



Страсбург, 2 марта 2016 г.
cdpc/docs 2015/cdpc (2015) 17

Неофициальный перевод на русский язык

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ ПРЕСТУПНОСТИ
(ЕКПП)

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ
ПО БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ (2016-2020 гг.)

Этот документ был одобрен Европейским комитетом по проблемам преступности (ЕКПП) в своем последнем пленарном заседании на 1-4 декабря 2015 года и окончательно принят Комитетом министров Совета Европы на своем заседании 2 марта 2016 года

План действий по борьбе с транснациональной организованной преступностью:
аналитический обзор / пер. с англ. Горшенёвой И.А., Шалягина Д.Д. – Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016. – 29 с.

Translating from English into Russian performed by employees of the Vladimir Y. Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: **Irina Arkadievna Gorshenyova** – Chief of Foreign Languages Department, PhD in Law, Professor, Honored Professor of Higher School of the Russian Federation; **Dmitry Dmitrievich Shalyagin** – Chief of Human Rights and International Law Department, PhD in Law, Associate Professor, Colonel of Police, the Expert from the Russian Federation in the Ad Hoc Drafting Group on Transnational Organised Crime of the Council of Europe.

Документ подготовлен Секретариатом ЕКПП
Генерального директората I – Права человека и верховенство права
Совета Европы

© Council of Europe, 2016
© Московский университет МВД России
имени В. Я. Кикотя, 2016
© Горшенёва И.А., перевод на
русский язык, 2016
© Шалягин Д.Д. перевод на
русский язык, 2016

ПЕРЕЧЕНЬ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ:

АВА – агентства по возвращению активов

ВПП – взаимная правовая помощь

ЕКПП – Европейский комитет по проблемам преступности

ЕС – Европейский Союз

ЕСС – Европейская судебная сеть

ЕСПЧ – Европейский Суд по правам человека

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ПФР – подразделения финансовой разведки

СЕ – Совет Европы

СМР – специальные методы расследования

ССГ – совместные следственные группы

ТОП – транснациональная организованная преступность

УНП ООН – Управление по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций

CETS – Council of Europe Treaty Series (Серии договоров Совета Европы)

COP 198 - Conference of the Parties to the CETS № 198 (Конференция Сторон Конвенции СЕ № 198)

ETS – European Treaty Series (Серии европейских договоров)

EU – European Union (Европейский Союз)

FATF – Financial Action Task Force on Money Laundering (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег)

GRECO – Group of States Against Corruption (Группа государств против коррупции)

GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (Группа экспертов против торговли людьми)

MONEYVAL – Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег)

OLAF – European Anti-Fraud Office (Агентство ЕС по борьбе с мошенничеством)

PC-GR-COT – Ad-hoc Drafting Group on Transnational Organised Crime (специальная редакционная группа по транснациональной организованной преступности)

PC-OC – Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters (Комитет экспертов по функционированию европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам)

T-CY – Cybercrime Convention Committee (Комитет Конвенции по киберпреступности)

БЛАГОДАРНОСТЬ

Европейский комитет по проблемам преступности (ЕКПП) выражает признательность госпоже Лорене Бахмайер Винтер, профессору права, юридического факультета, кафедры процессуального права, Университета Комплютенсе, Мадрид, Испания и господину Джону А.Е. Вервелю, профессору Института криминальных наук им. Виллема Помпе Утрехтского центра регулирования и правоприменения в Европе, Нидерланды, а также всем экспертам, которые приняли участие в работе специальной редакционной группы по транснациональной организованной преступности (PC-GR-COT) за их общий вклад и опыт в составлении этого Плана действий по транснациональной организованной преступности.

1. ВВЕДЕНИЕ

Постоянно растущие угрозы, которые транснациональная организованная преступность (далее – ТОП) представляет верховенству права, и незыблемости принципов демократического общества, побудили Комитет министров определить борьбу с ТОП как одно из приоритетных направлений деятельности Совета Европы на ближайшие годы.

Возникновение новых значительных транснациональных рынков для преступной деятельности вместе с появлением новых видов преступлений с выраженной транснациональной направленностью, требуют усиленных действий по их предупреждению, расследованию и наказанию.

Новые формы ТОП наряду с серьезными рисками, исходящими от «традиционного» типа трансграничных организованных преступлений, таких как незаконный оборот наркотиков, оружия или торговля людьми, требуют координации усилий на международном уровне, направленных на оказание максимальной поддержки государствам-членам, несущим основную ответственность за предотвращение и борьбу с ТОП при эффективном сотрудничестве с другими государствами.

Возможности информационного общества также являются частью этого нового сценария, в котором новые технологии и специализированные цифровые средства коммуникации широко используются преступниками в их незаконной транснациональной деятельности. Однако, новые технологии могут также выступать эффективными инструментами, позволяющими сотрудникам правоохранительных органов отслеживать, выявлять и расследовать самые сложные формы ТОП. В конечном итоге, общий ответ ТОП и необходимое международное полицейское и судебное сотрудничество, представляющее уголовно-правовую реакцию на ТОП, также могут использовать быстрые и гибкие формы связи современного информационного общества. Задачи состоят в преобразовании движущих факторов новых форм преступности в новые формы ответов, основанных на том, что формальные и неформальные международные сети сотрудничества также должны использовать современные формы коммуникации.

Настоящий документ направлен на представление Плана действий на основе выводов, содержащихся в Белой книге (см. ниже). Предложенный план действий составлен с учетом сферы компетенций других международных организаций в целях повышения значимости данного вопроса. Как указано в Белой книге, номенклатура действий была установлена в надежде, что они будут способствовать усилению борьбы с ТОП.

1.1. Белая книга о транснациональной организованной преступности

Белая книга по ТОП была подготовлена Специальной редакционной группой по транснациональной организованной преступности (PC-GR-COT), учрежденной Комитетом министров Совета Европы под эгидой Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП).

Учитывая, что ТОП представляет собой сложные и многоаспектные угрозы, которые не могут быть решены только с помощью правоохранительных мер и уголовного правосудия, Белая книга сосредотачивается на ответных мерах уголовного правосудия в адрес ТОП и признает, что борьба с этим явлением должна осуществляться путем эффективного использования международных механизмов сотрудничества.

Таким образом, в Белой книге выявлены наиболее существенные пробелы и проблемы в отношении пяти ключевых областей и предложены некоторые рекомендации по предпринятию возможных действий. Как уже было указано в выводах Белой книги, предложения формулировались как можно более точными, однако рабочая группа также подчеркнула, что

«наличие бóльшего количества практических сведений позволило бы разработать и точнее определить порядок применения соответствующих мер» и установить приоритетные направления действий таким образом, чтобы четкая «дорожная карта, которая должна быть утверждена на последующих этапах», могла бы обеспечить осуществление конкретных действий.

После одобрения Белой книги Европейским комитетом по проблемам преступности в июне 2014 г., ЕКПП принял решение по подготовке подробного Плана действий как последующего этапа по осуществлению рекомендаций, содержащихся в Белой книге. Это решение было представлено Комитету министров 7 октября 2014 г.

Данный План действий призван представить конкретные предложения государствам-членам Совета Европы для эффективного решения ряда вопросов, подробно изложенных в пяти ключевых областях, определенных в Белой книге.

1.2. Основополагающие принципы и стратегические цели Плана действий

1.2.1. Продолжительность Плана действий

Представляется, что План действий должен быть реализован в течение четырех лет (2016-2020 гг.). Очевидно, что совершенствование рычагов и механизмов борьбы с некоторыми формами ТОП – это задача, которая не может быть предметом временных действий, поскольку является непрерывно продолжающейся борьбой. Основной причиной установления таких временных рамок для Плана действий является то, что более короткие сроки не позволили бы предоставить достаточно времени для реализации основных целей, изложенных в Белой книге. Вместе с тем, четырехлетние временные рамки дадут возможность провести первичную оценку получаемых результатов, а также внести определенные коррективы в отношении будущих действий для среднесрочного оценивания, которое будет осуществляться. По завершению этого Плана действий также должен быть подготовлен итоговый отчет.

Что касается общих итогов деятельности, то некоторые результаты следует ожидать еще до того, как завершится четырехлетний срок, тогда как некоторых других целей, требующих непрерывных, постоянных действий, в пределах срока, установленного для исполнения настоящего Плана действий, удастся достичь лишь частично. Например, усилия по обеспечению ратификации конвенций, имеющих отношение к ТОП или присоединения третьих государств, потребуют постоянной работы, явно выходящей за пределы временных рамок настоящего Плана действий.

