпированных чиновников, контрабандистов и организованных преступных групп не удастся пресечь преступную деятельность, которая препятствует результативному управлению и транспарентности государственного сектора, а также повышению общественного доверия к правительству.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма, КТОП и КООНПК входят в ряд обязательных документов, которые предоставляют уникальную возможность осуществить глобальный и региональный ответ на эту проблему.

Пробелы и проблемы

Существует несколько перспективных инициатив, которые могли бы способствовать ликвидации пробела в области обмена информацией и сотрудничества между государствами. Межведомственная сеть Европола по возвращению активов Camden и Инициатива по возвращению украденных активов являются примерами региональных и международных механизмов, которые содействуют сотрудничеству прокуроров со следователями.

Но, несмотря на все инициативы и усилия международных конвенций, взаимная правовая помощь находится по-прежнему на низком уровне по причине отсутствия двойной уголовной ответственности. Даже если запрашивающее государство полностью выполняет требования запрашиваемого государства, могут возникнуть другие проблемы, например, отсутствие опыта, воли или неадекватное, для оказания помощи в проведении расследования по возвращению активов, финансирование центральными органами власти. Эти проблемы не ограничиваются одной географической областью в мире.

Существует два основных подхода к организации противодействия с преступным доходам. Один связан с конфискацией по уголовному обвинению. В этом случае даже если есть вероятность того, что активы подозреваемого являются производными от уголовного преступления и собственник или владелец не может представить доказательства легального их получения, конфискации не допускается. В такой правовой системе конфискация регулируется теми же нормами доказывания, которые требуются для признания лица виновным.

Другой подход был введен как модель конфискации активов в гражданском праве и допускает конфискацию имущества без уголовного обвинения в качестве судебной санкции за совершение преступления или иного правонарушения в том случае, когда по решению суда данные активы являются результатом преступной деятельности или используются для ее осуществления.

Исходя из практики расследований ТОП в Италии, всегда, когда подсудимый осужден как один из главарей организованной преступной группы или совершал преступные деяния регулярно, судья принимает решение о конфискации находящихся в его распоряжении денег, товаров или других активов, незаконное происхождение которых, представленное в качестве доказательственной базы, обвиняемый не смог опровергнуть, поскольку стоимость данного имущества несоизмерима с его декларацией о доходах или

коммерческой деятельностью. Необходимо также отметить, что итальянский опыт профилактических мер, включающих конфискацию активов, непропорциональных легальным доходам, основан на модели конфискации в рамках гражданского права, которая может быть определена судьей в тех случаях, когда нет достаточных оснований для вынесения обвинительного приговора за участие в преступной организации, но есть более чем веские подозрения принадлежности лица к преступным группам.

Деньги, товары или другие активы, если они приобретены юридическим лицом в результате преступления, совершенного организованной группой, должны быть конфискованы, а его представители как физические лица на основании фактических обстоятельств должны рассматриваться как действовавшие в пользу или в интересах данного органа. Деятельность юридического лица должна быть прекращена, если оно действовало исключительно или главным образом для осуществления преступной деятельности. Активы, оставшиеся от его ликвидации, также подлежат конфискации.

Однако комплексный характер финансовых расследований и многочисленные требования к получению банковской информации во многих юрисдикциях затрудняют выявление и конфискацию преступных доходов. Во многих случаях активы организованных преступных групп проводятся на имена других людей, главным образом, родственников или друзей. Бизнес обычно ведется подставными лицами без судимостей.

Благодаря увеличивающемуся числу способов и возможностей в финансовом секторе преступникам несложно при помощи профессиональных консультаций бухгалтеров и юристов скрыть источники доходов. Будучи финансово мотивированы, эти специалисты используют свои знания для отмывания денег и их перевода в легальную экономику. Преступники пользуются глобализацией мировой экономики путем быстрого трансферта средств через онлайн-банкинг, виртуальные казино, аукционы и смарт-карты. Они используют легальные структуры для реинвестирования своих незаконных доходов.

