

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации

Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя



Д. Д. Шелягин
Ю. В. Пузырева
С. В. Иванцов

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ**

Монография

Москва
Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя

2021



УДК 341
ББК 66.4
Ш18

Рецензенты:

начальник кафедры теории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя доктор юридических наук,
профессор **А. И. Клименко**;

заместитель начальника отдела Национального центрального бюро
Интерпола МВД России кандидат юридических наук **А. А. Солуков**

Шалягин, Д. Д.

**Международное сотрудничество государств – членов
Ш18 Совета Европы по противодействию транснациональной
организованной преступности** : монография / Д. Д. Шалягин, Ю. В. Пузырева, С. В. Иванцов – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021. – 233 с.

ISBN 978-5-9694-1116-6

В монографии представлен комплексный анализ деятельности Европейского комитета по проблемам преступности Совета Европы и его мониторинговых органов в создании панъевропейского политико-правового и организационного механизма противодействия вызовам и угрозам, исходящим от транснациональной организованной преступности. В работе представлены правовые позиции Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в рамках Совета Европы по противодействию транснациональной организованной преступности.

В исследовании уделено внимание перспективным направлениям борьбы с преступностью в контексте деятельности Совета Европы.

Монография предназначена для специалистов, интересующихся различными аспектами международно-правового регулирования сотрудничества государств – членов Совета Европы по противодействию транснациональной организованной преступности.

УДК 341
ББК 66.4

ISBN 978-5-9694-1116-6

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021
© Шалягин Д. Д., Пузырева Ю. В.,
Иванцов С. В., 2021

СОДЕРЖАНИЕ

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ	5
ГЛАВА 1. СОВЕТ ЕВРОПЫ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ	10
§ 1.1. Разработка Белой книги Совета Европы о транснациональной организованной преступности	10
§ 2.2. Транснациональная организованная преступность: понятие, основные особенности и меры противодействия	15
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В ОТНОШЕНИИ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ	23
§ 2.1. Определение основных направлений противодействия транснациональной организованной преступности	23
§ 2.2. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей	25
§ 2.3. Правовые проблемы борьбы с преступностью и возможные пути их решения	31
ГЛАВА 3. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ	41
§ 3.1. Основополагающие принципы и стратегические цели	41
§ 3.2. Основные направления реализации Плана действий	51
§ 3.2.1. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей	52
§ 3.2.2. Специальные методы расследования	66
§ 3.2.3. Защита свидетелей	70
§ 3.2.4. Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором	75
§ 3.2.5. Возвращение активов	81
ГЛАВА 4. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ	

В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
СОВЕТА ЕВРОПЫ	91
§ 4.1. Киберпреступность как нарастающая транснациональная угроза	91
§ 4.2. Искусственный интеллект в борьбе с преступностью	105
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	112
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	118
ПРИЛОЖЕНИЕ	124

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Шалягин Дмитрий Дмитриевич

Советник (вопросы юстиции и внутренних дел) в дипломатическом составе Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском союзе, кандидат юридических наук, доцент (**глава 2 в соавторстве, глава 3, приложение**)

Пузырева Юлия Владимировна

Заместитель начальника кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент (**глава 2 в соавторстве, глава 4**)

Иванцов Сергей Вячеславович

Профессор кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Ученый секретарь Ученого совета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор (**глава 1**)

ВВЕДЕНИЕ

Проблема борьбы с транснациональной организованной преступностью (далее – ТОП), не является новой. Безусловно, многое уже сделано и продолжает делаться в этой связи на универсальном уровне. Прежде всего, это политико-правовая деятельность Организации Объединенных Наций и Управления по наркотикам и преступности ООН, а также практическая деятельность Интерпола и сотрудничество на двустороннем уровне. Достаточно упомянуть, в этой связи, принятую 15 ноября 2000 г. Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией № 55/25 Конвенцию против транснациональной организованной преступности¹, которая положила начало широкомасштабному сотрудничеству государств в борьбе с одним из самых масштабных криминальных вызовов XX-XXI веков.

Однако ни действующая конвенция, ни принятые в ее развитие дополнительные протоколы, к сожалению, не решают всех проблем. Преступность, особенно организованная, продолжает стремительно развиваться как количественно, так и качественно.

Европа и ее региональные международные организации, в частности Совет Европы, всегда демонстрировали самые передовые подходы к решению глобальных и региональных проблем, порой даже опережая своих универсальных партнеров².

¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. / http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml.

² В этой связи, характерен пример ряда международно-правовых актов Совета Европы, где Организация выступила пионером международного регулирования на фоне универсальных международных организаций: по вопросам выдачи преступников, оказании взаимной правовой помощи, борьбе с киберпреступностью, манипуляции спортивных соревнований и др.

Полагаем, что и в борьбе с транснациональной организованной преступностью Совет Европы и государства-члены способны дать адекватный ответ¹.

Транснациональная организованная преступность является ключевой проблемой для многих государств-членов Совета Европы (далее – СЕ), поскольку представляет собой серьезную угрозу верховенству права и грозит серьезными последствиями для экономики, социального развития и безопасности граждан. Согласно докладу Комитета Европейского парламента по борьбе с организованной преступностью и отмыванием, сегодня в Европе активно действует примерно 3600 международных организованных преступных групп². Очевидно, что Совет Европы, как сказал Генеральный секретарь Организации Турбьёрн Ягланд, являясь общеевропейской международной организацией, призванной защищать демократию, права человека и верховенство права, в рамках «большой» Европы, обязан играть все более значительную роль в борьбе против ТОП³.

Одним из ключевых недостатков, характеризующих современное состояние международного сотрудничества в борьбе с преступностью вообще, и с ТОП в частности, является его географическая фрагментарность. В этой связи роль СЕ, как организации, объединяющей все 27 государств-членов ЕС и 20 дру-

¹ Шалягин Д. Д. Актуальные проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью в контексте деятельности Совета Европы. Статья. Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2-х ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2015, ч. 2, С. 350-356.

² См.: <http://www.gazeta.ru/business/2013/10/14/5704821.shtml>, по состоянию на 14 марта 2018 г.

³ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe, Strasbourg, 2014 .P. 5./ http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/PC-GR-COT/White-paper-Web_EN.pdf.

гих европейских стран, может стать площадкой, где должна определяться общеевропейская политика по консолидированной борьбе с ТОП.

Без надлежащего применения юридического инструментария международное сотрудничество затруднительно или даже невозможно. Необходимо содействовать более эффективной реализации стандартов СЕ в данной области. В целях создания общей основы для сотрудничества в вопросах уголовной юстиции во всей Европе, а иногда и за ее пределами, начиная со второй половины 50-х годов XX в. в рамках СЕ было заключено около 30 конвенций и протоколов. Эти конвенции охватывают такие механизмы сотрудничества, как экстрадиция, взаимная правовая помощь и передача осужденных лиц, а также направлены против конкретных форм преступности, имеющих трансграничное измерение, таких, как терроризм, торговля людьми, киберпреступность и др.

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

Однако, несмотря на развитый инструментарий, как на универсальном, так и на европейском уровне, мы не можем утверждать, что сотрудничество в борьбе с ТОП сегодня ведется планомерно. В этой связи Комитет министров Совета Европы по рекомендации Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП) – основного органа СЕ по антикриминальной проблематике – принял решение учредить Специальную рабочую группу по ТОП (PC-GR-COT) для разработки Белой книги о транснациональной организованной преступности, где бы были идентифицированы основные проблемы, препятствующие международному сотрудничеству государств-членов

СЕ по противодействию ТОП и предложены пути решения некоторых из них, а затем на ее основе выработать четкую политику СЕ в отношении противодействия ТОП на основе Плана действий.

Данные тенденции определили актуальность изучения международных отношений, складывающихся по поводу сотрудничества государств в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и механизм противодействия ей в рамках Совета Европы.

ГЛАВА 1. СОВЕТ ЕВРОПЫ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ

§ 1.1. Разработка Белой книги Совета Европы о транснациональной организованной преступности

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

Угроза ТОП становится все более актуальной проблемой для многих государств-членов СЕ, а, следовательно, и для Европейского комитета по проблемам преступности Совета Европы¹.

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

¹ На созданный в 1958 г. ЕКПП, Комитетом министров Совета Европы была возложена ответственность за надзор и координацию деятельности СЕ в области предупреждения и борьбы с преступностью.

Особое внимание в этом документе было уделено выявлению областей, в которых СЕ 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 СЕ. Одним словом, СЕ должен инициировать действия по предупреждению и борьбе с ТОП там, где пока не удалось решить проблему или найти пути необходимого взаимодействия.

Специальная рабочая группа не стала обсуждать хорошо известные проблемы организованной преступности и ее транснациональный подтекст, а посчитала верным сосредоточиться на определении приоритетных мер эффективной борьбы с ТОП через уголовно-правовую систему. Белая книга не ставила 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)¹, Европейского полицейского ведомства (Европол)² и доклад Ев-

¹ The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2010 // UNODC. URL: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/toc-ta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (дата обращения: 15.08.2021).

² SOCTA 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, European Police Office, The Hague, 2013 // EUROPOL. URL: www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta (дата обращения: 15.08.2021).

ропейского парламента, подготовленный в сентябре 2013г.¹, а также экспертные оценки, представленные национальными специалистами, членами Группы РС-GR-COT. 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 правовом, так и на практическом уровнях общих недостатков и механизмов сотрудничества, 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 СЕ, 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

¹ The European Parliament Special Committee's Report on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken, presented by Salvatore Iacolino on Plenary Sitting on 26.09.2013 № A7-0307/2013 // European Parliament.
URL:<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML-+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+PDF+V0//EN> (дата обращения: 15.08.2021).

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 СЕ мог бы сыграть реально значимую роль на панъевропейском пространстве, 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:

- 1) проблемы, связанные с полицейским и судебным межгосударственным сотрудничеством;

- 2) использование специальных методов расследования (СМР);

- 3) осуществление программ защиты свидетелей и сотрудничества государственных свидетелей;

- 4) необходимость расширения сотрудничества с административными органами и частным сектором;

- 5) настоятельная необходимость установления источников доходов от преступной деятельности с целью предотвращения

ния 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, в Белую книгу был включен перечень рекомендаций. Вместе с тем, в задачу создания данной Белой книги не входило изложение четкого плана, определяющего приоритеты и конкретные мероприятия для Совета Европы. В книге представлены рекомендации, в которых предлагаются определенные меры. Таким образом, Белая книга – есть не нормативный документ, а попытка анализа проблемы и поиска пути ее решения¹.

Участие СЕ 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. СЕ 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 функционирова-

¹ Белая книга (англ. *White Paper*) – в государствах англосаксонского права и практике ряда международных организаций, документ, поясняющий ту или иную политику, как правило, носящий доктринальный характер, и который может лечь в основу более решительных действий принимающего органа. В практике Совета Европы Белая книга достаточно редкий тип документа. Одним из немногочисленных примеров такового может служить «Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу», принятая в 2009 г.

ния уголовной юстиции. Недостает 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 СЕ? Эти вопросы должны быть проанализированы на практическом уровне с целью определения необходимых к применению мер.

§ 2.2. Транснациональная организованная преступность: понятие, основные особенности и меры противодействия

Под организованной преступностью в Европе обычно понимаются как корыстные преступления (например, кража произведений искусства и антиквариата, торговля людьми, вымогательство, мошенничество, грабеж и др.) так 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.

В этой связи, эксперты Группы PC-GR-COT признали первоочередной задачей на национальном уровне сбор надежных и однородных данных о преступлениях ТОП: только на основе достоверных данных и уголовной статистики можно приступить к эффективному пресечению столь сложного явления на политическом, судебном и правоохранительном уровнях.

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 (например, «Арабская весна» и ее последствия) оказали влияние на трансграничную преступность в регионе СЕ.