Необходимо отметить, что в рамках четырехлетнего Плана действий, некоторые действия будут не продолжительными, в то время как другие, находящиеся на пути реализации или уже частично реализованные, по-прежнему будут усиливаться и находиться под контролем. Кроме того, некоторые мероприятия будут начинаться только после того, как будет собрана необходимая информация и будут приняты соответствующие решения, например, о необходимости и возможности разработки новой нормативно-правовой базы.

Было признано более целесообразным предложить осуществлять каждый год несколько мероприятий одновременно, а не фокусировать усилия на одном действии, что может привести к менее эффективным результатам.

1.2.2. Цели и реализация Плана действий

План действий выстроен на основе выводов, сформулированных в Белой книге о ТОП.

Представляя свой анализ и выводы по ТОП, Белая книга сосредоточивает внимание на ключевых направлениях, на которые Совет Европы мог бы оказать определенное влияние и обеспечить реальное дополнительное содействие. Таким образом, основная цель настоящего Плана действий

заключается в выполнении конкретных мероприятий, которые могут быть осуществлены в каждой ключевой области (направлении деятельности), имеющих одинаковую структуру, разделяя предлагаемые действия на пять пунктов, каждый из которых соответствует одному из обозначенных направлений.

Пятью ключевыми направлениями, как указано в Белой книге, являются следующие:

№ 1: Укрепление международного сотрудничества посредством сетей

№ 2: Специальные методы расследования

№ 3: Защита свидетелей и стимулы для сотрудничества

№ 4: Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором

№ 5: Возвращение активов

План действий преследует три основные цели:

- усиление правовой базы борьбы с ТОП и направленность на ее гармонизацию между государствами-членами;
- содействие имплементации правовых рычагов борьбы с ТОП на основе соблюдения основных прав человека и при полном уважении верховенства права;
- совершенствование международного полицейского и судебного сотрудничества в сфере ТОП на общеевропейском уровне.

Для достижения этих целей в Плане действий определены три вида шагов:

а) Принятие прямых мер по возможному повышению практической направленности

Действия, определенные в соответствии с этим пунктом, относятся к конкретной деятельности, напрямую не связанной ни с правовым регулированием и его применением, ни с укреплением общего потенциала; а относящиеся в основном к определению вопросов политики деятельности и необходимости осуществления политических шагов. Тем не менее, осуществление прямых мер также может иметь отношение к другим видам действий или влиять на них.

б) Содействие стандартизации на правовом и практическом уровне

Под этим заголовком в Плане действий перечислены предлагаемые меры, которые рассматриваются как актуальные для совершенствования нормативно-правовой базы; не только с целью повышения ее качества, но также в определенной степени способные воздействовать на стандартизацию положений национальных правовых систем, в отношении повышения эффективности борьбы с ТОП. Кроме того, в данном разделе также рассматриваются действия, направленные на обеспечение или содействие надлежащей имплементации правовых норм.

с) Нарращивание потенциала (в части, касающейся специальных целевых групп, включая их подготовку)

Под этим заголовком План действий в основном определяет целевую группу, в задачи которой входит деятельность по наращиванию потенциала и решение возможных проблемных вопросов. Само собой разумеется, что определение целевой группы или категории специалистов, не исключает участия специалистов-практиков или других профессионалов; речь лишь идет об основной целевой группе. Что касается проблемных вопросов, то предложения носят общий

характер и не предусматривают точное название или содержание. Это требует совместной разработки с участвующими представителями и, с тем чтобы избежать пробелов и/или дублирования, должно быть согласовано со всеми мониторинговыми органами.

Все шаги, предлагаемые в настоящем Плана действий, рассматриваются как эффективные и своевременные в борьбе с ТОП с учетом двух компонентов: их приоритет с точки зрения сроков и возможности реализации наиболее успешным образом. Критерии эффективности затрат также были учтены при подготовке предложений о действиях и конкретных шагах. Тем не менее, применение этих критериев не привело к исключению соответствующих предложений, несмотря на их, предположительно, более высокий уровень затратности.

Широкий спектр мер, предложенных в рамках данного Плана действий должен лечь в основу программ, рассчитанных на реализацию в течение всего четырехлетнего периода. С точки зрения разработки и реализации предложенных мероприятий, установление приоритетов было исключено из Плана по ряду причин:

- сфера действия уже была ограничена путем определения лишь пяти ключевых областей, в Белой книге;

- многие действия неизбежно взаимосвязаны;

- некоторые действия, которые не могут рассматриваться в качестве приоритетной задачи с точки зрения их непосредственного воздействия, являются, тем не менее, крайне важными для получения необходимых знаний для развертывания других возможных действий.

В то время как определение приоритетности мер в Плана действий преднамеренно не осуществлялась, тем не менее, существуют некоторые действия, которые были обозначены как особо важные в силу их ключевого значения для укрепления сотрудничества в борьбе с ТОП. Ниже приведен список, который никоим образом не является исчерпывающим, перечисляющий действия, которые были определены практическими сотрудниками как «основные шаги»: создание подгруппы по ТОП в рамках Совета Европы; действия, связанные с судебными сетями и функционированием контактных пунктов по ТОП; и другие мероприятия, способствующие ускорению исполнения международных судебных запросов о сотрудничестве.

С этой точки зрения, «Укрепление международного сотрудничества путем создания сетей» можно было бы рассматривать в качестве приоритетной задачи, в силу его всеобъемлющего влияния на достижение целей, предусмотренных для других ключевых областей. Отметив это, полагаем, что все пять ключевых областей имеют равное значение и также подкрепляются общими действиями в рамках сквозных или взаимосвязанных областей.

В ключевой области 1 (Укрепление международного сотрудничества посредством сетей), если определять приоритет, то он должен выглядеть следующим образом: во-первых, прямое действие для осуществления; во-вторых, стандартизация на правовом и практическом уровне. Тем не менее, подобный приоритет не может быть применим к ключевым областям 4 (Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором) и 5 (Возвращение активов), где шаги в рамках «Прямых действий для реализации» и «Совершенствование правовой и практической стандартизации» в равной степени важны; в этих областях обеспечение соответствующих исследований имеет первостепенное значение.

В каждой из областей, порядок, в котором перечислены действия, может быть использован в качестве ориентира для определения приоритетов, с учетом того, что все действия уже признаны целесообразными.

Наращивание потенциала является еще одним общим приоритетом, но, поскольку это постоянная деятельность и в ней существует общая потребность, то она должна планироваться и осуществляться на постоянной основе.

Таблица: Приоритеты действий, определенные в соответствии с ключевой областью

Ключевая область 1: УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПОСРЕДСТВОМ СЕТЕЙ

1. Прямые действия по реализации

2. Совершенствование правовой и практической стандартизации

Ключевая область 4: АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

Прямые действия по реализации **по Совершенствованию правовой и практической стандартизации**

Ключевая область 5: ВОЗВРАЩЕНИЕ АКТИВОВ

Прямые действия по реализации **по Совершенствованию правовой и практической стандартизации**

1.2. 3. Координация действий в отношении ТОП

Реализация предложенных мероприятий должна быть согласована на центральном уровне в рамках Секретариата Совета Европы. Как заявлено в Белой книге, мониторинговые органы, руководящие и экспертные комитеты Совета Европы, имеющие многолетний опыт и высокий уровень профессионализма в различных областях, непосредственно связанных с ТОП, способны рассматривать многогранные проблемы ТОП в общеевропейском контексте. Поэтому при осуществлении настоящего Плана действий, Совет Европы должен подключать свои органы, обладающие специальными знаниями в конкретных областях. Такими органами являются Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL); Группа сотрудничества по борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотиков (Группа Помпиду); Комитет экспертов по вопросам функционирования европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам (PC-OC); Группа государств против

коррупции (GRECO); Комитет экспертов по терроризму (CODEXTER); Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми (GRETA); Комитет Конвенции по киберпреступности (Т-СУ) и Конференция Сторон Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СОР 198).

Существует огромное количество информации, связанной с ТОП, которая уже собрана и проанализирована различными мониторинговыми органами Совета Европы, и которую необходимо аккумулировать для эффективного противодействия ТОП. Учитывая, что каждый орган имеет конкретный мандат, может оказаться невыполнимым распространение деятельности этих органов в направлении ТОП.

Хотя создание подгруппы при ЕКПП, ответственной за ТОП, не является обязательным предварительным условием для выполнения Плана действий, его необходимо предусмотреть. Учреждение такой координационной подгруппы также может способствовать улучшению эффективности обработки информации, составлению программы действий и осуществления мероприятий, избегая при этом их дублирования.