Таким образом, своевременное отслеживание, активная координация и прямые контакты между органами, уполномоченными содействовать возвращению активов, имеют решающее значение. Если такая координация не осуществляется эффективно, то обычно невозможно успешно инициировать формальные процедуры взаимной правовой помощи по конфискации преступных доходов.

Действительно, организованные преступные группы используют неэффективное взаимодействие и замедленный на международном уровне обмен информацией между правоохранительными и судебными органами. Хотя уровень ратификации международных и европейских договоров по ТОП находится на подъеме, хотя существует еще отсутствие согласованности в уголовных дефинициях ответственности юридических лиц, а также уголовно процессуальном инструментарии.

Банковская тайна, использование оффшорных компаний, различия в приоритетах судебных и правоохранительных органов и отсутствие доверия между ними затрудняют сотрудничество. В некоторых странах нет даже достаточной политической воли для активного сопровождения подозрительных финансовых операций. Во времена экономического кризиса некоторые компании и банки склонны игнорировать принцип прозрачности и использование превентивных рычагов борьбы с отмыванием денег.

Имеющиеся статистические данные о возвращении активов поддерживают понимание того, что существующие механизмы не доказали своей эффективности в решении этого вопроса как с региональной, так и с международной точки зрения. Управление и распоряжение конфискованными активами, которые являются важными элементами общего процесса конфискации, представляются проблематичными для целого ряда стран. Среди проблем, с которыми офисы по возвращению активов сталкиваются ежедневно – это продажа конфискованной недвижимости, управление конфискованными фирмами.

Возможные действия

Совет Европы может принять целый ряд мер для эффективности возвращения доходов от преступной деятельности:

- ▶ всем государствам-членам возобновить усилия по обеспечению ратификации и полной имплементации Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г.⁴⁷, а также положений о конфискации активов, включенных в другие конвенции Совета Европы⁴⁸;

47 Следует отметить, что хотя Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, также принятая в 2005 г., была ратифицирована 42 сторонами по состоянию на 20 ноября 2014 г., только 25 государств-членов ратифицировали Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма.

48 См., напр., Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми, ст. 23.3, которая делает обязательной

- ▶ в борьбе с организованной преступностью принимать политические меры по обеспечению приоритетов замораживания и конфискации доходов от организованной преступной деятельности;
- ▶ проанализировать фактические результаты, достигнутые в конфискации криминальных доходов от преступной деятельности в ежегодном докладе;
- ▶ изучить возможность создания на национальном уровне центрального реестра или базы данных банковских счетов и регистр бенефициарной собственности юридических лиц;
- ▶ пересмотреть законодательство с целью предоставления специализированным структурам доступа к сведениям финансовой разведки и соответствующих баз данных (земельные регистры, регистры имущества, регистрация транспортных средств, налоговые регистры, банковские регистры, финансовая информация и т.д.), оперативно расследовать предварительные данные о борьбе с отмыванием денег;
- ▶ проанализировать, насколько законодательстве государств-членов Совета Европы обеспечивает возможность быстрого захвата и блокирования механизмов и как эти механизмы реализуются на практике в транснациональных условиях;
- ▶ создать эффективную систему управления конфискованными активами для обеспечения сохранности их стоимости;
- ▶ установление эффективных режимов конфискации, включающих, в делах об организованной преступности, реверсирование бремени доказывания или аналогичные юридические конструкции, с целью упрощения конфискации преступных доходов главарей преступных группировок;
- ▶ отмечаем, что конфискации подлежат товары, которые фиктивно регистрируются на третьих лиц или которыми обладают физические или юридические лица, выступающие в качестве подставных, а также товары, которые рассматриваются как находящиеся в распоряжении преступника;
- ▶ поддержка расследований организованных преступлений с финансовой перспективой для представления правоохранительным органам и прокуратуре дополнительной информации в целях ведения расследования в правильном направлении и содействия выявлению финансовых потоков от преступной деятельности;
- ▶ обеспечение активного участия и максимального повышения уровня координации и сотрудничества компетентных органов прокуратуры, административных и полицейских ведомств. Такая усиленная координация должна включать создание совместных прокурорско- следовательских целевых групп. Открытие параллельных расследований дел об отмывании денег в стране, где выявлены скрытые незаконные активы, следовало бы рекомендовать в качестве примера действенной практики;
- ▶ разработка международных стандартов и процедур распределения активов между странами в целях борьбы с криминальной экономикой, при использовании целостного экономического подхода. Следует поощрять государства предоставлять взаимную правовую помощь на этой основе. И наконец, должны быть подписаны специальные соглашения, меморандумы о взаимопонимании или двусторонние соглашения о сотрудничестве;
- ▶ использование криминальных активов, возвращенных в интересах общества, а именно в целях компенсации жертвам преступлений и финансирования социальной работы. Также должен быть проведен анализ того, могут ли использоваться возвращенные средства в качестве стимула для правоохранительных ведомств, как это делается во Франции;
- ▶ организация специальной подготовки для повышения осведомленности тех, кто отвечает за борьбу с этими преступлениями, т.е. правоохранительных органов и прокуратуры. Данная концепция должна выходить за рамки национальных границ и способствовать модернизации оперативных навыков сотрудников правоохранительных органов, а также созданию неофициальной сети их взаимодействия.