Каков 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 систе-

мы 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 вымогательство¹;

¹ Kegö W., Özkan C. "Countering transnational organized crime. Challenges and countermeasures", Stockholm Paper, Institute for Security & Development Policy, Stockholm, 2010, P. 7 // Institute for Security & Development Policy. URL:

- 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;

- корруммирование властей путем подкупа или покупки услуг государственных должностных лиц является общей чертой деятельности организованной преступности, которая позволяет 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 решаю-

щее 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.

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.

Понятие «тенденция» в организованной преступности содержит два элемента, различные в принципе, но часто смеши-

ваемые 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 СЕ 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.) так 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 пре-

ступности 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.

В этой связи, эксперты Группы РС-GR-COT признали первоочередной задачей на национальном уровне сбор надежных и однородных данных о преступлениях ТОП: только на основе достоверных данных и уголовной статистики можно приступить к эффективному пресечению столь сложного явления на политическом, судебном и правоохранительном уровнях.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В ОТНОШЕНИИ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

§ 2.1. Определение основных направлений противодействия транснациональной организованной преступности

В целях оптимального определения стратегии СЕ 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 со-

трудничества 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. Поэтому 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 СЕ относительно ТОП, Группа решила сконцентрироваться на уголовном расследовании и судебном преследовании, а также на конкретных темах, которые позволят выработать четкие рекомендации.

§ 2.2. 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, должен быть предпринят, чтобы преодолеть отсрочки и препятствия. Наконец, в борьбе с таким комплексным явлением, как ТОП создание международных сетей 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 сотрудничества¹. 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

¹ Термин «международное сотрудничество» используется, поскольку Белая книга охватывает 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.

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 ТОО 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 ТОО.

В рамках субрегиональных и межрегиональных европейских, евразийских и евро-атлантических специализированных организаций, существует несколько полицейских и судебных сетей, представляющих различные модели¹.

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

¹ EJN (Европейская судебная сеть / ЕСС), Сеть по Геноциду, Европол, Сеть Конвенции о полицейском сотрудничестве для Юго-Восточной Европы, IberRED (Иbero-американская сеть международного правового сотрудничества), 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).

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 EJN олицетворяют собой шаг вперед в борьбе с транснациональной преступностью. Опыт EJN, 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 бюро, существующих в более чем 190 странах, является выдающимся примером сотрудничества¹. Система уведомлений и циркуляров Интерпола представляет собой хорошо известный механизм оказания содействия национальным правоохранительным органам по конкретным направлениям особых расследований². Широко признанная деятель-

¹ Digest Of Organized Crime Cases. A compilation of cases with commentaries and lessons learned, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, Vienna, 2012, pp. 70-71, 103-104.

² Генеральный секретариат Интерпола издал 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 на основе функционирования Международной системы уведомлений Интерпола. Базы данных и сеть контактных пунктов в области огнестрельного оружия также позитивно характеризуют сетевое сотрудничество в специальной области, функционирующее на базе Интерпола: Справочно-табличная система Интерпола по огнестрельному

ность 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 денег¹.

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 Европолом и так называемыми третьими странами (не входящие в ЕС государства), включая как государства Европы (Босния и Герцеговина, Россия, Турция и т.д.), так и находящи-

оружию, Картотека нелегального оружия и трасологии и Баллистическая информационная сеть. Доступно на сайте: http://www.upcscavenger.com/wiki/interpol_notice/#page=wiki (дата обращения: 15.08.2021).

¹ 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. *Прим. авт.*

мися 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 СЕ. 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 СЕ, 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 киберпреступности, подписанная в Будапеште 23 ноября 2001 г., является примером инициативы СЕ 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 использо-

вание информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), предусматриваемых ст. 35 «Организация и функционирование круглосуточной сети», и предусматривающая, при необходимости, ускорение процесса оказания помощи, например, для сохранения данных на компьютере¹. Следуя этому положению, почти все государства-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 даль-

¹ Конвенция Совета Европы о компьютерных преступлениях от 23 ноября 2001 г. // Совет Европы. URL: <https://rm.coe.int/1680081580> (дата обращения: 15.08.2021).

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 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:

- (а) предоставление технической поддержки;
- (б) сохранение данных, в соответствии со Статьями 29-30;
- (с) сбор доказательств, предоставление правовой информации и обнаружение подозреваемых.

2. (а) Коммуникационный пункт каждой из Сторон должен обладать возможностями для обмена данными и сообщениями с коммуникационным пунктом другой Стороны посредством срочной связи.

(б) В случае, если назначенный Стороной коммуникационный пункт не является частью органа или органов, ответственных за оказание международного содействия и проведение экстрадиции, данный коммуникационный пункт должен иметь гарантированную возможность сообщения с таким органом или органами посредством срочной связи.

3. Каждая из Сторон обязана гарантировать наличие оборудования и обученного персонала для обеспечения бесперебойной работы сети.

нейшее развитие этой сети, равно как и другие довольно успешные примеры в лице EJN и IberRED.

§ 2.3. Правовые проблемы борьбы с преступностью и возможные пути их решения

Согласно информации, полученной от Комитета РС-ОС, ряд конвенций СЕ 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 Государств¹, позволяет применять

¹ Межамериканская конвенция о взаимной помощи в области уголовного правосудия, Нассау, 1992 г.; Факультативный протокол, Манагуа, 1993 г. До-

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.

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, перегружен-

ность системы уголовного правосудия и отсутствие адекватных знаний о процедуре и/или иностранного языка¹. 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

¹ Wade M., “EuroNEEDS – Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System”, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Freiburg, 2011. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht // www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm (дата обращения: 15.08.2021).

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 СЕ¹, 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 юридиче-

¹ “The functioning of 24/7 points of contact for cybercrime”, discussion paper, Economic Crime Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Version 2 April 2009, Council of Europe. URL www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/documents/567_24_7report4_public_april09a.pdf (дата обращения: 15.08.2021).

ских лиц, будут ли запросы по мерам и доказательствам применительно к обвиняемым юридическим лицам, приниматься и выполняться во всех государствах СЕ.

Необходимость взаимного доверия для совершенствования взаимной правовой помощи, очевидно, является одной из областей, в которых СЕ 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 СЕ.

Основным недостатком, характеризующим текущее состояние международного сотрудничества правоохранительных органов, является его географическая раздробленность: борьба с ТОП требует более скоординированного и многостороннего подхода, поскольку взаимодействия, осуществляемого только путем международных поручений, недостаточно. Учитывая опыт практических сотрудников¹, 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.

¹ Члены исследовательского комитета EuroNEEDS. *Прим. авт.*

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 СЕ 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 СЕ или соединение существующих сетей будет именно тем решением, которое стоит исследовать далее?

Одной из возможностей было бы создание в рамках пространства СЕ 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 ТОП¹.

Опыт функционирования контактных пунктов сети, действующих в соответствии с Конвенцией о киберпреступности, является реальным примером такого рода сотрудничества под эгидой СЕ. 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 ТОП². 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.

¹ Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам // Совет Европы. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/182.htm> (дата обращения: 15/08/2021).

² Компетентные органы и контактные пункты связи для международного сотрудничества Совета Европы. См.: Совет Европы. URL: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res_internatcoop_authorities_en.asp (дата обращения: 15.08.2021).

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.

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

- принимать политические меры для поощрения государств-членов – участников конвенций СЕ 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 СЕ 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 СЕ.

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 скоординировано 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 и др.

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:

- СЕ 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 институционализирована, в частности, в том, что касается назначения координаторов на национальном уровне. Такие контактные пункты могли бы играть ключевую роль на уровне СЕ в деле укрепления международного сотрудничества. Существует настоятельная необходимость организации судебной сети на уровне Совета Европы (CoEJN), возможной, например, при создании институционализированной взаимосвязи между Евроюстом и сетью судебного сотрудничества в государствах-членах СЕ;

- 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-розыскной информацией с членами сети по ТОП.

ГЛАВА 3. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПО БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

§ 3.1. Основопологающие принципы и стратегические цели

Плана действий

Постоянно растущие угрозы, которые транснациональная организованная преступность представляет для верховенства права и безопасности, а также для принципов демократического общества заставило Комитет министров Совета Европы определить борьбу с ТОП в качестве одного из приоритетных направлений деятельности Совета Европы на ближайшие годы. Поэтому разработка и последующая реализация Плана действий Совета Европы по борьбе с транснациональной организованной преступностью, предусмотренные положениями Белой книги о ТОП¹, вышли на передний план повестки дня Организации.

Одобренный 4 декабря 2015 г. Европейским комитетом по проблемам преступности и окончательно принятый Комитетом министров Совета Европы 2 марта 2016 г. План действий СЕ по ТОП на 2016-2020 гг.² поставил перед Советом Европы и его государствами-членами новые и беспрецедентно амбициозные цели в борьбе с ТОП, т.к. появление новых, значительных транснациональных сфер для преступной деятельности вместе с появлением новых видов преступлений с выраженным транс-

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 7.

² Council of Europe Action Plan on Combating Transnational Organised Crime (2016-2020) CDPC (2015) 17 Fin. Совет Европы // URL: <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/CDPC%20documents/CDPC%20%28%2015%29%2017%20Fin.pdf> (дата обращения: 20.09.2021).

национальным характером, требуют новых усилий по их предупреждению, расследованию и преследованию.

Новые формы ТОП вместе с серьезными рисками, исходящих от «традиционного» типа трансграничной организованной преступности, таких как незаконный оборот наркотиков, оружия или торговля людьми, требуют скоординированных действий на международном уровне, чтобы дать максимальную поддержку государствам-членам, которые несут основную ответственность за предотвращение и борьбу с ТОП, но при этом нуждаются в эффективном сотрудничестве с другими государствами.

Частью этого нового сценария являются проблемы информационного общества, где новые технологии и специализированные цифровые средства связи широко используются преступниками в их незаконной транснациональной деятельности. Тем не менее, новые технологии могут также являются эффективными инструментами, позволяющими сотрудникам правоохранительных органов отслеживать, выявлять и расследовать самые сложные формы ТОП. В конечном счете, общий ответ на ТОП и необходимое международное полицейское и судебное сотрудничество, дающие уголовно-правовую реакцию на ТОП, также могут извлечь выгоду из быстрых и гибких форм коммуникации нового информационного общества. Вызов заключается в преобразовании движущих факторов новых форм преступности в новые ответы, с учетом того, что формальные и неформальные международные сети сотрудничества также основаны на быстрых формах общения.

План действий учитывает сферу компетенций других международных организаций в целях усиления общей значимости, а соответствующие действия были выбраны в надежде, что они будут усиливать борьбу с ТОП.

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

Представляется, что План действий должен быть реализован в течение четырех лет (2016-2020 гг.). Понятно, что совершенствование инструментов и механизмов для борьбы с некоторыми формами ТОП является задачей, которая не может быть предметом для временных рамок, т.к. это непрерывно длящаяся борьба. Основной причиной создания таких временных рамок для Плана действий является то, что более короткие сроки не позволили бы дать достаточно времени для реализации основных целей, изложенных в Белой книге. Вместе с тем, четырехлетние временные рамки позволят как дать первоначальные оценки получаемым результатам, так и позволят сделать определенные корректировки в отношении будущих действий для среднесрочной оценки, которая будет осуществляться. В завершении этого Плана действий также должен быть подготовлен окончательный отчет.

Что касается общих итогов деятельности, то некоторые результаты следует ожидать еще до того, как окончится четырехлетний срок, в то время как некоторых других целей, которые требуют непрерывных, текущих действий, удастся достичь лишь частично, в пределах срока, установленного для исполнения настоящего Плана действий. Например, усилия по обеспечению выполнения всеми государствами-членами действий по ратификации или третьими государствами действий по присоединению к конвенциям, имеющих отношение к ТОП, требуют постоянных усилий, явно выходящих 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 действия, которые уже на пути к реализации или частично реализованы по-прежнему будут усиливаться и контролироваться. Кроме того, некоторые действия будут начинаться только после того, как необходимая информация была собрана и соответствующие решения будут приняты, например, о необходимости и возможности разработки новой нормативно-правовой базы.