1.2. 4. Оценивание результатов

а) Среднесрочное оценивание: по истечению 24 месяцев результаты реализации Плана действий должны стать предметом первой предварительной оценки. На этом этапе следует провести обзор осуществленных мероприятий, достигнутых результатов, определить, какие действия не были реализованы и по какой причине. На основании полученных результатов, планирование второй половины Плана действий может быть скорректировано для более четкого достижения поставленных целей, без существенного отклонения от первоначально предусмотренного плана.

б) Окончательное оценивание: по завершении четырехлетнего периода, реализация Плана действий должна получить оценку, на основании которой должен быть разработан либо План последующих действий, либо должны быть переориентированы усилия Совета Европы в отношении борьбы с ТОП.

2. НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЙ В ПЯТИ КЛЮЧЕВЫХ ОБЛАСТЯХ

Существуют общие действия, которые применимы ко всем пяти ключевым областям. Это:

- Повышение осведомленности о ТОП и необходимость общей, скоординированной и специализированной деятельности;
- Укрепление доверия между государствами-членами и партнерами с целью активизации сотрудничества в борьбе с ТОП;
- Обмен передовым практическим опытом, обмен информацией;
- Повышение уровня координации.

2.1. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей

Для совершенствования международного сотрудничества в борьбе с ТОП необходимы надлежащая правовая база, ее эффективная имплементация и реализация новых моделей более тесного сотрудничества.

Первым шагом является ратификация соответствующих конвенций и пересмотр оговорок. Вторым шагом заключается в более эффективных и регулярных ответах на запросы со стороны других государств, что будет способствовать преодолению задержек и препятствий в судопроизводстве. И, наконец, для того, чтобы бороться с таким сложным явлением, как ТОП, решающее значение имеет международное сетевое сотрудничество на правоохранительном и судебном уровнях.

Совет Европы может внести свой особый вклад в этой области путем создания и обеспечения сетевой деятельности для государств-членов в целях преодоления связанных с различными правовыми системами трудностей и укрепления взаимного доверия.

Возможное решение

На основе рекомендаций и предложений Белой книги относительно международного сотрудничества и взаимной правовой помощи (далее – ВПП), предлагаются следующие шаги:

а) Прямое действие для реализации

Действие 1: Систематизировать и поддерживать веб-сайт по ВПП и международному сотрудничеству, связав его с ТОП

Практические сотрудники, специализирующиеся на ТОП, а также эксперты по ВПП и международному сотрудничеству во время ряда встреч Специальной редакционной группы по Белой книге и последующих дискуссий в отношении разработки Плана действий, пришли к заключению, что наличие веб-сайта со всей необходимой информацией для запросов по предоставлению ВПП и для международного сотрудничества, несомненно, облегчит их работу и тем самым ускорит ВПП и процессуальные аспекты международного сотрудничества.

Опыт функционирования веб-сайтов, накопленный в рамках Совета Европы и ЕС по трансграничному сотрудничеству по уголовным делам, был оценен весьма положительно. Такой веб-сайт должен предоставлять информацию не только по ВПП и о правовых инструментах международного сотрудничества, но и о модельных формах запросов, практическую информацию о том, как отправлять международные запросы и как заполнять модельную форму запроса, информационные бюллетени по следственным мерам, доступным в каждой стране, основаниям

для отказа, применяемым в каждой стране и т.д. В идеале этот сайт должен иметь часть контента, доступного для всех, и часть имеющейся информации, доступной только в сети ограниченного доступа – интранет. В интранет сети, практические сотрудники могли бы найти контактные данные компетентных органов для отправки или приема международных запросов, и лиц, с которыми можно связаться в случае возникновения вопросов.

Многое из этого уже применяется на веб-сайте РС-ОС, однако, следует обеспечить дальнейшее развитие и регулярное обновление информации. Конечная цель должна состоять в том, чтобы превратить веб-сайт РС-ОС в «веб-сайт одной остановки», где практический специалист может найти весь объем информации, необходимой для эффективного использования международных инструментов сотрудничества по уголовным делам, в том числе и тех, которые разработаны вне рамок Совета Европа. Для того, чтобы облегчить прямую передачу запросов о ВПП, как это предусмотрено Вторым дополнительным протоколом к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, РС-ОС может также предусмотреть возможность создания аналогичных инструментов и размещение информации, каковые можно найти в системе EU ATLAS представленной на веб-сайте Европейской судебной сети в рамках ЕС. Тем не менее, в настоящее время такая цель рассматривается как слишком амбициозная.

Действие 2: Обсудить создание и использование защищенного средства связи для международного сотрудничества

Практика международного сотрудничества показывает, что в большом количестве случаев процесс сотрудничества тормозится практическими вопросами, такими, например, как отсутствие защищенного электронного канала связи. Преодоление таких громоздких и затянутых процедур как отправка писем-запросов о правовой помощи по дипломатической почте и на бумажном носителе, является одной из первых мер, которые необходимо предпринять для того, чтобы ускорить все процедуры международного сотрудничества и ВПП. Подобные защищенные каналы связи уже действуют в рамках международного полицейского сотрудничества, но они все еще недостаточно развиты, в части, касающейся международного сотрудничества в судебной сфере. Предпринимаются некоторые инициативы по продвижению электронной экстрадиции и электронной передачи.

На практике многими государствами-членами уже используются электронные средства для общения в ходе осуществления международного судебного сотрудничества. Тем не менее, создание защищенной сети связи между судебно-следственными органами, занимающимися ТОП, позволит повысить эффективность и безопасность контактов, связанных с судебным сотрудничеством между государствами-членами Совета Европы в борьбе с этими преступлениями.

Совет Европы должен организовать конференцию для обсуждения данного предложения, его технико-экономического обоснования и доступность в рамках пространства Совета Европы. Этот шаг связан с Действием 1 в соответствии с пунктом b) (Обзор положений о международном сотрудничестве в конвенциях Совета Европы и в соответствующих оговорках и декларациях к ним).

Действие 3: Налаживание связей между судебными сетями

Белая книга рассматривает международное сотрудничество посредством организации соответствующих сетей, как основополагающий фактор, но оставляет открытым вопрос о том, какова форма такой сети. Будет ли новая судебная сеть играть важную роль в общеевропейском контексте или модель судебной сети ЕС следует расширить до пространства Совета Европы, или соединить существующие сети, или может быть следует начать с создания постоянных контактных пунктов по ТОП во всех государствах-членах, – все эти вопросы требуют дальнейшего изучения.

- Создание контактных пунктов по ТОП в каждом государстве-члене

- Расширение сети по ТОП

Борьба с ТОП требует более скоординированного сотрудничества. Помимо совершенствования функционирования существующей системы ВПП и судебного сотрудничества – в основном на основе запросов о правовой помощи, направляемых центральным властям каждого государства-члена – эксперты по ТОП рассматривают два действия, имеющих исключительно важное значение: 1) создание контактных пунктов по ТОП в каждом государстве-члене; и 2) укрепление связей между существующими судебными сетями.

Предлагаемая мера не может быть полностью осуществлена в течение четырехлетнего периода реализации настоящего Плана действий, но первые предварительные шаги должны быть предприняты в направлении создания судебной сети, охватывающей весь регион Совета Европы. Как только такая сеть будет учреждена для работы по ТОП, должно быть осуществлено создание контактных пунктов – вновь образованных, или повышен уровень компетенции уже существующих.

С этой целью Совет Европы должен организовать встречу на высоком уровне с лицами, ответственными за наиболее значимые судебные сети уже существующие в европейском, евразийском и евроатлантическом регионах для того, чтобы приступить к обсуждению вопроса о возможности взаимосвязи действующих судебных сетей или об укреплении существующих соглашений о сотрудничестве. Во-вторых, необходимо провести семинар о современном состоянии сотрудничества между действующими судебными сетями с целью выявления, насколько сотрудничество в форме Меморандума о взаимопонимании (МОВ) или в виде назначенного контактного лица, действующего в качестве пункта связи между различными судебными сетями, могло стать наиболее приемлемым вариантом. В-третьих, по результатам этой деятельности, следует приступить к проведению анализа нормативно-правовой базы необходимой для осуществления взаимосвязи судебных сетей.

Кроме того, для приобретения поддержки различных институтов и их участия в развитии «сети сетей» потребуются политические меры.