конфискацию преступных доходов от торговли людьми: «каждая сторона принимает такие законодательные и другие меры, какие могут быть необходимыми для возможности конфискации или иным образом лишения доходов от уголовных преступлений в соответствии со статьями 18 и 20, пунктом а, настоящей Конвенции, или собственности, стоимость которой соответствует таким доходам».

ГЛАВА 4

Рекомендации и предложения относительно будущих действий

4.1. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Необходимо развивать большую скоординированность действий против ТОП. Борьба с ТОП требует совместных усилий, действий и инициатив ООН, Совета Европы, ЕС, ОЭСР, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других организаций, играющих активную роль в ликвидации ТОП. В частности, инициативы, принятые в ЕС, следует координировать с действиями Совета Европы, поскольку ТОП, действующие в ЕС, имеют свои корни в третьих странах, и многие из преступных организаций, осуществляющие свою криминальную деятельность в ЕС, являются выходцами из государств-членов Совета Европы, имеют с ними связи или там расположены.
2. Деятельность ООН, связанная с Конвенцией против транснациональной организованной преступности, должна координироваться с инициативами Совета Европы и основываться на выводах мониторинговых органов Совета. Следует также избегать перерасходования и неэффективного распределения ресурсов.
3. Приоритет в определении действий должен быть ориентирован на выявление степени имплементации конвенций Совета Европы, рекомендаций и конвенций ООН в национальные правовые системы. Многочисленные документы Совета, в сочетании с Конвенцией о ТОП (которая была ратифицирована всеми государствами-членами Совета Европы), показывают, что разработка документов на международном уровне новых правовых рычагов на данный момент не представляется приоритетной. Однако, при необходимости, СЕ следует рассмотреть этот вопрос.
4. Следует и далее проводить анализ причин невыполнения или отсутствия надлежащего применения существующих правовых документов о борьбе с ТОП. Выявление этих причин является первым шагом на пути к разработке универсальных программ и стратегий.
5. Для более реальной оценки ТОП следует предусмотреть создание подразделения по ТОП, объединив всю информацию, собранную различными мониторинговыми органами. Если такой «координационный орган по ТОП» не считается целесообразным, то следует надеяться, что мониторинговые органы Совета Европы, занимающиеся особо опасными преступлениями, подпадающими под категорию ТОП или напрямую связанные с ТОП, способны отслеживать весь объем информации по ТОП для того, чтобы обеспечить универсальный подход, направленный на повышение эффективности борьбы с ТОП путем определения общих стратегий и объединения совместных усилий.
6. В дальнейшем мониторинговым органам следует уделять внимание угрозам, исходящим от ТОП. Необходимо повысить уровень осведомленности о глобальном характере угроз, создаваемых ТОП: транснациональные проблемы должны решаться на транснациональном уровне и транснациональными методами. До тех пор, пока не будет скоординированных действий, ползучий эффект ТОП в конечном итоге окажет негативное воздействие на те страны, где предпринимается меньше всего усилий по борьбе с ней.