Признается более целесообразным предложить осуществление нескольких действий одновременно вместо того, чтобы сосредоточиться на одном действии каждый год, которое может привести к менее эффективным результатам.

План действий построен на выводах, изложенных в Белой книге о ТОП.

Представляя свой анализ и выводы по ТОП, Белая книга концентрируется на ключевых областях, где Совет Европы мог бы сделать определенное влияние и обеспечить реальные дополнительные преимущества. Таким образом, основная цель настоящего Плана действий заключается в том, чтобы обеспечить конкретные мероприятия, которые будут осуществляться в каждой ключевой области (направлении деятельности). Она имеет ту же структуру, разделяя предлагаемые действия на пять пунктов, каждый из которых соответствует одной из определенных ключевых областей.

Пятью ключевыми областями, как указано в Белой книге, являются следующие¹:

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. pp. 19-37.

№ 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:

- укрепление правовой базы борьбы с ТОП с фокусированием на ее гармонизации между государствами-членами;
- совершенствование имплементации правовых инструментов по борьбе с ТОП в соответствии с основными правами человека и в полном соответствии с верховенством 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 улучшению практической реализации, когда это применимо:

Действия, определенные в соответствии с этим пунктом, — это действия, которые относятся к конкретной деятельности, не связанной ни с правовой базой и ее качеством, ни с укреплением потенциала; а связанные в основном с определением политики и осуществлением политических шагов. Тем не менее, принятие прямых мер также может быть связано или оказывать влияние на другие виды действий.

б) Содействие стандартизации на правовом и практическом уровне:

Под этим заголовком в Плане действий перечислены предлагаемые действия, которые считаются актуальными в целях

совершенствования нормативно-правовой базы; не только с целью улучшения ее качества, но и с целью способствовать определенной степени стандартизации среди внутригосударственных правовых положений, касающихся повышения эффективности борьбы с ТОП. Кроме того, действия, направленные на обеспечение или содействие надлежащей имплементации правовых норм, также рассматриваются в данном разделе.

в) Наращивание потенциала (в отношении конкретных целевых групп, включая обучение):

Под этим заголовком План действий определяет в основном целевую группу, которая должна участвовать в деятельности по наращиванию потенциала и возможные проблемные вопросы, которые должны быть охвачены. Само собой разумеется, что определение целевой группы или категории специалистов не исключает участия, например, специалистов-практиков или других специалистов; он лишь указывает на основную целевую группу. Что касается проблемных вопросов, то предложения носят скорее общий характер и не направлены на представление точного названия или содержания. Это требует разработки совместно с участвующими органами, и они должны быть согласованы со всеми мониторинговыми органами, с тем чтобы избежать пробелов и / или дублирования.

Все шаги, предлагаемые в настоящем Плане действий, рассматриваются как эффективные и своевременные в борьбе с ТОП с учетом двух элементов: их приоритет с точки зрения времени и осуществимость их 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 высокие затраты.

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

- сфера действия уже была ограничена путем определения лишь пяти ключевых областей, в Белой книге;
- многие действия неизбежно связаны между собой;
- некоторые действия, которые не могут рассматриваться в качестве приоритетной задачи с точки зрения непосредственного воздействия, являются, тем не менее, крайне важными для получения необходимых знаний, которые могли бы способствовать осуществлению других шагов.

В то время как расстановка приоритетов среди шагов преднамеренно в Плана действий не осуществлялась, тем не менее, есть некоторые действия, которые были идентифицированы как важные из-за их решающего значения для укрепления сотрудничества в борьбе с ТОП. Ниже приведен список, который никоим образом не является исчерпывающим, содержащий действия, которые были определены практиками как «основные шаги»: создание подгруппы по ТОП в рамках Совета Европы; действия, связанные с судебными сетями и функционированием контактных пунктов по ТОП; и другие действия, связанные с ускорением исполнения международных судебных запросов о сотрудничестве.

С этой точки зрения, «Укрепление международного сотрудничества посредством сетей» можно было бы рассматривать в качестве приоритетной задачи, из-за его всеобъемлющего влияния на цели, которые предусмотрены в рамках других ключевых областей. Сказав это, тем не менее считаем, что все

пять ключевых областей имеют равное значение и также поддерживаются общими действиями в рамках сквозных или взаимосвязанных областей.

В ключевой области 1 (Укрепление международного сотрудничества посредством сетей), если приоритет должен быть идентифицирован, то он должен выглядеть следующим образом: во-первых, прямое действие для осуществления; во-вторых, стандартизация на правовом и практическом уровне. Тем не менее, такой приоритет не будет применяться 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» являются в равной степени важными; в этих областях обеспечение соответствующих исследований имеет первостепенное значение.

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

Наращивание потенциала является еще одним общим приоритетом, но, т.к. это длящееся действие и в нем существует общая потребность, то оно будет планироваться и осуществляться на постоянной основе.

Реализация предложенных мероприятий должна быть согласована на центральном уровне в рамках Секретариата Совета Европы. Как заявлено в Белой книге, мониторинговые органы и руководящие и экспертные комитеты Совета Европы имеют многолетний опыт и высокую специализацию в различных областях, которые непосредственно связаны с ТОП и способны адресовать многогранные проблемы ТОП в общеевро-

пейском контексте. Поэтому при осуществлении настоящего Плана действий, Совет Европы должен включать его органы, обладающих специальными знаниями в конкретных областях. Такими органами являются Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL)¹; Группа сотрудничества по борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотиков (Группа Помпиду)²; Комитет экспертов по вопросам функционирования европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам (PC-OC)³; Группа государств против коррупции (GRECO)⁴; Группа экспертов по борьбе с торговлей людьми (GRETA)⁵; Комитет Конвенции по киберпреступности (Т-СУ)¹

¹ 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.: Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism. URL: www.coe.int/moneyval (дата обращения: 20.09.2021).

² 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.: Pompidou Group (Council of Europe International Cooperation Group on Drugs and Addictions). URL: www.coe.int/pompidou (дата обращения: 20.09.2021).

³ 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.: Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Cooperation in Criminal Matters (PC-OC). URL: www.coe.int/tcj (дата обращения: 20.09.2021).

⁴ Группа GRECO следит за исполнением документов и стандартов Совета Европы по борьбе с коррупцией. См.: Group of States against Corruption. URL: www.coe.int/greco (дата обращения: 20.09.2021).

⁵ Группа GRETA следит за применением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. См.: Group of Experts on Action against

и Конференция Сторон Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (COP 198)².

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, то может оказаться невыполнимым распространение деятельности этих органов на проблему ТОП.

Создание подгруппы при ЕКПП с компетенцией в отношении ТОП, хоть и не является строгим предварительным условием для выполнения Плана действий, тем не менее следует предусмотреть. Создание такой подгруппы для осуществления координации также может помочь улучшить эффективную обработку информации, формирование программы деятельности и осуществления мероприятий, избегая при этом их дублирования.

В условиях последовательной реализации Плана действий возникает закономерная потребность в справедливой оценке

Trafficking in Human Beings. URL:www.coe.int/trafficking (дата обращения: 20.09.2021).

¹ В Комитете Т-СУ 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.: Cybercrime Convention Committee (T-CY). URL:www.coe.int/tcy (дата обращения: 20.09.2021).

² COP 198 – это Конференция Сторон Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма, являющейся мониторинговым механизмом к Конвенции CETS 198. См.: Conference of the Parties to CETS198 as a Council of Europe. URL:http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/default_en.asp (дата обращения: 20.09.2021).

достигнутых результатов, которую предполагается осуществить в два основных этапа:

а) Среднесрочная оценка: результаты реализации Плана действий должны стать предметом первой предварительной оценки после 24 месяцев. На этом этапе необходимо быть сделан обзор действий, которые уже реализованы, какие результаты были достигнуты, а какие действия не были реализованы, и по какой причине. На основании этих результатов, планирование в отношении второй половины Плана действий можно было бы скорректировать для более качественного достижения поставленных целей, без существенного отхода от первоначально предусмотренных действий.

б) Окончательная оценка: по завершении четырехлетнего периода, реализация Плана действий должна получить оценку и на ее основании должен быть разработан новый План действий, содержащий последующие шаги, либо усилия Совета Европы в отношении борьбы с ТОП должны быть перенаправлены в другое русло.

§ 3.2. Основные направления реализации Плана действий

Характерной особенностью данного Плана действий является наличие предложений о конкретных шагах-действиях, осуществление которых, согласованное между всеми сторонами, должно, как рассчитывают эксперты, дать существенный положительный эффект в борьбе с ТОП. Среди предлагаемых шагов есть общие действия, которые применимы ко всем пяти ключевых областям. А именно:

- 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 опытом, обмен информацией;

- улучшение координации.

Однако ограничиваться лишь этими общими шагами не представляется возможным. План действий предлагает осуществить целый ряд мероприятий в политической, правовой, организационной и других областях для поднятия сотрудничества в борьбе с ТОП на более высокий, и соответственно, более эффективный уровень. По сути, реализация этого Плана действий должна создать предпосылки для формирования панъевропейской системы борьбы с ТОП. При этом не должны умаляться, а лишь дополняться, уже существующие и доказавшие свою высокую эффективность универсальные и региональные институциональные и двухсторонние системы борьбы с ТОП, как, то Интерпол, Европол, Европейская судебная сеть, приграничная системы борьбы с ТОП в рамках Совета государств Балтийского моря и ряд других.

Далее мы рассмотрим содержание предлагаемых действий.

§ 3.2.1. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей

Совершенствование международного сотрудничества в борьбе с ТОП нуждается в надлежащей правовой базе, эффективной имплементации и в прогрессе на пути к новым моделям более тесного сотрудничества.

Первым шагом является ратификация соответствующих конвенций и обзор оговорок. Второй шаг заключается в более эффективных и регулярных ответах на запросы со стороны других государств, которые будут 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 его государств-членов в целях преодоления трудностей, связанных с различными правовыми системами и укрепления взаимного доверия.

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

а) Прямые действия для реализации:

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

Во время ряда встреч Специальной редакционной группы по Белой книге и последующих дискуссий в отношении разработки Плана действий, практики, специализирующиеся на ТОП, а также эксперты по ВПП и международному сотрудничеству, пришли к заключению, что веб-сайт 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 очень 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 запросов, информационные бюллетени по следственным мерам, доступным в каждой стране и по основаниям для отказа, применимым в каждой стране и т.д. В идеале этот сайт должен иметь часть контента, доступного для всех, и часть своего содержимого, доступного только в сети ограниченного доступа – интранет. В интранет сети, практические специалисты могли бы найти контактные данные компетентных органов для отправки или приема международных запросов, и с кем можно связаться в случае возникновения затруднений или вопросов.

Многое из этого уже на применяется на веб-сайте РС-ОС¹, однако, должно быть обеспечено дальнейшее развитие и регулярное обновление информации. Конечная цель должна состоять в том, чтобы превратить веб-сайт РС-ОС в «веб-сайт одной остановки», где специалист-практик сможет найти всю информацию, необходимую для эффективного использования международных инструментов о сотрудничестве по уголовным делам, в том числе и те, которые разработаны за рамками 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 создание аналогичных инструментов и размещение информации, каковые можно найти в системе EU ATLAS представленной на веб-сайте Европейской судебной сети в рамках

¹ Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters (PC-OC). URL:www.coe.int/tcj (дата обращения: 20.09.2021).

ЕС¹. Тем не менее, такая цель рассматривается как слишком амбициозными в настоящее время.

Действие 2: Обсудить создание и использование безопасного 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 громоздких и медленных процедур, таких, 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 всю процедуру в международном сотрудничестве и ВПП. Подобные защищенные каналы связи уже действуют в рамках международного полицейского сотрудничества², но они все еще недостаточно развиты, когда речь идет о международном сотрудничестве в судебной сфере. Есть несколько инициатив по продвижению электронной экстрадиции и электронной передачи.