Действие 4: Создать механизм решения проблем судебного сотрудничества

В ходе запроса о международном сотрудничестве со стороны других государств, часто недостаточно наличия конвенционных правил и обязательств, чтобы получить запрошенное сотрудничество. Практики утверждают, что иногда даже не получают ответа на свои запросы, или что такие ответы могут быть отсрочены на годы. РС-ОС отводит себе важную роль в мониторинге соответствующих конвенций, а также практических проблем, возникающих в процессе их реализации. Практики считают, что, когда они сталкиваются с не сотрудничающим государством, судья или прокурор не могут единолично запустить какой-либо механизм, способный напомнить запрашиваемым органам об их обязанностях при выполнении соответствующих международных обязательств. Государства-члены не всегда в состоянии использовать дипломатические каналы для решения возникающих проблем международного сотрудничества, а если им это удастся, то ответ также может занять много времени.

Первым шагом должно стать установление в правовом поле судебного сотрудничества правил, о том, что при получении запроса необходимо отправлять подтверждение об этом в кратчайшие сроки. Во-вторых, при возникновении проблем или задержек в исполнении, следует установить практику проведения консультаций между органами, задействованными в процессе международного судебного сотрудничества. Соответственно, необходимо предусмотреть внесение изменений в регулирующие конвенции. Этот шаг связан с Действием 1 в соответствии с пунктом b) данной ключевой области (Обзор положений о международном сотрудничестве в конвенциях Совета Европы и в соответствующих оговорках и декларациях к ним).

в) Совершенствование правовой и практической стандартизации

Действие 1: Обзор положений о международном сотрудничестве в конвенциях Совета Европы и в соответствующих оговорках и декларациях к ним

Это действие должно быть основано на данных, полученных с помощью РС-ОС и других соответствующих комитетов, таких как GRETA и COP 198 в рамках их непрерывного оценивания хода реализации конвенций. РС-ОС заявил, что, заслуживают, возможно, дополнительной оценки имплементация и причины неосуществления ратификации некоторыми государствами-членами Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 182). Необходимо также осуществить анализ причин нератификаций и оговорок к ратифицированным конвенциям.

Политический шаг в сторону подчеркивания важности подписания и ратификации документов о ВПП, а также устранения устаревших оговорок, должен быть сделан Советом Европы, в частности, путем вовлечения его Парламентской ассамблеи совместно с национальными делегациями, в процесс содействия подписанию и ратификации конвенций, и удалению оговорок, препятствующих эффективному международному сотрудничеству по уголовным делам.

В частности, такие меры должны предприниматься в отношении тех государств-членов, которые на практике до сих пор не признают электронные запросы и в отношении обновления инструментов Совета Европы, предполагающих передачу судебных запросов по сотрудничеству с помощью электронных средств связи. Этот шаг связан с действиями 2 (Обсуждение вопросов создания и использования защищенных сетей коммуникаций для международного сотрудничества) и 4 (Создание механизма решения проблем судебного сотрудничества) в соответствии с пунктом а) данной ключевой области.

Действие 2: Содействие присоединению к конвенциям Совета Европы, по повышению уровня международного сотрудничества в области ТОП

Эффективная борьба с ТОП требует не только улучшения ВПП и международного сотрудничества на общеевропейском уровне, но и также международного сотрудничества с третьими странами в других регионах. Северная и Южная Америка являются ключевыми регионами возрастания угроз ТОП, в частности, в сферах незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и контрабанды. То же самое относится к Юго-Западной Азии или Западной Африке, которые стали основными пунктами транзита незаконных поставок наркотиков в Европу, а Азиатско-Тихоокеанский регион в торговле людьми.

В этой связи, Совет Европы должен продолжать проводить идею угрозы ТОП безопасности граждан, стабильности государств и функционированию мировой экономики. Эти угрозы не одинаково очевидны для всех правительств и частных игроков. Таким образом, следует признать необходимым возвращение к обновленной многосторонней дипломатии, для обретения новых участников и сторон в конвенциях Совета Европы по ВПП и международному сотрудничеству.

Совет Европы должен усилить продолжающийся диалог на многосторонних форумах с третьими странами и расширять политический диалог с этими странами.

Действие 3: Развитие, разработка и поддержка типовых форм запроса

РС-ОС дал согласие содействовать практической реализации конвенций о сотрудничестве по уголовным делам, по разработке модельных форм запросов и практических рекомендаций для специалистов-практиков в области ВПП и передачи судопроизводства. РС-ОС может быть

предложено разработать аналогичную модельную форму запроса и руководящие принципы для Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г. (ETS № 024).

В рамках Плана действий по ТОП следует продолжить и поддерживать в дальнейшем развитие этих модельных форм. После того, как типовые формы будут утверждены, следует способствовать их распространению среди всех государств-членов и контролировать их применение на практике.

Действие 4: Проект руководящих принципов по отдельным темам

Положения соответствующих конвенций, связанных с ТОП по определению должны оставаться общими. Хотя они поощряют, например, использование специальных методов расследования (СМР), регулируют программы защиты свидетелей или применение правил возвращения активов, реализация таких положений в национальном законодательстве, может не только существенно различаться в разных странах, но также быть неполной. При разработке руководящих принципов по некоторым отдельным темам, Совет Европы будет способствовать не только появлению практических ориентиров в вопросе имплементации конвенций, но и рекомендовать государствам-членам устранить препятствия для сотрудничества в национальном законодательстве и на практике. Это действие должно происходить предпочтительно в течение второго и/или третьего года после того, как изучение состояния нормативно-правовой базы, связанной с ВПП, международным сотрудничеством и ТОП будет начато, и ответы на вопросы анкеты по его практической имплементации будут получены.

В целях повышения эффективности применения конвенций по уголовно-правовым вопросам следует поощрять деятельность РС-ОС, по организации сотрудничества с другими комитетами Совета Европы, в деле дальнейшей разработки практических рекомендаций для специалистов. В рамках данного направления необходимо координировать развитие и оказывать поддержку таким практическим рекомендациям.

Это действие потребует организации и проведения экспертного круглого стола для определения номенклатуры руководящих принципов, с последующим формированием группы экспертов для разработки и предварительного обсуждения этих руководящих принципов до представления их на окончательное утверждение среди государств-членов РС-ОС и ЕКПП. Следующий шаг предполагает распространение этих руководящих принципов наряду со сведениями о передовом практическом опыте их реализации в национальных законодательствах. Также будут необходимы дальнейшие политические действия, направленные на стимулирование имплементации данных принципов в национальные законодательства.

Действие 5: Разработка бюллетеней с информацией о странах

Накопленный в Европейском Союзе (далее – ЕС) опыт совершенствования международного судебного сотрудничества в области свободы, безопасности и правосудия, свидетельствует об эффективности бюллетеней (известных как «Бельгийские листы»), содержащих соответствующую информацию при запросе судебного сотрудничества от другого государства-члена ЕС. Запрашивающему органу, перед отправкой запроса, необходимо знать, какие меры могут быть запрошены и какие правила действуют. Сайт РС-ОС содержит недавно обновленную информацию по странам относительно национальных процедур по экстрадиции, ВПП и передачи осужденных лиц. Регулярное обновление и дальнейшее развитие подобных бюллетеней для применения в рамках других соответствующих конвенций в государствах-членах, и их доступность для остальных государств-членов, будет способствовать большей точности информации о наличии запрашиваемой правовой меры и формальных реквизитах для запрашиваемой меры в исполняющем государстве.

Это действие связано с изучением нормативно-правовой базы в пяти ключевых областях, относящихся к ТОП и использованием полученных сведений на практике. Бюллетени должны быть

составлены на основе данных, полученных от государств-членов об их нормативно-правовых положениях в пяти ключевых областях, указанных в Белой книге. Поскольку это действие весьма амбициозно, его следовало бы начать с составления ограниченного перечня бюллетеней по отдельным мерам.

Действие 6: Проекты международно-правовых актов и рекомендаций Совета Европы в областях, где стандартизация нормативно-правовой базы представляется необходимой

Совместно и в координации с органами Совета Европы, должна быть проанализирована необходимость в новых правовых инструментах по конкретным вопросам, которые на сегодняшний день должным образом не отражены в существующих конвенциях и/или рекомендациях. Направлениями деятельности, которые необходимо обсудить, в силу их важности для функционирования ВПП и других форм международного сотрудничества в области ТОП, являются, в частности: сохранение данных, обеспечение электронных доказательств, извлечение данных удаленного сервера и связанных с ними вопросов защиты персональных данных и прав человека. Что касается защиты данных, то поскольку уже существует Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108), следует уделять больше внимания ее применению на национальном уровне, а также необходимости ее обновления.

Действие 7: Создание на регулярной основе форума практических специалистов по ТОП для распространения и обмена передовым опытом.