7. Совету Европы следует поощрять свои государства-члены в организации гражданского общества на борьбу с угрозой ТОП путем повышения информированности граждан и защиты жертв таких преступлений. Для эффективной борьбы с ТОП (например, международное сотрудничество, осуществление программ защиты свидетелей, использование СМР и возвращение активов) необходимо продолжить деятельность по укреплению правоохранительных органов, суда и прокуратуры. Следует расширить распространение информации и обмен результативным опытом уголовно-правовой реакции на ТОП.
8. Необходимость взаимной Общеввропейской стратегии предотвращения и подавления всех явлений особо опасной и организованной преступности будут рассмотрены ниже.

4.2. УКРЕПЛЕНИЕ СУДЕБНОГО И ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

1. Совету Европы следует разработать план действий по укреплению взаимного доверия среди государств-членов, поскольку это, несомненно, способствует сотрудничеству. Должен быть проведен анализ того, насколько некоторые из мер, принятых в рамках ЕС, должны или могут быть включены в пространство Совета Европы.
2. Организация должна принимать политические меры по ратификации соответствующих конвенций. Государствам-участникам следует пересмотреть необходимость сохранения оговорок и заявлений.
3. Организация должна содействовать присоединению к ее конвенциям третьих стран, а также созданию договоров о сотрудничестве с соответствующими государствами, не членами Совета Европы.
4. Организация должна проанализировать, в какой степени национальные правовые рамки по ТОП гармонизированы в пределах географии своих государств-членов, и представляют ли собой существующие разногласия значительное препятствие в координации усилий и обеспечения эффективного сотрудничества. Если такие различия существуют, следует выявить, где возможно добиваться согласования или совместимости правовых положений.
5. Чтобы избежать необоснованных отказов и создать механизмы по установлению приоритетов сотрудничества в борьбе с ТОП, следует предпринять меры для преодоления существующих препятствий обеспечения международного сотрудничества. Речь идет о Конвенциях по взаимной правовой помощи, включающих все соответствующие соглашения, касающиеся передачи заключенных, обеспечивающие адекватную правовую основу для возможности эффективного сотрудничества, однако интенсивности применения которых еще не достаточно. Возникшие задержки неприемлемы для эффективной реакции уголовного правосудия, и в современном обществе такие задержки затрудняют уголовное преследование и возвращение активов.
6. Организация должна способствовать эволюции модели международного сотрудничества от традиционных запросов о взаимной правовой помощи к тесному взаимодействию и координации проведения параллельных расследований. С этой целью следует содействовать ратификации Второго дополнительного Протокола к Европейской конвенции 2001 года о взаимной помощи по уголовным делам, предусматривающего деятельность ССГ.
7. Совет Европы должен способствовать подключению существующих судебных и полицейских сетей и расширению их деятельности на общеввропейском пространстве. Далее следовало бы изучить возможность создания подразделения, представляющего государства-члены Совета Европы и не членов ЕС в Евроюсте. Соглашения о сотрудничестве и меморандумы о взаимопонимании должны поощряться, если будут гарантированы защита прав человека, особенно защита персональных данных, и право на частную жизнь.
8. Должна быть исследована возможность дальнейшего развития существующей сети контактных пунктов во всех государствах-членах Совета Европы. Рекомендуются создание институционализированной сети контактных пунктов на уровне Совета Европы (Судебная сеть Совета Европы).
9. Организация должна поддерживать программы обеспечения центральных подразделений, контактные пункты и судей, участвующих во взаимной правовой помощи, которые имеют надлежащую подготовку, необходимые языковые навыки и деятельность которых контролируются на основе показателей специального коэффициента результативности.