В практике многих государств-членов уже используются электронные средства для общения в процессе международного судебного сотрудничества. Тем не менее, создание защищенной сети связи между судебно-следственными органами, занимающимися ТОП, позволит повысить эффективность и безопасность коммуникаций, связанных с судебным сотрудничеством

¹ European Judicial Network (EJN). URL: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseCountry.aspx?Type=2> (дата обращения: 20.09.2021).

² Характерным примером являются системы обмена информацией, применяемые Интерполом I-24/7 и I-link. INTERPOL. URL: <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange/I-24-7> (дата обращения: 20.09.2021).

между государствами-членами Совета Европы в борьбе с этими преступлениями.

Совет Европы должен организовать конференцию для обсуждения этого предложения и его технико-экономического обоснования и доступность в рамках пространства Совета Европы. Это действие связано с Действием 1 в соответствии с пунктом б) (Обзор положений о международном сотрудничестве в конвенциях Совета Европы и в соответствующих оговорах и декларациях к ним).

Действие 3: Создание связей между судебными сетями.

Белая книга считает важным международное сотрудничество посредством сетей, но это оставляет открытым вопрос о том, как такая сеть должна выглядеть. Будет ли новая судебная сеть играть важную роль в общеевропейском контексте или модель судебной сети ЕС следует расширить до пространства Совета Европы, или даже существующие сети соединить, или, может, начать с создания постоянных контактных пунктов по ТОП во всех государствах-членах, – все эти вопросы, нуждаются в дальнейшем изучении.

Борьба с ТОП требует более скоординированного сотрудничества. Помимо улучшения 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.

Предлагаемое действие не может быть полностью осуществлено 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, создание контактных пунктов по ТОП – новых контактных пунктов, или повышение компетенции уже существующих контактных пунктов, чтобы иметь дело с ТОП – должно быть осуществлено.

С этой целью Совет Европы должен организовать встречу на высоком уровне с лицами, ответственными за наиболее соответствующие судебные сети уже, существующие в европейском, евразийском и евроатлантическом регионах для того, чтобы начать обсуждение вопроса о возможности увязки действующих судебных сетей или об укреплении существующих соглашений о сотрудничестве.

Во-вторых, необходимо провести семинар о современном состоянии сотрудничества между существующими судебными сетями с целью выявления, насколько сотрудничество в форме Меморандума о взаимопонимании или в виде назначенного контактного лица, действующего в качестве пункта связи между различными судебными сетями, было бы наиболее подходящим вариантом.

В-третьих, по результатам этой деятельности, должен начаться анализ нормативно-правовой базы необходимой для осуществления связи судебных сетей между собой.

Кроме того, будут необходимы политические действия для приобретения поддержки различных институтов и их участия в развитии «сети сетей».

Действие 4: Создать механизм для решения проблем судебного сотрудничества.

В процессе запроса о международном сотрудничестве со стороны других государств, существование конвенционных правил и обязательств, часто недостаточно, чтобы получить

запрошенное сотрудничество. Специалисты-практики утверждают, что нередко даже не получают ответов на свои запросы, или что такие ответы могут быть отсрочены на несколько лет. РС-ОС берет на себя важную роль в мониторинге соответствующих конвенций, а также практических проблем, возникающих в процессе их реализации. Специалисты полагают, что, сталкиваясь с не сотрудничающим государством, единичный судья или прокурор не может запустить какой-либо механизм, способный напомнить запрашиваемым органам об их долге при выполнении своих международных обязательств. Государства-члены не всегда в состоянии использовать дипломатические каналы, чтобы решить обнаруженные проблемы международного сотрудничества, а если это делается, то ответ также может занять много времени.

Первым шагом должно стать установление правила, в правовых рамках судебного сотрудничества, о том, чтобы при получении запроса в течение короткого времени отправлялось подтверждение об этом.

Во-вторых, когда возникают проблемы или задержки в исполнении, должна быть установлена обязанность проводить консультации между органами, участвующими в процессе международного судебного сотрудничества. Соответственно, следует рассмотреть внесение изменений в регулирующие конвенции. Этот шаг связан с Действием 1 в соответствии с пунктом б) этой ключевой области (Обзор положений о международном сотрудничестве в конвенциях Совета Европы и в соответствующих оговорках и декларациях к ним).

б) Совершенствование правовой и практической стандартизации:

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

Это действие должно быть основано на данных, собранных с помощью РС-ОС и других соответствующих комитетов, таких как GRETA и COP 198 в рамках их непрерывной оценки хода реализации конвенций. РС-ОС заявил, что, возможно, заслуживают дальнейшей оценки имплементация и причины неосуществления ратификации некоторыми государствами-членами Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 182)¹. Необходимо также осуществить обзор причин неосуществления ратификаций и сделанных 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, с участием его Парламентской ассамблеи совместно с национальными делегациями, продвигающими поддержку подписания и ратификации конвенций и удаление оговорок, которые препятствуют эффективному международному сотрудничеству по уголовным делам.

В частности, это должно поощряться в отношении тех государств-членов, которые на практике до сих пор не признают электронные запросы, а также в отношении обновления инструментов Совета Европы, которые предполагают передачу судебных запросов сотрудничества с помощью электронных средств связи. Этот шаг связан с Действием 2 (Обсуждение во-

¹ Complete list of the Council of Europe's treaties. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (дата обращения: 20.09.2021).

просов создания и использования безопасных коммуникаций для международного сотрудничества) и Действием 4 (Создание механизма для решения проблем судебных сотрудничества) в соответствии с пунктом, а) этой ключевой области.

Действие 2: Содействие присоединению к конвенциям Совета Европы, имеющим значение для улучшения международного сотрудничества в области ТОП.

Эффективная борьба с ТОП требует не только улучшения ВПП и международного сотрудничества на общеевропейском уровне, но и международного сотрудничества с третьими странами в других регионах. Северная и Южная Америка являются ключевыми областями с возникающими угрозами в плане ТОП, в частности, в отношении незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и контрабанды. То же самое относится и к Юго-Западной Азии или Западной Африке, которые стали одними из основных пунктов транзита незаконных поставок наркотиков в Европу, или Азиатско-Тихоокеанский регион в отношении торговли людьми.

В этой связи, Совет Европы должен продолжить быть проводником идеи, что ТОП ставит под угрозу безопасность людей, управление государством и функционирования мировой экономики. Эти угрозы не являются столь же очевидными для всех правительств и неправительственных акторов. Таким образом, следует признать важным обновление приверженности многосторонней дипломатии, дабы приобрести новых участников и стороны в конвенциях Совета Европы по ВПП и международному сотрудничеству.

В этой связи, Совет Европы должен как количественно, так и качественно усилить постоянный политический диалог на многосторонних форумах с третьими странами.

Действие 3: Развитие, разработка и поддержка типовых форм запроса.

Полагаясь на то, что Комитет РС-ОС уже 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, то РС-ОС может быть предложено разработать аналогичную модельную форму запроса и руководящие принципы для Европейской конвенции о выдаче.

В рамках Плана действий по ТОП должно продолжиться развитие этих модельных форм, равно как и их дальнейшая поддержка. После того, как типовые формы будут утверждены, следует способствовать их распространению среди всех государств-членов и следить за их использованием в практике.

Действие 4: Проект руководящих принципов по отдельным темам.

Положения соответствующих конвенций, связанных с ТОП по определению должны оставаться общими. В то время как они поощряют, например, использование специальных методов расследования (СМР) или регулируют программы защиты свидетелей или применение правил по возвращению активов, реализация таких положений в национальном законодательстве, может не только существенно отличаться от страны к стране, но может также быть и недостаточной. 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 практике. Это Действие должно происходить предпочтительно в течение вто-

рого 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 собраны.

Следует поощрять деятельность РС-ОС, в сотрудничестве с другими комитетами Совета Европы, с целью улучшения использования конвенций по уголовным делам, по дальнейшему совершенствованию практических рекомендаций для специалистов. В рамках этого действия должны быть осуществлены поддержка и координация совершенствования этих практических рекомендаций.

Это действие требует организации и проведения экспертного круглого стола для выбора тематики руководящих принципов, а затем для создания группы экспертов для разработки и обсуждения этих руководящих принципов, прежде чем представить их для окончательного утверждения на РС-ОС и ЕКПП. Следующим шагом будет требование распространения этих руководящих принципов среди государств-членов вместе с информацией о наилучшей практике. Также будут необходимы дальнейшие политические действия с целью стимулирования приверженности этим руководящим принципам в рамках национальных законодательств.

Действие 5: Разработка бюллетеней с информацией о странах.

Накопленный опыт в совершенствовании международного судебного сотрудничества в области свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза, показывает полезность бюллетеней (известных как «Бельгийские листы»), содержащих соответствующую информацию при запросе судебного сотрудничества от другого государства-члена ЕС. Для запрашивающего органа, необходимо знать, какие меры могут быть запрошены и

какие действуют правила перед отправкой запроса. Сайт РС-ОС содержит недавно обновленную информацию по странам о национальных процедурах в отношении выдачи, 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, уточнит наличие запрашиваемой правовой меры, и формальные реквизиты для запрашиваемой меры в исполняющем государстве.

Это Действие связано с обзором по вопросу нормативно-правовой базы в пяти ключевых областях, связанных с ТОП и его реализацией на практике. Бюллетени должны быть составлены с использованием данных, полученных от государств-членов об их нормативно-правовых положениях в пяти ключевых областях, указанных в Белой книге. Поскольку это Действие весьма амбициозно, оно могло бы быть начато с развитием ограниченного перечня бюллетеней по отдельным мерам.

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

Совместно и в координации с органами Совета Европы, должна быть проанализирована необходимость новых правовых инструментов по конкретным вопросам, которые на сегодняшний день не охвачены должным образом в существующих конвенциях и / или рекомендациях. Области, нуждающиеся в рассмотрении, в силу их важности для функционирования ВПП и других форм международного сотрудничества в области ТОП являются, в частности: сохранение данных, обеспечение электронных доказательств и осуществление удаленных компьютерных обысков и связанных с ними вопросов защиты данных и прав человека. Что касается защиты данных, то т.к. уже суще-

ствует Конвенция о защите данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108)¹, то в рамках данного Действия следует больше уделять внимания ее реализации на национальном уровне, а также необходимости ее обновления.

Действие 7: Создание на регулярной основе форума с участием специалистов-практиков по ТОП для распространения и обмена лучшими примерами из практики.

Обмен передовым опытом в области международного сотрудничества и ВПП, связанного с ТОП, будет способствовать преодолению проблем, с которыми сталкиваются в настоящее время. Организация, по крайней мере, двухдневного круглого стола со специалистами-практиками, работающими в области ТОП и / или ВПП, позволило бы обменяться передовым опытом и провести дискуссий по поднятым проблемам. Встреча практиков будет также способствовать установлению личных контактов с коллегами из других государств-членов и, таким образом, повышению взаимного доверия. Предпочтительно, чтобы такая встреча проводилась один раз в год.

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

Это действие в настоящее время находится в процессе исполнения. РС-ОС подготовил документ по теме «Прецедентное право Европейского суда по правам человека, имеющее отношение к применению Европейских конвенций по международному сотрудничеству по уголовным делам», который содержит

¹ См.: Complete list of the Council of Europe's treaties. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (дата обращения: 20.09.2021).

полное собрание кейсов, классифицированных по темам и их краткое изложение.

В настоящее время необходимо осуществить обновление и сохранение этого перечня кейсов, и содействовать его распространению среди специалистов-практиков. С этой целью, перевод этого документа на разные языки, имеющих значение для укрепления международного сотрудничества на общеевропейском уровне, может стать особенно ценным.

Кроме того, должны быть определены соответствующие прецеденты, связанные с ТОП, и создан, следуя той же структуре, принятой в документе о прецедентном праве ВПП (идентификация, классификация и краткое изложение кейсов), их репозиторий (хранилище).