Обмен передовым опытом в области международного сотрудничества и ВПП, связанного с ТОП, будет способствовать преодолению проблем, возникающих в данной сфере в настоящее время. Организация, по крайней мере, двухдневного круглого стола со специалистами-практиками, работающими в области ТОП и/или ВПП, позволила бы обмениваться передовым опытом и провести обсуждение ключевых проблем. Встреча практиков будет также способствовать установлению личных контактов с коллегами из других государств-членов, и, следовательно, способствовать повышению взаимного доверия. Предпочтительно, чтобы такая встреча проводилась раз в год.

Действие 8: Продолжить развитие Репозитария (хранилища) стандартов Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) по вопросам международного сотрудничества судебных органов и по ТОП

В настоящее время данное действие находится в процессе исполнения. РС-ОС подготовил документ: - «Прецедентное право Европейского Суда по правам человека, относительно его применения в Европейских конвенциях по международному сотрудничеству по уголовным делам», который содержит полное собрание дел, классифицированных по составам и их краткое изложение.

Теперь важно осуществлять обновление и сохранность полученного перечня случаев, а также содействовать его распространению среди практических сотрудников. С этой целью, перевод данного документа на различные языки, имеющие значение для укрепления международного сотрудничества на общеевропейском уровне, может стать особенно ценным.

Кроме того, должны быть определены соответствующие судебные прецеденты, связанные с ТОП и создан, на основе той же структуры, принятой в документе о прецедентном праве ВПП (идентификация, классификация и краткое изложение факты дел), их Репозитарий.

Распространение информации должно быть осуществлено не только через курсы по наращиванию потенциала и проведение круглого стола с соответствующими практическими специалистами, но и путем размещения относящихся к проблеме списков дел на сайте Совета Европы по трансграничной организованной преступности.

с) Нарращивание потенциала + поддержание контактов

1. Целевая группа

Компетентные органы, отвечающие за предоставление/запрос международного сотрудничества и ВПП, связанные с ТОП; судьи, прокуроры, отдельные сотрудники правоохранительных органов, занимающиеся проблемой ТОП.

2. Темы

Практическое применение инструментов ВПП и международного сотрудничества; передовой опыт в области международного сотрудничества и ВПП; использование модельных форм запросов; процедура экстрадиции; прецедентное право Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) в международном сотрудничестве.

2.2. Специальные методы расследования

Специальные методы расследования (СМР) – это особые методы, применяемые правоохранительными органами в борьбе с ТОП. Это жизненно важные способы, помогающие проникнуть в организованные преступные группы. Они также компенсируют несовершенство традиционных методов расследования, которым с легкостью противостоят организованные преступные группы. В Белой книге подчеркивается, что с одной стороны выявление и преследование ТОП с помощью СМР необходимо, а с другой – их использование должно быть уравновешено соблюдением соответствующих мер, гарантирующих защиту прав человека и предоставляющих возможность предотвратить злоупотребления. В книге отмечается, что, несмотря на широкое использование СМР в государствах-членах Совета Европы, их применение не было должным образом урегулировано, в частности, в отношении электронных доказательств.

Предлагаемые действия

На основе рекомендаций и мер, изложенных в Белой книге по СМР, предлагаются следующие действия:

а) Прямые действия

В рамках этой ключевой области изначально не предлагается никаких прямых действий. Это объясняется тем, что необходимо собрать больше информации об использовании СМР и проблемах, возникающих в международной обстановке в отношении ТОП. После того, как предлагаемое изучение ситуации (см. пункт б) будет осуществлено, станет возможным принимать решение о необходимости осуществления прямых действий.

б) Совершенствование правовой и практической стандартизации

Это сфера действия должна быть согласована с другими комитетами, связанными с СМР, и особенно с Комитетом экспертов по борьбе с терроризмом (CODEXTER). Поскольку данным Комитетом также определены «Специальные методы расследования», в качестве одного из четырех приоритетных действий на 2015-2016 гг., этот Комитет решил пересмотреть Рекомендацию Комитета министров Rec (2005) 10 и Конвенцию о киберпреступности (Т-СУ).

Действие 1: Оценка функционирования Второго дополнительного протокола о ВПП

Прежде всего, в рамках данного Действия 1, должны быть проверены данные о ратификации Конвенции и о существующих к ней оговорках. Это действие не должно потребовать большего объема времени или усилий, т.к. РС-ОС уже обладает существенной частью информации.

Цель состоит в том, чтобы оценить, есть ли необходимость в обновлении конвенционной нормативно-правовой базы по ВПП и обсудить возможность дальнейшей гармонизации применяемых конвенционных правил между всеми государствами-членами Совета Европы в качестве предварительного условия для обеспечения незамедлительного сотрудничества по оказанию ВПП, когда запрос предполагает использование СМР. Этот шаг уже упоминался в ключевой области 1) «Укрепление международного сотрудничества посредством сетей». Здесь это повторено в силу системности причин.

Действие 2: Содействие практической стандартизации использования СМР и условиям для ВПП

Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам предусматривает правила, касающиеся международного сотрудничества с использованием определенных СМР (негласные расследования, совместные следственные группы (далее – ССГ), контролируемые поставки).

В целях содействия более однородной практике в использовании СМР, определения практической значимости применения СМР в рамках процессуальных аспектов ВПП и выявления оптимальной практики, а также конкретных недостатков, предлагается следующее: организовать круглый стол для обсуждения практики применения этих мер и определения конкретных проблем, возникающих при коммуникации и исполнении запросов, как правило, в двух из трех СМР (ССГ и контролируемые поставки).

Действие 3: Провести комплексное исследование по вопросу правовой базы, регулирующей отдельные СМР на национальном уровне, и их практической реализации

Сбор информации о национальном регулировании и практике СМР, ССГ, контролируемых поставках, извлечении информации с удаленных серверов и транснациональных ордерах по дешифрованию. Эти СМР имеют не только ключевое значение для сбора доказательств, но и для возвращения активов (см. ключевую область 5). Считается целесообразным начинать с составления информационных бюллетеней по ограниченному числу СМР как для того, чтобы апробировать методологию, так и быть в состоянии предоставить результаты в пределах срока, установленного Планом действий. Однако, как только информационные бюллетени по этим трем отдельным следственным мероприятиям будут подготовлены и проанализированы, а проблемы в их реализации выявлены, действие может быть адресовано другим видам СМР, например, телекоммуникационным вмешательствам. Кроме бюллетеней, при возникновении необходимости получения более точных сведений, сбор информации должен быть дополнен опросами специалистов и организацией круглого стола.

На основе собранной посредством бюллетеней информации может быть продолжен обзор имплементации в национальные законодательства положений отдельных конвенций.

В рамках данного исследования необходимо будет подготовить и направить государствам-членам модельный вопросник с просьбой о сотрудничестве в предоставлении соответствующих данных по правовому регулированию и использованию СМР.

После того, как информационные бюллетени будут рассмотрены и проанализированы, их следует разместить в той части веб-сайта Совета Европы, которая специально предназначена для оказания поддержки ВПП.

Действие 4: Оценка необходимости совершенствования правовой стандартизации

Следующим за сбором информации о практическом использовании СМР шагом должна стать оценка необходимости изменения нормативно-правовой базы для обеспечения более

эффективного использования СМР в национальных и транснациональных условиях, а также совершенствование правовой стандартизации в их регулировании и, следовательно, в преодолении проблем допустимости доказательств.

с) Нарращивание потенциала

1. Целевая группа

Сотрудники правоохранительных органов, судьи и прокуроры, а также центральные контактные пункты по ВПП.

2. Тематика

Практика по ВПП при осуществлении СМР, обмен передовым опытом, правовое регулирование получения данных с удаленных серверов и опыт использования ССГ в ТОП.

Организация, по крайней мере, двух двухдневных семинаров в год с сотрудниками правоохранительных органов, судьями и прокурорами, занимающимися ВПП и организованной преступностью. Предпочтительно, чтобы приглашенные имели возможность активно участвовать в мероприятиях с использованием английского языка, и чтобы каждый участник мог предоставить данные о существующей в его стране практике, примеры передового опыта, а также обозначить пробелы или проблемные вопросы.