4.3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕТОДОВ РАССЛЕДОВАНИЯ

1. Научные и сравнительно-правовые исследования должны проводиться для сбора информации о существующих правовых рамках, в соответствии с которыми в государствах-членах Совета Европы применяются СМР и возможность их гармонизации.
2. Совет Европы должен анализировать, каким образом используются СМР и оценить, применяются ли они надлежащим образом. В частности, Организации следует изучить, используются ли СМР поступательно, активно и для понимания уголовно-правовой реакции борьбы с ТОП, и в какой степени регламентируются действия превентивного и ответного характера. Практические меры, гарантирующие право на защиту персональных данных и конфиденциальность частной жизни, также должны быть рассмотрены. Существует необходимость анализа проблем, касающихся допустимости доказательств, собранных при трансграничных расследованиях в государствах-членах Совета Европы. В этой связи Организация должна играть ключевую роль в определении принципов транснационального уголовного процесса.

4.4. СВИДЕТЕЛИ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СВИДЕТЕЛИ И ЛИЦА, СОТРУДНИЧАЮЩИЕ СО СЛЕДСТВИЕМ

1. Совет Европы должен проводить исследования надлежащего функционирования программ защиты свидетелей и возможности повышения их эффективности. В рамках борьбы с ТОП следует продолжить изучение и оценку переселения находящихся под защитой свидетелей, чтобы понять, объясняются ли существующие недостатки нехваткой ресурсов или недоверием свидетелей к национальным программам защиты.
2. Следует продолжить анализ стимулов, направленных на поощрение лиц, сотрудничающих со следствием. В этой связи, необходимо изучить различные формы сделок с правосудием и судебных соглашений о сотрудничестве, которые могут способствовать смягчению наказания. Должны быть учтены как риски, так и ожидаемые преимущества такой деятельности.

4.5. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

1. Административное взаимодействие необходимо систематически укреплять, а именно: сотрудничество между правоохранительными и административными органами (например, подразделения финансового надзора) и частными организациями (например, банки, транспортные компании).
2. Следует способствовать транснациональному сотрудничеству путем информирования офицеров связи о важном значении для национальных контактных пунктов административного взаимодействия и обмена информацией.

4.6. ВОЗВРАЩЕНИЕ АКТИВОВ

1. Фактические результаты захвата, управления и конфискации криминальных доходов преступных организаций должны рассматриваться в ежегодном докладе. Немедленное выполнение запросов по замораживанию активов должно быть приоритетным.
2. Для того чтобы определить модель, которой надо следовать при создании специализированного подразделения по возвращению активов, необходимо проанализировать существование и деятельность центральных офисов по возвращению и управлению активами в государствах-членах Совета Европы и их эффективность.
3. Организация могла бы продолжить изучение эффективности централизованного национального регистра банковских счетов.

ГЛАВА 5

Выводы Комитета

Несмотря на множество инициатив, предпринятых различными международными и наднациональными организациями, существуют определенные области, где Совет Европы, особенно действуя в рамках панъевропейского пространства, может и должен играть важную роль в борьбе против ТОП.

Организации следует играть ключевую роль в создании новой общеевропейской сети по оказанию международной правовой помощи по уголовно-правовым вопросам, а также в развитии взаимодействия между существующими сетями в целях предоставления взаимной правовой помощи по уголовным делам. Совет Европы располагает уникальными возможностями, для того чтобы способствовать заключению соглашений о сотрудничестве в конкретных областях, в которых его государствам-членам следует осуществлять более активное взаимодействие.

Если для реализации механизмов сотрудничества между государствами-членами недостаточно политической воли, Совет Европы должен изучить причины этого и определить политический подход, который необходимо применить, чтобы помочь преодолеть подобные препятствия в борьбе против ТОП.

Предложения, содержащиеся в этой Белой книге, авторы старались сделать как можно более конкретными, однако наличие большего количества практических данных позволило бы разработать и точнее определить порядок применения соответствующих мер. Среди предлагаемых мер: установление приоритетов, поэтапные программы или дорожные карты для осуществления более конкретных мероприятий, которые можно утвердить на последующих этапах.