Распространение информации должно быть осуществлено не только за счет курсов по наращиванию потенциала и проведению круглого стола с заинтересованными специалистами-практиками, но и путем размещения соответствующих списков на сайте Совета Европы по транснациональной организованной преступности.

в) Наращивание потенциала и поощрение контактов:

Целевой группой по данному направлению будут являться компетентные органы, отвечающие за предоставление и запрос международного сотрудничества и ВПП, связанные с ТОП; судьи, прокуроры, отдельные сотрудники правоохранительных органов, связанные с проблемой ТОП.

Темы, по которым видится необходимым наращивание потенциала и поощрение контактов следующие: практическое применение инструментов ВПП и международного сотрудничества; передовой опыт в области международного сотрудничества и ВПП; использование модельных форм запросов; проце-

дура экстрадиции; прецедентное право ЕСПЧ по международному сотрудничеству.

§ 3.2.2. Специальные методы расследования

Специальные методы расследования (СМР) – это особые методы, применяемые правоохранительными органами в борьбе с ТОП. Это жизненно важные инструменты, помогающие проникнуть в организованные преступные группы. Они также компенсируют несовершенство традиционных методов расследования, которым легко противостоят организованные преступные группы. В Белой книге подчеркивается, что с одной стороны выявление и преследование ТОП с помощью СМР является необходимым, а с другой – их использование должно быть уравновешено соблюдением соответствующих мер, гарантирующих защиту прав человека и дающих возможность предотвратить злоупотребления. В ней говорится, что, несмотря на широкое использование СМР в государствах-членах Совета Европы, их практика не была должным образом урегулирована, в частности, в отношении электронных доказательств¹.

На основе рекомендаций и мер, содержащихся относительно СМР в Белой книге, 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 проблем, возникающих в международном регулировании в отношении ТОП. После того, как предлагаемое изучение ситуации (см. пункт б)) будет осуществлено, тогда можно было бы

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 25.

принять 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 этим Комитетом также определены «Специальные методы расследования», в качестве одного из четырех приоритетов их Действий на 2015-2016 гг. Этот Комитет решил пересмотреть в этой связи Рекомендацию Комитета министров Совета Европы Rec(2005)10¹ и Конвенцию о киберпреступности (ETS № 185)².

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 существенного количества 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 применимых конвенционных правил между всеми государствами-членами Совета Европы в качестве предварительного условия для обеспечения быстрого сотрудничества по оказанию ВПП, когда запрос предполагает использование СМР. Этот шаг уже

¹ См.: Complete list of the Council of Europe's treaties. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM> (дата обращения: 20.09.2021).

² См.: Complete list of the Council of Europe's treaties. URL: <http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185> (дата обращения: 20.09.2021).

упоминался в § 4.2.1. Укрепление международного сотрудничества посредством сетей (ключевая область 1). И здесь это повторяется по системным причинам.

Действие 2: Содействие практической стандартизации использования СМР и условия 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 передовой практики, а также конкретных недостатков, предлагается следующее: организовать круглый стол для обсуждения практики применения этих мер и какие конкретные проблемы возникают при коммуникациях и при 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, удаленных обысках компьютеров и транснациональных ордерах на дешифрование. Эти СМР имеют не только ключевое значение для сбора доказательств, но и для возвращения активов (см. § 4.2.5. Возвращение активов, ключевая область 5). Считается целесообразным начать с составления информационных бюллетеней по ограниченному числу СМР для того, чтобы апробировать мето-

дологию и быть в состоянии предоставить результаты в течение срока, установленного Планом действий. Однако, как только информационные бюллетени по этим трем отдельным следственным мероприятиям будут подготовлены и проанализированы, а проблемы в их реализации обнаружены, действие может быть направлено к другим СМР, например, к телекоммуникационным вмешательствам. В дополнение к бюллетеням, сбор информации должен быть дополнен опросами специалистов и проведением круглого стола, что представляется необходимым для сбора более точной информации.

На основе собранной через бюллетени информации, может быть продолжен обзор национальной имплементации конвенций по отдельным темам.

В рамках данного исследования необходимо будет готовить и направить государствам-членам модельный вопросник с просьбой о сотрудничестве в предоставлении соответствующих данных о правовом регулировании и использовании 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.

В след за сбором информации об использовании СМР на практике, следующим шагом должно стать проведение оценки необходимости изменения нормативно-правовой базы для обеспечения более эффективного использования СМР в национальных и транснациональных условиях, а также по совершенствованию правовой стандартизации в их регулировании и, следовательно, в преодолении проблемы допустимости доказательств.

в) Наращивание потенциала:

Целевой группой по данному направлению будут являться сотрудники правоохранительных органов, судьи и прокуроры, а также центральные контактные пункты по ВПП.

Темы, по которым видится необходимым наращивание потенциала и поощрение контактов следующие: практика по ВПП при осуществлении СМР, обмен передовым опытом, правовое регулирование удаленных компьютерных обысков и опыт использования ССГ в ТОП.

Видится необходимой 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 представить соответствующие данные по практике в своей стране и примеры передового опыта, а также обозначить пробелы или проблемные аспекты.

§ 3.2.3. Защита свидетелей

Осуществление программ защиты свидетелей дает ясно понять, что свидетели играют ключевую роль в борьбе с ТОП. В свете последних событий в Европе в отношении миграционного кризиса, сотрудничество, использование и развитие защиты свидетелей в борьбе ТОП приобрело большое значение. Преступные организации участвуют в настоящее время не только в торговле людьми, но они также все более активны в незаконном ввозе мигрантов. Есть уже целый ряд нормативных актов, направленных на обеспечение того, чтобы свидетель мог безопасно давать свидетельские показания как вовремя, так и по-

сле судебного процесса, однако, совершенствования требует практическая реализация этого вопроса. Требуется дальнейшего анализа сфера применения программ защиты свидетелей и обеспечение прав свидетелей, которые решили включиться в такие программы. Важно понять причины недостаточной степени реализации существующих нормативных документов в целях выработки решений на общеевропейском уровне.

На основе рекомендаций и мер, изложенных в Белой книге, в отношении защиты свидетелей, предлагаются следующие действия¹:

а) Предпринять прямые шаги по улучшению практической реализации, когда это применимо:

Прежде всего, должны быть приняты политические меры по координации международных программ защиты свидетелей с выделением соответствующих бюджетов, с тем чтобы эти программы были действительно реализованы.

Целесообразной признается организация конференции высокого уровня 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 тематикой для данной конференции должна стать роль неправительственных организаций и гражданского общества, специализирующихся в области защиты свидетелей. Например, многие НПО становятся первыми, с кем жертвы преступлений готовы вступить в контакт в определенных случаях, связанных с ТОП (в частности, торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов и т.д.).

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 30.

Следует поощрять достижение соглашений об «обмене», находящимися под защитой, свидетелями между государствами-членами, равно как поиск сотрудничества с третьими странами в этой связи.

б) Совершенствование правовой и практической стандартизации:

Действие 1: Обзор Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2005)9 о защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием.

Этот обзор должен позволить дать оценку в отношении той степени, с которой защита родственников и других лиц, близких к свидетелю, готовится и осуществляется на практике. Особое внимание следует уделить ситуациям, связанным с противодействием торговле людьми и незаконным ввозом мигрантов, и свидетелям, в адрес которых звучат 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 решения проблемы. На следующем семинаре необходимо представить предварительные результаты изысканий и обсудить их с участием экспертов. Третий семинар будет организован для того, чтобы представить окончательные результаты.

Действие 2: Обновить ряд публикаций Совета Европы по защите свидетелей.

Речь идет о двух книгах, подготовленных и изданных Советом Европы: Защита свидетелей серьезных преступлений – Учебное пособие для сотрудников правоохранительных органов и судебной системы, Совет Европы, Страсбург, 2006 и Терроризм: защита свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием, Совет Европы, Страсбург, 2006.

Поскольку обе книги были опубликованы в 2006 г., то вся устаревшая информация, содержащаяся в них, нуждается в обновлении, с тем чтобы эти публикации могли оставаться эффективным инструментом для специалистов-практиков, которые вынуждены принимать решения о необходимости защиты свидетелей, в т.ч. организовывать, осуществлять, или решать вопросы финансирования программ защиты свидетелей. Есть необходимость привлечь опытных специалистов, которые могли бы выполнить задачу по обновлению этих книг. Этими экспертами могут быть в т.ч. и первоначальные авторы, те же, которые были вовлечены в написание оригинальных книг, что, тем не менее, не обязательно (в зависимости от соглашений об авторских правах).

Действие 3: Разработка руководящих принципов, касающихся прав и обязанностей свидетелей, находящихся под защитой.

Для того, чтобы преодолеть нежелание или страх свидетеля соблюдать свою обязанность давать свидетельские показания в уголовном процессе и создать стимул к сотрудничеству обвиняемых в качестве государственных свидетелей в борьбе с ТОП, необходимо, чтобы они знали, каковы их права и какие гарантии они получают, присоединяясь к программе защиты свидетелей. С другой стороны, в отношении обвиняемых, которые принимают решение сотрудничать с системой уголовного правосудия в качестве свидетелей, не менее важно, что они и соблюдали 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 создана группа экспертов, желательно имеющих признанный опыт в решении правовых проблем, и с 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 относительно юридической возможности как на уровне национального, так и международного права по регулированию перемещения, находящихся под защитой свидетелей в зарубежные страны и использованию досудебных показаний в качестве доказательств. Также должна быть рассмотрена возможность использования видеоконференций для проведения слушаний 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, а результатом проведения научного исследования могла бы стать разработка руководящих принципов, касающихся прав, охраняемых свидетелей, и аналогичным образом, информация, собранная экспертами по защите прав свидетелей, могла быть также включена в исследование.

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

Должна быть организована конференция или круглый стол, где могли бы быть представлены результаты научного исследования и повышена осведомленность о необходимости совер-

шенствования и расширения международного сотрудничества в этой области.

в) Наращивание потенциала:

Целевой группой по данному направлению будут являться судьи, прокуроры и сотрудники подразделений по защите свидетелей.

Темы, по которым видится необходимым наращивание потенциала и поощрение контактов следующие: эффективная реализация программ защиты свидетелей, а также особые потребности охраняемых свидетелей, потерпевших, лиц, сотрудничающих с правосудием, и их родственников, Второй Дополнительный протокол к Конвенции о ВПП и применение статьи 23.

§ 3.2.4. Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором

На основе рекомендаций и мер, изложенных в Белой книге относительно взаимодействия с административными органами и частным сектором, предлагаемые меры состоят в следующем¹:

а) Прямые действия по улучшению практической реализации:

Сфера административного взаимодействия и сотрудничества с частным сектором для правоохранительных целей является новой областью интереса и в значительной степени слабо-развитой и невидимой даже для самих заинтересованных сторон. Однако, важно, чтобы и административные органы и частные акторы осознавали свои преимущества в рамках сотрудничества. По этой причине необходимо организовать конференцию высокого уровня по государственно-частному партнерству

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 34.

с целью повышения осведомленности, укрепления доверия и обогащения опыта. В ней должны принять участие представители судебных органов, административных надзорных органов и представители частного сектора.

В ряде основных областей правоохранительной деятельности необходимо назначить сотрудников для связи между частными субъектами, административными надзорными органами и судебными органами с целью расширения информационного потока и обмена передовым опытом.

Должны быть приняты политические меры с целью разработки программ технической помощи и подготовки конкретных целевых групп в выбранных основных областях, представляющих интерес.

б) Содействовать стандартизации на правовом и практическом уровнях:

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

Источники данных полностью изменились за последние несколько десятилетий. Поставщики всех видов услуг (электронные средства связи, кредитно-финансовые услуги, транспорт и т.д.) имеют в своем распоряжении наборы мега-данных, которые дают представление о личных взглядах и поведении. Передаваемые цифровые и контекстные данные могут быть использованы в качестве важного правоохранительного ресурса, позволяющего получить исчерпывающее отображение личности (цифровая идентификация и цифровые персональные данные). Эти данные могут быть полезны как правоохранительный инструмент расследования, необходимый для установления истины в ходе следствия, как инструмент принуждения в реальном масштабе времени для контроля за поведением, а в некоторых случаях даже в качестве упреждающего, перспективного ис-

полнительного инструмента профилактики правонарушений. Посредством интеллектуального анализа данных возможно создать конкретные риск-профили.