2.3. Защита свидетелей

Реализация программ защиты свидетелей со всей очевидностью демонстрирует ключевую роль свидетелей в борьбе с ТОП. В свете последних событий в Европе, касающихся миграционного кризиса, сотрудничество, использование и развитие системы защиты свидетелей в борьбе с ТОП приобрело большое значение. В настоящее время преступные организации вовлечены не только в торговлю людьми, но также проявляют все большую активность в незаконном ввозе мигрантов. Существует уже целый ряд нормативных актов, направленных на обеспечение того, чтобы свидетель мог безопасно свидетельствовать как во время, так и после судебного процесса, однако, практическая реализация этого вопроса требует, постоянного совершенствования. Необходим дальнейший анализ сфер применения программ защиты свидетелей и обеспечения прав свидетелей, которые приняли решение участвовать в таких программах. В целях выработки решений на общеевропейском уровне важно понять причины недостаточной степени реализации существующих нормативных документов.

Предлагаемые действия

На основе рекомендаций и мер, изложенных в Белой книге, в отношении защиты свидетелей, предлагаются следующие действия:

а) Предпринимать, когда это возможно, прямые шаги по улучшению практической реализации защиты

Следует принять политические меры по координации международных программ защиты свидетелей с выделением соответствующих бюджетов, с тем чтобы эти программы были действительно реализованы.

Следует организовать высокого уровня конференцию по повышению осведомленности о важности обеспечения безопасности определенных свидетелей для того, чтобы побудить их к сотрудничеству в предоставлении доказательств, необходимых для осуждения лиц, обвиняемых в причастности к ТОП. Еще одной темой данной конференции должна стать особая роль

гражданского общества, в области защиты свидетелей. Например, многие НПО становятся первыми контактными пунктами для жертв некоторых видов ТОП (торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов и т.д.).

Следует содействовать достижению соглашений между государствами-членами по «обмену», находящимися под защитой, свидетелями, а также установлению сотрудничества в данной сфере с третьими странами.

в) Совершенствование правовой и практической стандартизации

Действие 1: Обзор Рекомендации Rec(2005)9 о защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием

Этот обзор должен позволить дать оценку планируемой или осуществляемой на практике степени защиты родственников и других, близких к свидетелю лиц. Особое внимание следует уделить торговле людьми и незаконному ввозу мигрантов, а также свидетелям, в адрес которых поступают угрозы со стороны преступных организаций.

С этой целью должны быть организованы три семинара. В рамках первого семинара необходимо будет собрать информацию о текущей ситуации и обсудить возможные пути решения проблемы. На следующем семинаре необходимо представить предварительные результаты и обсудить их с участием экспертов. Третий семинар будет организован для того, чтобы представить окончательные результаты проделанной работы.

Действие 2: Обновить следующие издания Совета Европы о защите свидетелей

- *Защита свидетелей тяжких преступлений – Учебное пособие для сотрудников правоохранительных органов и судебной системы (2006 г.)*
- *Терроризм: защита свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием (2006 г.)*

Поскольку обе книги были опубликованы в 2006 г., то вся устаревшая информация, содержащаяся в них, нуждается в обновлении, с тем чтобы данные публикации могли оставаться эффективным инструментом для практических сотрудников, которым необходимо принимать решения по защите свидетелей, в т.ч. организовывать, осуществлять или финансировать такие программы по защите свидетелей. Возможно следует привлечь опытных специалистов, которые могли бы выполнить задачу по обновлению этих книг. Такими экспертами могут быть в т.ч. и авторы, принимавшие участие в подготовке первоначальных изданий, что, однако, не строго обязательно и зависит от соглашений об авторских правах.

Действие 3: Разработка основополагающих принципов в отношении прав и обязанностей свидетелей, находящихся под защитой

Для того, чтобы преодолеть нежелание или боязнь свидетеля выполнить свою обязанность по даче свидетельских показаний в уголовном процессе и мотивировать к сотрудничеству обвиняемых в качестве государственных (королевских) свидетелей в борьбе с ТОП, необходимо, чтобы они знали, каковы их права и какие гарантии они получают, вступая в программу защиты свидетелей. С другой стороны, в отношении обвиняемых, которые принимают решение сотрудничать с системой уголовного правосудия в качестве свидетелей, не менее важно, что они обязуются соблюдать свои обязательства. Потребности этих двух типов свидетелей должны рассматриваться отдельно, даже если нежелание сотрудничать в обоих случаях происходит по одной и той же причине: страх за свою собственную безопасность и безопасность своих родственников.

Должна быть назначена группа экспертов, желательного имеющего признанный опыт в решении правовых проблем и обладающих практическими знаниями и опытом в области разработки руководящих принципов по соглашениям со свидетелями. Выводы и предложения этой группы должны быть рассмотрены ЕКПП.

Действие 4: Провести научное исследование по эффективному использованию программ защиты свидетелей

Необходимо провести анализ как на уровне национального, так и международного права, юридической возможности урегулирования перемещения находящихся под защитой свидетелей в зарубежные страны и использования досудебных показаний в качестве доказательной базы. Следует также предусмотреть использование видеоконференций для проведения заслушивания свидетелей, находящихся под защитой.

Выполнение предыдущего Действия 3 (Разработка руководящих принципов, касающихся прав и обязанностей свидетелей, находящихся под защитой) и Действия 4 должны быть скоординированы. Результаты научного исследования могли бы быть положены в основу руководящих принципов, касающихся прав охраняемых свидетелей, а информация, собранная экспертами по защите прав свидетелей, также могла бы стать предметом исследования.

Созданная группа экспертов должна провести научное исследование на основе эмпирических данных о количестве свидетелей, перемещенных в зарубежные страны, и о проблемах, возникающих при исполнении таких трансграничных программ защиты свидетелей.

Следует организовать конференцию или круглый стол, для представления результатов научного исследования и повышения осведомленности о необходимости совершенствования и расширения международного сотрудничества в этой области.

с) Нарращивание потенциала

1. Целевая группа

Судьи, прокуроры и сотрудники правоохранительных органов, подразделения по защите свидетелей.

2. Тематика

- Эффективная реализация программ защиты свидетелей. Особые потребности защищаемых свидетелей, потерпевших, лиц, сотрудничающих с правосудием, и их родственников.

- Второй Дополнительный протокол к Конвенции о ВПП и применение статьи 23.

2.4. Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором

Предлагаемые действия

На основе рекомендаций и мер, изложенных в Белой книге относительно взаимодействия с административными органами и частным сектором, предлагаемые меры состоят в следующем:

а) Прямые действия по улучшению практической реализации

Сфера административного взаимодействия и сотрудничества с частным сектором для правоохранительных целей представляет новую область интереса, весьма слабо реализуемую и незнакомую даже для самих заинтересованных сторон. Кроме того, важно, чтобы и административные органы, и частные структуры воспринимали собственные преимущества

возможного сотрудничества. По этой причине необходимо организовать конференцию высокого уровня по государственно-частному партнерству с целью повышения осведомленности, укрепления доверия и обогащения практическим опытом. Должны быть приглашены судебные органы, административные надзорные органы и представители частного сектора. В качестве приоритета следует рассматривать основные направления правоохранительной деятельности.

С целью расширения информационного потока и обмена передовым опытом в ряде существенных областей правоохранительной деятельности могли бы быть назначены сотрудники для связи между частными партнерами, административными надзорными и судебными органами.

В целях разработки программ технической помощи и подготовки конкретных целевых групп, представляющих интерес в ключевых областях необходимо принять политические меры.

в) Содействовать стандартизации на правовом и практическом уровнях

Действие 1: Проект правового документа (рекомендация или конвенция) по обязательствам хранения данных

Источники данных полностью изменились за последние несколько десятилетий. Поставщики всех видов услуг (электронные средства связи, кредитные карты, финансовые учреждения, транспорт и т.д.) имеют в своем распоряжении комплекты мега-данных, которые дают представление о взглядах и поведении личности. Передаваемые цифровые и контекстные данные могут быть использованы в качестве важного правоохранительного ресурса, позволяющего получить исчерпывающий портрет личности (цифровая идентификация и цифровые персональные данные). Эти данные могут быть использованы как действенный инструмент правоохранительной деятельности, необходимый для установления истины в ходе судебного разбирательства, как инструмент принуждения в реальном масштабе времени для контроля за правопорядком, а в некоторых случаях даже в качестве упреждающего, перспективного инструмента профилактики правонарушений. Посредством осмысления и анализа данных возможно сконструировать конкретные риск-профили.

Такие данные, если они хранятся и содержатся у юридических лиц в течение определенного периода времени, могут быть доступны только для правоохранительных целей. Поскольку срок хранения данных и доступа к ним касаются защиты и конфиденциальности информации, то в этой сфере существует четкое правовое регулирование ограничения прав человека. К этим ограничениям относятся временные сроки на удержание данных, доступа к ним властей, предназначение, использование и т.д. В ходе обсуждения находится также вопрос, может ли и в какой степени, доступ к сохраненным данным со стороны юридических лиц являться принудительной мерой, которая априори должна быть одобрена судебным органом.