Приложение 1 – Избранные тексты

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи 55/25 от 15 ноября 2000 г. и протоколы к ней: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми; Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов и боеприпасов

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи 58/4 от 31 октября 2003 г.

Проект всеобъемлющего исследования по киберпреступности УНП ООН (пока еще не принят)

СОВЕТ ЕВРОПЫ

Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 30), Дополнительный протокол к ней (ETS № 99) и Второй дополнительный протокол к ней (ETS № 182)

Европейская конвенция о международном признании решений по уголовным делам (ETS № 70)

Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (ETS № 73)

Европейская конвенция о компенсации жертвам насильственных преступлений (ETS № 116)

Конвенция об инсайдерских сделках (ETS № 130) и Протокол к ней (ETS № 133)

Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141)

Соглашение о незаконном обороте на море в осуществление статьи 17 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (ETS № 156)

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) и Дополнительный протокол к ней (ETS № 191)

Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию (ETS № 174)

Конвенция о киберпреступности (ETS № 185)

Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197)

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступлений и о финансировании терроризма (СДСЕ № 198)

Конвенция Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (СДСЕ № 211)

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Директива Совета 91/308/ЕЕС от 10 июня 1991 г. о предотвращении использования финансовой системы в целях легализации доходов, полученных преступным путем

Совместные действия в отношении правовых основ обмена магистратами по связи в целях улучшения сотрудничества в области правосудия между государствами-членами Европейского Союза, 96/277/ЈНА, 27 апреля 1996 г.

Совместные действия о признании уголовно наказуемым деянием участие в преступной организации в государствах-членах Европейского Союза, 98/733/ЈНА, 21 декабря 1998 г.

Рамочное решение Совета ЕС 2002/584/ЈНА от 13 июня 2002 г. о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами и Акт о последующем внесении поправок

Рамочное решение Совета ЕС 2002/465/ГАІ от 13 июня 2002 г. о совместных следственных группах (и Доклад Комиссии ЕС о национальных мерах, принятых в соответствии с Рамочным решением Совета ЕС от 13 июня 2002 г. о совместных следственных группах (СОМ(2004)0858)

Рамочное решение Совета ЕС 2003/577/ЈНА от 22 июля 2003 г. об исполнении в Европейском Союзе решений о замораживании имущества или доказательств

Рамочное решение Совета ЕС 2005/212/ЈНА от 24 февраля 2005 г. о конфискации доходов, связанных с преступностью, орудий преступления и имущества

Директива ЕС 2005/60/ЕС о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма

Третья Директива ЕС и Конвенция Совета Европы СДСЕ № 198 об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступлений и о финансировании терроризма

Стратегия ЕС по наркотикам (2005-2012 гг.) и План действий ЕС по наркотикам (2009-2012 гг.)

Рамочное решение Совета ЕС 2006/783/ЈНА от 6 октября 2006 г. о применении принципа взаимного признания решений о конфискации

Рамочное решение Совета ЕС 2006/960/ЈНА об упрощении обмена информацией и оперативными данными между правоохранительными органами государств-членов Европейского Союза

Рамочное решение Совета ЕС 2008/977/ЈНА о защите личных данных, обработанных в рамках полицейского и судебного сотрудничества в уголовных делах, 27 ноября 2008 г.

Решение Совета ЕС 2008/976/ЈНА от 16 декабря 2008 г. о Европейской судебной сети

Резолюция Совета ЕС от 25 сентября 2008 г. о Европейском всеобъемлющем плане против контрафактной и пиратской продукции

Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2008/99/ЕС от 19 ноября 2008 г. о защите окружающей среды посредством уголовного права

Резолюция Совета ЕС от 23 октября 2009 г. об усиленной стратегии таможенного сотрудничества

Решение Совета ЕС 2009/371/ЈНА о создании Европейского полицейского ведомства (Европол)

Решение Совета ЕС 2009/426/ЈНА от 16 декабря 2008 г. об укреплении Евроюста и внесении изменений в Решение 2002/187/ЈНА о создании Евроюста с целью усиления борьбы с преступностью

Выводы Совета ЕС по борьбе с преступным и анонимным использованием электронных средств связи, 2908-е заседание Совета ЈНА, Брюссель, 27 и 28 ноября 2008 г.