Эти данные могут быть доступны только для правоохранительных целей, если они хранятся и удерживаются юридическими лицами в течение определенного периода времени. Поскольку срок хранения данных и доступа к этим данным мешают защите и конфиденциальности информации, то в этой связи существует четкое регулирование и ограничения прав человека. К этим ограничениям относятся временные ограничения на удержание данных, доступ к ним властей, назначение, использование и т.д. Обсуждается также, может ли и в какой степени, доступ к сохранным данным со стороны юридических лиц являться принудительной мерой, которая должна быть априори 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 C-293/12 и C-594/12)¹. С тех пор был установлен целый арсенал обязательств в государствах-членах ЕС и государствах-членах Совета Европы. В некоторых государствах были установлены очень ограниченные обязательства или их вообще нет, в то время как другие ушли далеко за рамки обязательств Директивы ЕС, сохраняя их действующими и после ее отмены.

¹InfoCuria. Case law.
 URL:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d550e7e2297d0464a8b65df0aeebdf35f.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchiLe0?text=&docid=153045&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=44501> (дата обращения: 20.09.2021).

В настоящий момент нет единого правового поля на эту тему 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, регламентируемого, аннулированной Судом ЕС, Директивой.

Исследовательская группа экспертов должна рассмотреть состояние дел в соответствии в действующим правом в государствах-членах Совета Европы и проанализировать возможность совершенствования правового регулирования, что будет иметь важное 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;
- виды 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 в профилактических и правоохранных целях в области ТОП в связи с развитием и разработкой соглашений по государственно-частному партнерству.

Сочетание глобализации, цифровых технологий и быстрого распространения других новых технологий (таких, например,

как Bitcoin и иные виды новых крипто-валют и цифровых денег, Darkweb и т.д.), которое управляет цепочкой поставок и технологическими процессами, создает предпосылки для заключения между частными и публичными акторами государственно-частного правоохранительного соглашения. Примерами соглашений, которые создают 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, законности и популяризации их бренда. Эксперты из исследовательской группы могли бы проводить выезды на места для проверки существующих соглашений в целях выявления передовой практики.

Действие 3: Развитие межведомственного сотрудничества между правоохранительными органами.

Правоохранительные органы, подразделения финансовой разведки (ПФР) и агентства по возвращению активов (АВА) – все имеют соглашения о сотрудничестве с профессионально близкими для себя международными организациями, например, с Группой Эгмонт, Сетью CARIN и т.д. Однако это межведомственное сотрудничество группируется вокруг отдельных специализированных правоохранительных областей. Существует нехватка межведомственного сотрудничества вдоль всего правоохранительного пространства. Во многих европейских государствах межведомственное сотрудничество между судебными органами, ПФР и АВА неэффективно. Межведомственное сотрудничество не должно ограничиваться лишь обменом данными и информацией, но оно также должно включать в себя обмен опытом, совместную подготовку кадров, участие в совместных 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 элементы кампаний по продвижению данной деятельности и разработаны возможные руководящие принципы.

Действие 4: Проведение исследования по вопросу транспарентности юридических лиц.

Юридические лица играют ключевую роль в ТОП, будь то в качестве главного исполнителя или в виде подставного лица с целью сокрытия реального бенефициара и / или владельца бизнеса и / или активов, полученных преступным путем. Это означает, что деяния юридических лиц имеют ключевое значение как в плане доказательств, так и по возвращению активов.

Совет Европы мог бы разработать руководящие принципы с изложением передовой практики по вопросам транспарентно-

сти юридических лиц, структуры и механизмов, раскрывающих природу юридических лиц в качестве подставных фигур, и механизмов по ликвидации таких юридических лиц. Следует принять на вооружение практику ОЭСР в области политики по борьбе с коррупцией. Ряд исследований по транспарентности юридических лиц в настоящее время находятся в стадии реализации, и в рамках Плана действий их необходимо принять во внимание, избегая какого-либо дублирования при реализации этого действия.

в) Наращивание потенциала и содействие установлению контактов:

Целевой группой по данному направлению будут являться негосударственные провайдеры доступа и 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; а также иные частные партнеры.

Темы, по которым видится необходимым наращивание потенциала и поощрение контактов следующие: 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 и др.

§ 3.2.5. Возвращение активов

На основе рекомендаций и мер предложенных в Белой книге в отношении возвращения активов, предлагаются следующие действия¹:

а) Предпринять прямые действия по улучшению практической реализации:

В этой области возможны несколько прямых действий, которые могут способствовать более эффективному осуществлению и функционированию существующих инструментов.

Во-первых, всю информацию по возвращению активов по каждой стране, разработанную Европейской судебной сетью (EJN) и Евроюстом в отношении стран ЕС, следует распространить на все государства-члены Совета Европы, сделав ее доступной в цифровой среде.

Во-вторых, было бы крайне полезно, если компетентные органы могли предоставлять и иметь доступ к ограниченной интерактивной базе данных, в которой они могли бы обмениваться информацией о транснациональных случаях возвращения активов, делая это в режиме реального времени. Сегодня довольно часто национальные органы различных государств-членов работают над возвращением активов по одному и тому же делу или по делам, связанным между собой, не подозревая об этом.

В-третьих, возвращение активов является весьма специализированной, технической областью. Существует значительная потребность в технической помощи и подготовке кадров для этой сферы. Запуск учебных программ, содействие обмену передовым опытом в отношении гражданской конфискации активов, по расширенной конфискации и по конфискации третьей

¹ White Paper on Transnational Organised Crime. Council of Europe. Strasbourg, 2014. P. 36.

стороной будут все более востребованы практиками 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.

Комитетом РС-ОС подготовлен вопросник из 11 вопросов, 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 отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141), Конвенции Совета Европы об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (CETS № 198)). Окончательные итоги по этому вопросу до сих пор не опубликованы. Однако очевидно, что практическая реализация этих конвенций остается важным аспектом в борьбе с ТОП и, что международное сотрудничество в этой области должно иметь 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 непредсказуемых временных па-

раметров ожидания окончательной конфискации. В этой связи, необходимо выявлять и обмениваться передовой практикой;

- Подготовка обновленных руководящих принципов для национальных агентств по управлению активами, принимая во внимание обнародованные итоги совещания Группы экспертов УНП ООН по вопросам управления, использования и утилизации замороженных, изъятых и конфискованных активов (Реджо-ди-Калабрия, Италия, 2014 г.)¹;

- Рассмотрение и обсуждение типового соглашения по совместному использованию 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 критериев обновления, 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, с возможностью выхода за их рамки и с использованием подхода «от случая к случаю».

Для того чтобы оценить, необходимы ли на уровне Совета Европы новые правовые акты, нужно создать исследователь-

1

UNODC.

URL:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2014-September-11-12/Combined_CacCosp-Wg2-2014-CRP3.pdf (дата обращения: 20.09.2021).

скую группу, которая должна определить требуют ли новые следственные методы 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 слабо развитой сферой, как в отношении компетентности, так и потенциала. Эти финансовые расследования имеют огромное значение, находясь в активном состоянии, для предотвращения совершения транснациональных преступлений, а в условиях реагирования – на сбор доказательств и отслеживание наличия и местонахождения преступных активов, с тем чтобы иметь возможность их своевременно заморозить и изъять.

Это сфера имеет большое значение, но ее отличает значительная сложность из-за многочисленности компетентных властей и стоящих перед ними целей.

Государства-члены Совета Европы должны осознавать важность, проводимых на местах эффективных финансовых расследований (полномочия и потенциал). Они включают в себя, но не ограничиваются, расследования, проводимыми ПФР, поскольку они выходят за рамки вопросов отмывания денег. Повышение информированности об этом может осуществляться через набор действий, таких как:

- Подготовка справочника, указывающего, какие органы участвуют в расследованиях в каждой стране и определения того, какие полномочия и функции предоставляются подразде-

лениям финансовой разведки и другим правоохранительным органам;

- Разработка типовых положений, касающихся финансовых судебных расследований (включая активный (профилактический) подход к вопросу доходов от преступлений);

- Поощрение государств в разработке активного (профилактического) подхода, запуск финансовых расследований в отношении каждого ориентированного на прибыль преступления, еще до начала уголовного расследования и др.

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, имеют ли и в какой степени ПФР, АВА, административные надзорные органы, правоохранительные и судебные органы доступ ко всем соответствующим базам данных, в том числе тем, которые необходимы для судебно-бухгалтерской экспертизы, по реестрам компаний и т. д. Эти базы данных включают в себя таковые частного происхождения с государственными обязательствами и государственные, на которые, возможно, наложено ограничение использования из-за ограниченного 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, банковских реги-

страм, финансовой информации и т.д.), чтобы иметь 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-валюты 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 определения этих новых явлений. Примером может послужить, разработанное FATF и MONEYVAL «Руководство по риск-ориентированному подходу к виртуальным валютам»¹. Кроме того, важно, чтобы сообщество правоохранительных органов имело опыт и методы по отслеживанию активов в цифровой среде. Необходимо разработать новые цифровые методы расследования, такие как дистанционные цифровые обыски и транснациональные ордера на дешифрование. В этой связи, может быть создана пилотная группа специалистов-практиков для обмена знаниями. Группе экспертов по правовым вопросам следует изучить возможности, в рамках этих предложений, по соблюдению верховенства права и применению стандартов в области прав человека.

Действие 5: Укрепление международного сотрудничества в области нестандартных форм конфискаций.

¹ FATF. URL:<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf> (дата обращения: 20.09.2021).

Традиционно ВПП была ограничена стандартными формами конфискации, как правило, связанными с судимостями. Тем не менее, в некоторых случаях транснациональных преследований и вынесении приговоров затруднения возникают в связи вопросами юрисдикции, где нарушители, покинувшие юрисдикцию или скрывающиеся в соответствии с правилами иммунитета. В отдельных случаях можно было бы рассмотреть использование конфискации без вынесения обвинительного приговора. Некоторые государства-члены Совета Европы расширили практику в этой области. Совет Европы может предпринять следующие действия в этой области:

- Создание базы данных с наиболее соответствующим прецедентным правом ЕСПЧ в этой области;
- Подготовка руководящих принципов, касающихся различных форм, не основанной на вынесенном приговоре конфискации, предусмотренной международными договорами и национальным законодательством.

Однако лишь повышение 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, в какой степени государства-члены Совета Европы готовы внести изменения в свое законодательство:

- Некоторые формы конфискации без вынесения обвинительного приговора, которые должны применяться, по крайней мере, в делах по организованной преступности;
- Выполнение в рамках ВПП запросов о конфискации без вынесения обвинительного приговора при условии, что они находятся в соответствии с прецедентным правом ЕСПЧ, даже если они не существуют во внутреннем законодательстве запрашиваемого государства.

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

Традиционно процедуры замораживания, ареста и конфискации активов являются темами для межгосударственного сотрудничества. В последнее десятилетие несколько государств-членов Совета Европы укрепили положение потерпевших при проведении процедур по возвращению активов. Они могут внести свой вклад, участвуя в отслеживании и замораживании денег. Они также имеют право на возмещение своих убытков из возвращенных активов. Дебаты социально-этического характера также имеют место в отношении нанесенного обществу ущерба и возмещения организациям, которые являются активными в восстановлении социальных ценностей и имущества в регионах, которые сильно пострадали 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. Советом Европы должна быть учреждена исследовательская группа экспертов для разработки предложений по будущему правовому регулированию в данной области.

в) Наращивание потенциала:

Целевой группой по данному направлению будут являться специализированные административные органы, полиция, судебные органы, налоговые органы, центральные органы ПФР, АВА.