Обязательства по хранению данных для поставщиков услуг были разработаны Европейским Союзом, но Директива по хранению данных 2006/24/ЕС была аннулирована Судом ЕС из-за непропорциональности обязательств (объединенные дела С-293/12 и С-594/12). С тех пор в государствах-членах ЕС и государствах-членах Совета Европы был установлен целый арсенал обязательств. В некоторых государствах были учреждены очень ограниченные или вообще аннулированы обязательства, в то время как другие зашли далеко за рамки обязательств Директивы ЕС, сохраняя их действующими и после ее отмены.

В настоящий момент нет единого правового поля для этого вопроса ни в ЕС, ни среди государств-членов Совета Европы. Некоторые государства-члены вообще не несут никаких обязательств по хранению данных. Другие имеют обязательства, связанные с хранением данных, которые выходят за рамки периода времени, аннулированного Судом ЕС.

Исследовательская группа экспертов должна рассмотреть состояние дел (*de lege lata*¹) в государствах-членах Совета Европы и проанализировать *de lege ferenda*², что будет иметь основное значение для формирования общего правового поля в отношении хранения, доступа и использования данных, с учетом прав на конфиденциальность и ограничения оснований:

- Типы данных, которые должны быть сохранены;
- Круг поставщиков услуг, к которым это должно применяться;
- Временные пределы хранения данных;
- Номенклатура органов власти, которые могут получить доступ к данным;
- Условия, при которых эти органы власти могут получить доступ к данным;
- Цели, для которых они могут получить доступ к данным;
- Необходимость судебного разрешения для доступа и использования данных.

Действие 2: Проведение научного исследования по использованию новых технологий для профилактических и правоохранных целей в области ТОП в связи с развитием и разработкой соглашений по государственно-частному партнерству

Сочетание глобализации, цифровых технологий и быстрого распространения других новых технологий (как, например, Bitcoin и иные виды новых крипто-валют и цифровых денег, Darkweb и т.д.), которое управляет цепью поставок и технологическими процессами, создает предпосылки для заключения между частными и публичными акторами государственно-частного правоохранных соглашения. Примерами соглашений, которые устанавливают такую цепь ответственности, являются, например, программа между УНП ООН и Всемирной таможенной организацией по контролю за контейнерными перевозками, Международные руководящие принципы по предупреждению преступности и уголовно-правовым мерам в отношении незаконного оборота культурных ценностей и других связанных с ними преступлений и Соглашение по борьбе с контрабандой и контрафактом между табачными компаниями и Агентством ЕС по борьбе с мошенничеством (OLAF).

В этих соглашениях указаны важные обязательства, связанные с режимом соблюдения, сертификации продукции и услуг, систем обнаружения, отслеживания и изъятия. Так как ТОП инвестирует в новые рынки и новые технологии, то очень важно определить надежных частных партнеров, которые заинтересованы и готовы сотрудничать в рамках государственно-частных соглашений для сокращения ТОП. Следует также очень ясно дать понять, что частные партнеры могут извлечь преимущества из этих соглашений, как с точки зрения экономической выгоды, так и с точки зрения управления, легитимности и популяризации бренда. Эксперты из исследовательской группы могли бы проводить выезды на места для проверки существующих соглашений в целях выявления успешной практики.

Действие 3: Развитие межведомственного сотрудничества между правоохранными органами

Правоохранные органы, подразделения финансовой разведки (ПФР) и агентства по возвращению активов (АВА) – все имеют соглашения о сотрудничестве с профессионально

¹ В соответствии с действующим правом (лат). *Прим. пер.*

² (Какой) закон необходим (лат). *Прим. пер.*

близкими для себя международными организациями, например, с Группой Эгмонт, Сетью CARIN и т.д. Однако такое межведомственное сотрудничество группируется вокруг отдельных специализированных направлений правоохранительной деятельности. Недостаточность межведомственного сотрудничества ощущается на всем правоохранительном пространстве. Во многих европейских государствах межведомственное сотрудничество между судебными органами, ПФР и АВА неэффективно. Межведомственное сотрудничество не должно ограничиваться лишь обменом данными и информацией, оно также должно включать обмен опытом, совместную подготовку кадров, участие в объединенных следственных группах и т.д.

Надлежащую практику, в этом смысле, эксперты должны определить посредством посещения сайтов организаций. В рамках круглого стола с участием экспертов могут быть разработаны соответствующие направления деятельности компаний по развитию и разработаны необходимые руководящие принципы.

Действие 4: Проведение исследования по вопросу прозрачности юридических лиц

Юридические лица играют ключевую роль в ТОП, будь то главный исполнитель или подставное лицо для сокрытия реального бенефициара и/или владельца бизнеса и/или активов, полученных преступным путем. Это означает, что поступки юридических лиц имеют ключевое значение как в плане доказательств, так и по возвращению активов.

Совет Европы мог бы разработать руководящие принципы с изложением результативной практики по вопросам прозрачности юридических лиц, структуры и механизмов, раскрывающих природу юридических лиц как подставных фигур, и механизмов по ликвидации таких юридических лиц. Практику ОЭСР в области проведения антикоррупционной политики следует принять на вооружение. В настоящее время ряд исследований по прозрачности юридических лиц находятся в стадии реализации, и в рамках Плана действий их необходимо принять во внимание, избегая какого-либо дублирования при исполнении данного действия.

с) Нарращивание потенциала и содействие установлению контактов

1. Целевая группа

- Провайдеры доступа и компетентные органы (не государства); поставщики услуг по доступу в Интернет, к телекоммуникационным, банковским и кредитным услугам;
- Специализированные административные органы (например, имеющие дело с конфликтами интересов, финансированием политических партий и декларированием активов);
- Полиция, административные следственные органы, судебные органы;
- Налоговые органы;
- Центральные органы ПФР;
- АВА;
- Конкретные частные партнеры.

2. Темы

- Государственно-частное сотрудничество с целью предотвращения и пресечения ТОП;
- Обязательства поставщиков услуг по хранению данных;

- Надлежащая проверка и обязательства в отношении ведения документации обозначенных частных лиц;
- Использование новых технологий в правоохранительной системе;
- Межведомственное сотрудничество между правоохранительными органами, ПФР и АВА;
- Ответственность юридических лиц.

2.5. Возвращение активов

Предлагаемые действия

На основе рекомендаций и мер предложенных в Белой книге в отношении возвращения активов, предлагаются следующие действия:

а) Предпринять прямые действия по улучшению практической реализации

В этой области возможны несколько прямых действий, которые могут способствовать более эффективной имплементации и функционированию существующих инструментов. Во-первых, всю информацию по возвращению активов по каждой стране, разработанную Европейской судебной сетью (ЕСС) и Евроюстом в отношении стран ЕС, следует распространить среди всех государств-членов Совета Европы, сделав ее доступной в цифровой среде. Во-вторых, было бы крайне полезно, если бы компетентные органы могли предоставлять и иметь доступ к ограниченной интерактивной базе данных, в которой они могли бы обмениваться информацией о транснациональных случаях возвращения активов, в режиме реального времени. Сегодня довольно часто местные органы различных государств-членов работают над возвращением активов по одному и тому же делу или по делам, связанных между собой, даже не подозревая об этом. В-третьих, возвращение активов является весьма специализированной, технической областью. Существует значительная потребность в технической помощи и подготовке кадров для данной сферы. Запуск учебных программ, содействие обмену передовым опытом в отношении гражданской конфискации активов, расширенной конфискации и конфискации третьей стороной будут все более востребованы профессионалами в этой области.

б) Содействие стандартизации на правовом и практическом уровнях

Действие 1: Активизация имплементации существующей нормативно-правовой базы по вопросам управления и распоряжения преступными доходами

РС-ОС подготовил вопросник из 11 пунктов, касающихся использования и эффективности документов Совета Европы в отношении международного сотрудничества в области изъятия и конфискации доходов от преступной деятельности, включая управление конфискованным имуществом и совместное использование активов. (Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 30), Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141), Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198)). Окончательные итоги по этому вопроснику до сих пор не опубликованы. Однако очевидно, что практическая реализация этих конвенций остается важным аспектом в борьбе с ТОП, а международное сотрудничество в этой области должно получить дальнейшее развитие.