Выводы Совета ЕС о поддержке нормотворческой деятельности Совета Европы в области уголовного правосудия, 2927-е заседание Совета ЈНА, Брюссель, 26 и 27 февраля 2009 г.

Стокгольмская программа и План действий по реализации Стокгольмской программы (СОМ(2010)0171)

Проект выводов Совета ЕС от 20 мая 2010 г. о предотвращении и борьбе с незаконным оборотом отходов, особенно международным оборотом

Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2011/36/ЕС от 5 апреля 2011 г. о предотвращении и борьбе с торговлей людьми и защите ее жертв

Выводы Совета ЕС по новой Стратегии ЕС в отношении искоренения торговли людьми 2012-2016 гг., 3195-е заседание Совета ЈНА, Люксембург, 25 октября 2012 г.

Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2014/42/ЕС от 3 апреля 2014 г. о замораживании и конфискации орудий преступлений и доходов от преступлений в Европейском Союзе.

Приложение 2 – Перечень сокращений

БКБОП	Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и другими опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ
ЦАРИКЦ	Центрально-Азиатский региональный информационный и координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров
ЕКПП	Европейский комитет по проблемам преступности
CODEXTER	Комитет экспертов по терроризму
EJN	Европейская судебная сеть
ЕС	Европейский Союз
Европол	Европейское полицейское ведомство
GRECO	Группа государств против коррупции
GRETA	Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми
IberRED	Иберо-американская сеть по международному правовому сотрудничеству
МОУП	Международная организация уголовной полиции (Интерпол)
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
IMoLIN	Международная информационная сеть по отмыванию денег
MEDICRIME	Конвенция Совета Европы по фальсификации медицинской продукции и аналогичных преступлений, связанных с угрозами для здоровья населения
MONEYVAL	Комитет экспертов по оценке предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
OLAF	Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством
PC-GR-COT	Специальная редакционная группа по транснациональной организованной преступности
PC-OC	Комитет экспертов по вопросам функционирования европейских конвенций о сотрудничестве в вопросах уголовного правосудия
Группа Помпиду	Группа сотрудничества в борьбе с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков
СМР	Специальные методы расследования
СОСТА	Оценка угрозы серьезной и организованной преступности в ЕС
T-CY	Комитет Конвенции по киберпреступности
КООНПК	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
КТОП	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности

Транснациональная организованная преступность (ТОП) представляет собой значительную угрозу для глобальной безопасности. Она угрожает миру и безопасности людей, нарушает права человека и подрывает экономическое, социальное, культурное, политическое и гражданское развитие общества повсюду в мире. Из-за международного характера ТОП борьба с ней требует целенаправленного и комплексного подхода, в частности, оперативного применения международных механизмов сотрудничества.

Эта Белая книга, подготовленная по запросу Комитета министров, устанавливает пять областей, в которых Совет Европы мог бы способствовать борьбе с ТОП, и формулирует конкретные задачи, которые Организация могла бы решать лучше или эффективнее:

1. Проблемы, связанные с международным полицейским и судебным сотрудничеством;
2. Использование специальных методов расследования;
3. Осуществление программ защиты свидетелей и сотрудничества государственных свидетелей;
4. Необходимость расширения сотрудничества с административными органами и частным сектором и
5. Настоятельная необходимость установления источников доходов от преступной деятельности с целью предотвращения такого рода преступности и повышения эффективности борьбы с преступными организациями, действующими на транснациональном уровне.

Благодаря инновационному междисциплинарному подходу и сосредоточенности на совершенствовании уголовного правосудия в транснациональном контексте, эта Белая книга призвана стать полезным инструментом в руках политических деятелей и практических работников.

www.coe.int

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны- члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека - международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах- членах следит Европейский суд по правам человека.