Темы, по которым видится необходимым наращивание потенциала и поощрение контактов следующие: повышение эффективности исполнения законодательства и совершенствования

ние 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.

ГЛАВА 4. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

§ 4.1. Киберпреступность как нарастающая транснациональная угроза

В настоящее время набирающая стремительный оборот киберпреступность представляют реальную угрозу общественным отношениям как на внутригосударственном уровне, так и в рамках всего международного правопорядка. Подобного рода преступления отличаются высокой степенью латентности и во многих случаях приобретают ярко выраженный транснациональный характер, в связи с чем их раскрытие и расследование представляется достаточно затруднительным и требует объединения усилий компетентных органов государств.

Согласно отчету Всемирного экономического форума о глобальных рисках 2020 г. в течение последних лет преступления в сфере информационных технологий регулярно входят в число пяти наиболее опасных мировых угроз¹.

Пандемия COVID-19 оказала серьезное влияние не только на общественные и экономические отношения во многих государствах, но и на развитие «кибер форм» организованной преступности и незаконных рынков, предоставив возможности для активизации таких преступных сфер, как непосредственно киберпреступность, распространение контрафактных и некачественных товаров, включая медицинскую продукцию, онлайн

¹ The Global Risks Report 2020 // Официальный сайт Всемирного экономического форума. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf (дата обращения: 15.07.2021).

мошенничество, сексуальные преступления против детей с использованием информационных технологий)¹.

Совет Европы (далее – СЕ) является международной организацией, на площадке которой уже третье десятилетие выстраивается эффективное международное сотрудничество по противодействию киберпреступности². Первым шагом на пути формирования правовых основ такого межгосударственного взаимодействия явилось подписание Конвенции СЕ о киберпреступности 2001 г. (далее – Будапештская конвенция) в целях «сдерживания действий, направленных против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем и сетей и компьютерных данных, а также против злоупотребления такими системами, сетями и данными, путем обеспечения уголовной наказуемости таких деяний, описываемых в настоящей Конвенции, и предоставления полномочий, достаточных для эффективной борьбы с такими уголовными преступлениями, путем содействия выявлению и расследованию таких уголовных преступлений и судебному преследованию за их совершение как на внутригосударственном, так и на международном уровнях и путем разработки договоренностей относительно оперативного и надежного международного сотрудничества»³.

¹ Пузырева Ю.В. Тенденции развития транснациональной организованной преступности под влиянием пандемии COVID-19 // Актуальные проблемы медицины и биологии. 2021. № 1. С. 143-146.

² Мысина А.И. Региональные механизмы международного сотрудничества в борьбе с преступлениями в сфере информационных технологий // В сборнике: Актуальные проблемы противодействия органов внутренних дел (полиции) государств - участников Содружества Независимых Государств преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий. Сборник научных трудов международной научно-практической конференции. 2019. С. 38-42.

³ Конвенция Совета Европы о киберпреступности 2001 г. // Справочно-правовая система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/4089723> (дата обращения: 13.07.2021).

Стороны Будапештской конвенции обязаны законодательно закрепить наказания за совершение следующих преступлений:

1) противоправные деяния, направленные против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и систем, которые включают: противозаконный доступ (ст. 2), неправомерный перехват (ст. 3), воздействие на данные (ст. 4), воздействие на системы (ст. 5), противозаконное использование устройств – компьютерных программ, разработанных или адаптированных для совершения преступлений, предусмотренных в ст. 2-5, а также компьютерных паролей, кодов, их аналогов, посредством которых может быть получен доступ к компьютерной системе в целом или любой её части (ст. 6)¹.

2) преступления, связанные с использованием компьютерных средств: подлог (ст. 7) и мошенничество (ст. 8) с использованием компьютерных технологий (противоправные ввод, изменение, удаление или блокирование компьютерных данных, которые приводят к нарушению аутентичности информации)².

3) производство (с целью распространения через компьютерную систему), предложение и (или) предоставление в пользование, распространение и приобретение детской порнографии, а также владение детской порнографией, находящейся в памяти компьютера (ст.9)³.

4. Преступления, связанные с нарушением авторского и смежных прав (ст. 10)⁴.

Подписавшие соглашение государства обязаны содействовать международному сотрудничеству путем:

¹ Конвенция Совета Европы о киберпреступности 2001 г. // Справочно-правовая система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/4089723> (дата обращения: 13.07.2021).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

- оказания помощи компетентным органам других Сторон конвенции в сборе хранимых данных, а также в регистрации содержательных данных в режиме реального времени;
- оказания друг другу взаимной помощи и с этой целью назначение контактного пункта, доступного в режиме 24/7;
- выдачи преступников.

Поскольку Будапештская конвенция о киберпреступности открыта не только для государств-членов Совета Европы, но и для всех государств, участвовавших в ее разработке, ряд неевропейских стран, в том числе США, Япония и Австралия, стали ее членами.

Выражая обеспокоенность по поводу риска ненадлежащего использования и злоупотребления имеющимися компьютерными системами для пропаганды расизма и ксенофобии, государства-члены СЕ приняли в 2003 г. к Будапештской конвенции о киберпреступности 2001 г. Дополнительный протокол об инкриминировании расистских актов и совершенного ксенофоба при помощи информационных систем¹. Протокол вступил в силу в 2006 г. и открыт для всех государств, подписавших Конвенцию о киберпреступности.

Признавая растущее использование информационно-коммуникационных технологий, включая услуги Интернета, и рост киберпреступности, которая представляет угрозу демократии и верховенству права и которую многие государства также считают угрозой правам человека, государства-члены СЕ продолжили укреплять международное сотрудничество в данной сфере с акцентом на развитии уголовно-правовых аспектов.

¹ Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=189> (дата обращения: 13.07.2021).

Учитывая последние тенденции в сфере транснациональной преступности, когда доказательства любого уголовного преступления все чаще хранятся в электронной форме в компьютерных системах в иностранных, многочисленных или неизвестных юрисдикциях, и осознавая необходимость формирования дополнительных инструментов, касающихся более эффективной взаимной помощи в области уголовного правосудия и борьбы с киберпреступностью, 28 мая 2021 года на 24-м пленарном заседании Комитета Совета Европы по Конвенции о киберпреступности был одобрен проект Второго дополнительного протокола к Конвенции 2001 г. о расширении сотрудничества и электронных доказательствах.

Как отмечают эксперты, с данным Протоколом Будапештская конвенция остается весьма актуальной, предоставляя инновационные инструменты для обнаружения электронных доказательств, в том числе путем прямого сотрудничества с провайдерами услуг в иностранных государствах, а также более эффективные способы взаимодействия с общественностью¹. Проект протокола также содействует проведению Сторонами совместных расследований. Эти инструменты сопровождаются комплексом гарантий защиты прав человека и основных свобод, включая, в частности, подробную статью о защите персональных данных².

Анализ проекта Второго Протокола к Будапештской конвенции 2001 г. позволяет выделить следующие ключевые положения:

¹ E-evidence Protocol approved by Cybercrime Convention Committee // Council of Europe. URL: E-evidence Protocol approved by Cybercrime Convention Committee - News (coe.int) (дата обращения: 27.07.2021).

² Cybercrime Convention Committee approves E-evidence Protocol // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/e-evidence-protocol-approved-by-cybercrime-convention-committee> (дата обращения: 27.07.2021).

- прямое сотрудничество с поставщиками услуг (ст. 6) и организациями, предоставляющими услуги по регистрации доменных имен (ст. 7) в других Странах, в целях раскрытия информации для выявления подозреваемых;

- ускоренные формы сотрудничества между Сторонами для раскрытия информации об абонентах и данных о трафике (ст. 8);

- ускоренное сотрудничество и раскрытие информации в чрезвычайных ситуациях (ст. ст. 9 и 10);

- дополнительные инструменты для взаимной помощи (ст. ст. 11 и 12);

- защита данных и другие гарантии верховенства закона (ст. ст. 13 и 14).

Сфера действия этого Протокола, как и Конвенции о киберпреступности, ограничивается «конкретными уголовными расследованиями или разбирательствами, касающимися уголовных преступлений, связанных с компьютерными системами и данными, и сбором доказательств в электронной форме уголовного преступления» (ст. 2).

В результате в проекте будущего договора согласовывается: необходимость эффективных мер уголовного правосудия для укрепления верховенства закона и защиты жертв и их прав в Интернете и необходимость обеспечения надежных гарантий в области прав человека и верховенства закона, в том числе для защиты персональных данных.

Положения этого Протокола будут иметь оперативное и политическое значение и обеспечат, чтобы Будапештская конвенция по-прежнему выступала за свободный Интернет, в котором правительства выполняют свои обязательства по защите индивидуумов и их прав в киберпространстве.

Реализовывать действующие правовые основы по борьбе с киберпреступностью в СЕ и успешно развивать перспективные направления такого межгосударственного взаимодействия помогают успешно функционирующие специализированные структуры, созданные в целях организации сотрудничества государств по противодействию киберпреступности под эгидой Совета Европы.

1. Комитет Конвенции о киберпреступности «The Cybercrime Convention Committee» (Т-СУ), представляющий государства – участники Будапештской конвенции в составе делегаций специалистов, в задачи которых входит:

- обмен информацией о значимых правовых, политических или технологических разработках по реализации договора;
- оценка реализации международно-правовых норм Конвенции, выявление проблем и определение наилучшей передовой практики применения положений договора;
- разработка проектов заключений, руководящих указаний и правовых документов, актуализирующих применение норм Конвенции;
- формирование рабочих групп для исследования и решения конкретных вопросов в рамках применения, исполнения положений договора¹.

В рамках Комитета Конвенции о киберпреступности функционируют следующие группы:

1) Группа по облачным доказательствам (исследует решения для доступа органов уголовного правосудия к доказательствам, хранящимся при помощи облачных технологий в ино-

¹ Cybercrime Convention Committee // Официальный сайт Совета Европы.
URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/tcy> (дата обращения: 27.07.2021).

странных юрисдикциях, в том числе посредством взаимной правовой помощи)¹;

2) Группа по трансграничному доступу (исследует перспективы регулирования трансграничного доступа к данным, осуществляемого на основании Конвенции СЕ о киберпреступности 2001 г.)².

Помимо проведения предусмотренных Будапештской конвенцией консультаций и организации работы специальных групп, заслуга Комитета состоит в том, что в рамках его деятельности разрабатываются Рекомендации, направленные на содействие эффективному использованию и реализации Будапештской конвенции о киберпреступности. Обозначенные рекомендации обеспечивают общее понимание государствами – участниками положений рассматриваемого международного договора³.

Будапештская конвенция не предусматривает механизма мониторинга соглашения [5]. Однако с 2013 г. Комитет Конвенции о киберпреступности проводит оценку осуществления договора его Сторонами на основе анкет (государства-наблюдатели могут добровольно участвовать в этих оценках). По итогам мероприятия Бюро Комитета готовит проект доклада об оценке, который рассматривается на пленарном заседании, подлежит единогласному одобрения и может включать рекомендации, адресованные конкретному государству.

¹ Cloud Evidence Group // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/ceg> (дата обращения: 01.07.2021).

² Transborder Group // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/tb> (дата обращения: 01.07.2021).

³ T-CY Guidance notes // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/t-cy-guidance-notes-compilation/16809fc22c> (дата обращения: 01.07.2021).

Среди приоритетных задач Комитета Конвенции о киберпреступности на ближайшую перспективу представляется следующим образом отметить следующие:

- обеспечение представительства Комитета на международных форумах по противодействию киберпреступности.
- проведение консультаций относительно предложений о мерах противодействия киберпреступности;
- содействие информированию государств о положительном опыте Будапештской Конвенции;
- обеспечение взаимодействия с другими органами СЕ по противодействию киберпреступности.