По итогам этой оценки, Совет Европы может принять решение по некоторым пробелам в реализации:

- Обеспечение обмена передовым опытом в отношении управления замороженными активами. По ряду причин управление замороженными или конфискованными активами является трудоемким делом, в том числе из-за интереса третьих сторон, разнообразия активов и непредсказуемости временных параметров проведения окончательной конфискации. В этой связи, необходимо выявлять и обмениваться передовым опытом;
- Подготовка обновленных руководящих принципов для национальных агентств по управлению активами, с учетом обнародованных выводов совещания Группы экспертов УНП ООН по вопросам управления, использования и утилизации замороженных, изъятых и конфискованных активов (Реджо-ди-Калабрия, Италия, 2014 г.);
- Рассмотрение и обсуждение типового соглашения по совместному распределению активов для использования между государствами-членами Совета Европы;
- Подключение существующих сетей специалистов-практиков, занимающихся вопросами использования конфискованного имущества для общественных целей и/или для компенсации жертвам преступлений, а также подготовка обновленных критериев, которые необходимо принять во внимание при принятии решения об использовании активов;
- Создание или назначение национальных органов, ответственных за принятие своевременных решений, обеспечивающих оптимальное использование конфискованных активов, в соответствии с критериями, определенными Советом Европы;
- Поощрение соглашений и меморандумов о взаимопонимании между государствами в отношении совместного использования активов, на основе подхода, выходящего за рамки использования подхода «от случая к случаю».

Для того чтобы оценить, необходимость на уровне Совета Европы новых правовых рычагов, следует создать исследовательскую группу, которая должна определить потребуют ли новые следственные меры по замораживанию и конфискации активов, новые формы конфискации (без вынесения обвинительного приговора) и новые технологии разработки новой конвенции. Следует также изучить вопрос о целесообразности заключения соглашения на уровне Совета Европы по обмену активами.

Действие 2: Обеспечение систематических и эффективных финансовых расследований по всем случаям потенциального генерирования преступных доходов

Судебные финансовые расследования остаются во многих государствах-членах Совета Европы слаборазвитой сферой, как с точки зрения компетентности, так и потенциала. Проведение таких финансовых расследований имеет огромное значение для предотвращения совершения транснациональных преступлений, а при оперативном реагировании – на сбор доказательств и отслеживание наличия и местонахождения преступных активов, с тем чтобы иметь возможность их своевременного замораживания и изъятия.

Это сфера огромной значимости, в силу ее многоаспектности и многочисленности задействованных органов и стоящих перед ними целей.

Государства-члены Совета Европы должны осознавать важность, проводимых на местах эффективных финансовых расследований (иметь полномочия и потенциал). Они включают в себя расследования, проводимые ПФР, но не ограничены ими, поскольку выходят за рамки вопросов отмывания денег. Повышение информированности в данной сфере может осуществляться через комплекс действий, таких как:

- Подготовка справочника по номенклатуре органов, участвующих в расследованиях в каждой стране и содержащего определения полномочий и функций подразделений финансовой разведки, а также других правоохранительных органов;
- Разработка типовых положений, касающихся финансовых судебных расследований (включая активный (профилактический) подход к вопросу доходов от преступлений);
- Поощрение государств в разработке активного (профилактического) подхода, инициирование финансовых расследований в отношении каждого ориентированного на прибыль преступления до начала уголовного расследования;
- Укрепление и оптимизация внутренней правовой базы в области многопрофильных финансовых расследований, в целях обеспечения обменом информацией между судебными и административными органами.

Действие 3: Пересмотр законодательства о доступе к базам данных

В нескольких государствах-членах Совета Европы компетентные органы имеют ограниченный доступ к соответствующим базам данных. В некоторых из них отдельные базы данных отсутствуют и/или недостаточно развиты. Отсутствие регистров центрального банка и реестров публичных компаний, конечно, может затруднить и замедлить сотрудничество. Совет Европы должен создать группу экспертов для проверки наличия и объема у ПФР, АВА, административных, надзорных, правоохранительных и судебных органов доступа ко всем соответствующим базам данных, включая данные необходимые для судебно-бухгалтерской экспертизы, реестры компаний и т.д. Эти базы данных включают в себя частную информацию государственного уровня и официальную с возможным лимитом использования в силу ограниченности назначения. В любом случае, специализированные правоохранительные органы, занимающиеся ТОП, должны иметь доступ к информации финансовой разведки и к соответствующим базам данных (земельным реестрам, реестрам собственности, регистрации транспортных средств, налоговым реестрам, банковским реестрам, финансовой информации и т.д.), чтобы получить возможность оперативно и эффективно проводить расследование.

Действие 4: Содействие проведению финансовых расследований в области новых технологий, связанных с преступными активами

Новые технологии, такие, например, как крипто-валюта и цифровые деньги, предлагают новые технологические способы диверсификации преступных активов. Некоторые из этих концепций еще не имеют четкого юридического определения. Национальная судебная практика квалифицирует их с учетом различий (собственность, валюта и т.д.) и с различающимися правовыми последствиями. Существует необходимость согласовать юридические дефиниции этих новых явлений. Примером может послужить, разработанное FATF и MONEYVAL «Руководство по риск-ориентированному подходу к виртуальным валютам». Кроме того, крайне важно, чтобы сообщество правоохранительных органов обладало опытом и инструментами отслеживания активов в цифровой среде. Необходимо разработать новые цифровые методы расследования, такие как дистанционные цифровые обыски и транснациональные ордера на дешифрование. Эти методы также были включены в ключевую область 2, связанную со сбором доказательств в рамках СМР. В этой связи, может быть создана пилотная группа специалистов-практиков для обмена имеющимися наработками. Группе экспертов по правовым вопросам следует изучить данные возможности, с точки зрения соблюдения верховенства права и применения стандартов в области прав человека.

Действие 5: Укрепление международного сотрудничества в области нестандартных форм конфискации

Традиционно ВПП была ограничена стандартными формами конфискации. Тем не менее, при некоторых обстоятельствах препятствием для осуществления правосудия и вынесения приговора являются случаи, когда субъекты скрылись от преследования или используют возможности иммунитета. По отдельным делам можно было бы рассмотреть использование конфискации без вынесения обвинительного заключения. Некоторые государства-члены Совета Европы расширили практику в этой области. Совет Европы может предпринять следующие действия:

- Создание базы данных, содержащей наиболее наглядные примеры применения прецедентного права Европейского Суда по правам человека в данной области;
- Подготовка основополагающих принципов, касающихся различных форм, не основанной на вынесенном приговоре, конфискации, а предусмотренной международными договорами и национальными законами.

Однако повышение одной лишь информированности в этой области недостаточно, т.к. правовые режимы многих государств-членов не предусматривают этих новых инструментов конфискации. Могло бы быть проведено пилотное исследование для выяснения степени готовности государств-членов Совета Европы внести изменения в собственное законодательство:

- Некоторые формы конфискации без вынесения обвинительного приговора, которые следует применять, по крайней мере, в делах по организованной преступности;
- Выполнение в рамках ВПП запросов о конфискации без вынесения обвинительного приговора, при условии их соответствия прецедентному праву Европейского Суда по правам человека, даже при их отсутствии во внутреннем законодательстве запрашиваемого государства.

Действие 6: Улучшение положения жертв преступлений в процедурах по возвращению активов

Традиционно процедуры замораживания, ареста и конфискации активов являются предметом межгосударственного сотрудничества. В последнее десятилетие несколько государств-членов Совета Европы укрепили позицию потерпевших в уголовном процессе. Они могут оказывать содействие, участвуя в отслеживании и замораживании денег. Они также имеют право на возмещение своих убытков из возвращенных активов. Ведутся также дебаты социально-этического характера относительно нанесенного обществу ущерба и его возмещения организациям, принимающим активное участие в восстановлении социальных ценностей и имущества в регионах, значительно пострадавших от организованной преступности. Компенсация жертвам преступлений, как часть мер по возвращению активов, является новой темой, которая заслуживает дальнейшего осмысления и, возможно, также новых договорных рамок. Совет Европы мог бы организовать посещения государств-членов, обладающих соответствующим опытом, в целях выявления передовой практики. Совету Европы следует учредить исследовательскую группу экспертов для разработки предложений по будущему правовому регулированию в данной области.

с) Нарращивание потенциала

1. Целевая группа

- Специализированные административные органы;
- Полиция, судебные органы;
- Налоговые органы;

- Центральные органы ПФР;
- АВА. (Возвращение активов)

2. Темы

- Повышение эффективности исполнения законодательства и совершенствование управления активами;
- Укрепление системы специализированных финансовых расследований;
- Улучшение доступа к базам данных для всех компетентных органов;
- Оценка новых методов расследования, связанных с новыми технологиями;
- Укрепление положения жертв преступлений в рамках процедур по возвращению активов.