2. Офис программы по киберпреступности «The Cybercrime Programme Office of the Council of Europe» (C-PROC), основной задачей которого является содействие государствам в укреплении потенциала их правовых систем в области реагирования на вызовы, связанные с киберпреступностью и электронными доказательствами, на основе стандартов Будапештской конвенции. Инициативы Офиса программы по киберпреступности охватывают:

- совершенствование законодательства о киберпреступности и электронных доказательствах в соответствии со стандартами верховенства закона и прав человека (включая защиту персональных данных);
- обучение судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов;
- создание специализированных подразделений по киберпреступности и криминалистике, а также развитие межведомственного сотрудничества;
- содействие расширению государственно-частного партнерства;
- защита детей от сексуальной эксплуатации в Интернете;

– повышение эффективности международного сотрудничества¹.

Значимым направлением работы Офиса программы является исследование глобального состояния законодательства о киберпреступности, которое ведется с 2013 г. Последний обзор обновления законодательства о киберпреступности был представлен 30 июня 2021 г. В документе выявлено, что 124 государства – члена ООН (64%) криминализировали преступления, совершаемые в сфере информационных технологий, в значительной степени в соответствии с Будапештской конвенцией о киберпреступности. Отмечается также увеличение процессуальных полномочий по обеспечению защиты электронных доказательств: в 92 государствах (48%) в настоящее время действуют положения, соответствующие статьям 16-21 Будапештской конвенции².

В обзоре также установлено, что по состоянию на 30 июня 2021 г. участниками Будапештской конвенции являются 66 государств и еще 11 государств подписали договор или получили приглашение о присоединении. Кроме того, отмечено, что 158 государств используют Будапештскую конвенцию в качестве руководства или источника для своего внутреннего законодательства. Во многом это связано с мероприятиями по наращиванию потенциала, проводимыми компанией C-PROC. К 30 июня 2021 г. около 185 государств (96% членов ООН) так или

¹ Cybercrime Programme Office (C-PROC) // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybercrime-office-c-proc?desktop=true> (дата обращения: 01.07.2021).

² Global State of Cybercrime Legislation 2013-2021: A cursory Overview (version 30 June 2021) // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/-/the-global-state-of-cybercrime-legislation-update-as-at-30-june-2021-> (дата обращения: 27.07.2021).

иначе участвовали в деятельности СЕ по борьбе с киберпреступностью¹.

Офис программы по киберпреступности реализует ряд значимых проектов по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий. Среди них такие, как:

– проект Octopus (2021-2024 гг.) – направлен на содействие государствам в реализации положений Будапештской конвенции, а также на разработку онлайн-инструментов для проведения мероприятий по наращиванию потенциала в области киберпреступности и электронных доказательств²;

– проект iPROCEEDS-2 (2020-2023 гг.) – нацелен на укрепление потенциала по выявлению, изъятию и конфискации доходов, полученных преступным путем, а также на организацию противодействия легализации доходов, полученных преступным путем при помощи Интернета и обеспечения сохранности электронных доказательств в Юго-Восточной Европе и Турции³;

– проект CyberEast (2019-2022 гг.) – направлен на приведение национального законодательства в соответствие с положениями Будапештской конвенции, на укрепление потенциала деятельности судебных и правоохранительных органов, а также на повышение эффективности международного сотрудничества и доверия в области противодействия киберпреступности и

¹ The global state of cybercrime legislation 2013 – 2021: A cursory overview prepared by the Cybercrime Programme Office of the Council of Europe (C-PROC) // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/3148-1-3-4-cyberleg-global-state-jun2021-v5-public/1680a302be> (дата обращения: 27.07.2021).

² Octopus Project // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/octopus-project> (дата обращения: 01.07.2021).

³ iPROCEEDS-2 // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/iproceeds-2> (дата обращения: 01.07.2021).

обеспечения сохранности электронных доказательств в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Грузии, Молдове и Украине¹;

– проект EndOCSEA (2018-2021 гг.) – нацелен на обеспечение защиты прав детей посредством эффективного межотраслевого сотрудничества и реализации мер противодействия сексуальной эксплуатации детей при помощи информационных технологий на общеевропейском уровне²;

– проект CyberSouth (2017-2021) – направлен на укрепление законодательства и институционального потенциала в отношении киберпреступности и электронных доказательств в Алжире, Иордании, Ливане, Марокко и Тунисе³.

Приоритетными направлениями деятельности Офиса программы по киберпреступности на ближайшую перспективу выступают:

1) дальнейшее расширение возможностей проведения онлайн- мероприятий по наращиванию потенциала в области борьбы с киберпреступностью, в частности:

– создание виртуальных сетей для практических сотрудников в различных регионах по всему миру;

– привлечение других организаций к совместной деятельности;

– создание платформы для электронного обучения;

– развитие онлайн-ресурсов (новые курсы повышения квалификации судей, электронное руководство по доказатель-

¹ CyberEast // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybereast> (дата обращения: 01.07.2021).

² EndOCSEA@Europe // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/endocsea-europe> (дата обращения: 01.07.2021).

³ CyberSouth // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybersouth> (дата обращения: 01.07.2021).

ствам, руководство по статистике киберпреступности, по вопросам сексуальной эксплуатации детей в Интернете и др.);

2) разработка новых проектов в области противодействия киберпреступности¹.

3. Комитет по искусственному интеллекту «Ad hoc Committee on Artificial IntelligenceCAHAI» (CAHAI), основной задачей которого является проведение консультаций с участием заинтересованных сторон по вопросам разработки правовых основ развития и использования искусственного интеллекта, основанных на стандартах СЕ в области прав человека, демократии и верховенства закона. В процессе реализации поставленной задачи Комитет принимает во внимание:

- стандарты СЕ по разработке и применению информационных технологий в области прав человека, демократии и верховенства закона;

- действующие универсальные и региональные международно-правовые документы, работу, проделанную другими органами СЕ, а также текущую работу в других международных и региональных организациях;

- продвижение защиты права людей с ограниченными возможностями².

Следует отметить, что 23 сентября 2020 г. Комитет министров утвердил первый отчет о проделанной работе Комитета по искусственному интеллекту, в котором подчеркивается прогресс, достигнутый на сегодняшний день, с учетом воздействия

¹ Council of Europe Office on Cybercrime in Bucharest: C-PROC activity report for the period October 2019 – September 2020 // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/sginf-2020-32-c-proc-activity-report-oct-2019-sept-2020/1680a05aea> (дата обращения: 01.07.2021).

² CAHAI – Ad hoc Committee on Artificial Intelligence // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> (дата обращения: 01.07.2021).

мер пандемии COVID-19. В отчете также отмечается, что СЕ призван сыграть решающую роль в обеспечении соответствия технологий искусственного интеллекта стандартам в области прав человека, демократии и верховенства закона. Кроме того, Комитет по искусственному интеллекту обосновал необходимость соблюдения ряда этических принципов, а также проанализировал потенциальные риски и возможности, связанные с искусственным интеллектом. Результаты проведенного исследования подтверждают важность разработки правовых основ развития и использования искусственного интеллекта. Более того, рассматриваемый документ включает дорожную карту развития деятельности Комитета по искусственному интеллекту, предусматривающую создание трех специальных рабочих групп:

1) группа по подготовке предложений относительно конкретных аспектов политики в области развития и использования искусственного интеллекта;

2) группа по организации консультаций в области развития и использования искусственного интеллекта с участием заинтересованных сторон;

3) группа по разработке правовых основ в области развития и использования искусственного интеллекта¹.

Таким образом, международное сотрудничество по противодействию киберпреступности в рамках СЕ активно развивается и вносит значительный вклад в совершенствование современных международно-правовых механизмов противодействия

¹ Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI). Progress report. Item considered by the GR-J at its meeting on 15 September 2020 // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809ed062 (дата обращения: 01.07.2021).

транснациональным угрозам. Значительную роль в данном контексте играют специализированные структуры, функционирующие в СЕ.

Наиболее актуальным представляется межгосударственное взаимодействие по реализации положений Второго дополнительного протокола к Будапештской конвенции о расширении сотрудничества и электронных доказательствах. О значимости транснационального противодействия киберпреступности свидетельствуют проекты, реализуемые различными структурными подразделениями СЕ, и принятые в рамках исследуемой проблематики международные документы. Большое значение также имеют выработка и международно-правовая регламентация единообразных подходов к осуществлению противодействия киберпреступности и совершенствование процессов обмена данными между правоохранительными органами различных государств. Таким образом, СЕ активно развивает международное сотрудничество в контексте исследуемой проблематики в целях расширения технологических и нормативно-правовых возможностей противодействия киберпреступности.

§ 4.2. Искусственный интеллект в борьбе с преступностью

Технологические разработки стремительно развиваются в XXI веке и особенно в недавно развившемся секторе искусственного интеллекта.

Совет Европы рассматривает регулирование искусственного интеллекта (ИИ) в качестве одного из своих приоритетов для того, чтобы найти справедливый баланс между выгодами технического прогресса и защитой фундаментальных ценностей.

Очевидно, что в современном мире приложения ИИ можно найти во многих сферах нашей жизни, от сельского хозяйства до промышленности, связи, образования, финансов, государ-

ственного управления, сферы услуг, производства, медицины и транспорта. Следует также отметить, что ИИ приносит пользу в том числе в правоохранительной сфере в части поддержания общественной безопасности и развития уголовного правосудия. Так, например, системы безопасности дорожного движения выявляют нарушения и обеспечивают соблюдение правил дорожного движения, а прогнозы преступности позволяют более эффективно распределять ресурсы полиции. В некоторых исследованиях проводится анализ апробации систем ИИ для выявления возможностей повторного совершения преступления человеком, находящимся под надзором системы уголовного правосудия¹.

Современные исследования помогают изучить возможности применения ИИ для повышения эффективности уголовного правосудия в таких сферах, как идентификация людей и их действий в видеороликах, касающихся преступной деятельности или общественной безопасности, анализа ДНК, обнаружения выстрелов и прогнозирования преступности и др. Рассмотрим наиболее актуальные сферы.

Анализ видео и изображений может использоваться правоохранительными органами государств для получения информации о людях, объектах и действиях в поддержку уголовных расследований. Однако анализ видео- и графической информации является очень трудоемким процессом, требующим значительного кадрового потенциала и персонала, обладающего специальными знаниями. Эта предметная деятельность также подвержена человеческим ошибкам из-за огромного объема ин-

¹ J. Angwin, J. Larson, S. Mattu, L. Kirchner. Machine Bias. There's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks. May 23, 2016 // ProPublica. URL: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing> (дата обращения: 15.07.2021).

формации, быстрых темпов изменения технологий, таких как смартфоны и операционные системы, и ограниченного числа специализированного персонала, обладающего компетенциями для обработки такой информации.

Технологии ИИ позволяют преодолевать такие человеческие ошибки и выступать в роли экспертов. Традиционные программные алгоритмы, помогающие людям, ограничены заранее определенными функциями, такими как форма глаз, цвет глаз и расстояние между глазами для распознавания лиц или демографические данные для анализа образов. Алгоритмы ИИ видео и изображений могут не только изучать сложные задачи, но также разрабатывать и определять свои собственные независимые сложные функции или параметры распознавания лиц для выполнения задач, выходящие за рамки человеческих возможностей. Такие алгоритмы могут сопоставлять лица, идентифицировать оружие и другие объекты, а также обнаруживать сложные события, такие как несчастные случаи и совершаемые преступления.

Выявление и анализ ДНК. ИИ также может принести пользу правоохранительному сообществу с точки зрения науки и обработки доказательств. Это особенно важно в сфере судебно-медицинской экспертизы ДНК, которая оказала беспрецедентное влияние на систему уголовного правосудия за последние несколько десятилетий.

Биологический материал, такой как кровь, слюна, сперма и клетки кожи, может передаваться при контакте с людьми и предметами во время совершения преступления. По мере развития технологии ДНК повышается и чувствительность анализа ДНК, что позволяет судебным экспертам обнаруживать и обрабатывать низкоуровневые или иным образом нежизнеспособные доказательства ДНК, которые нельзя было использовать

ранее. ИИ может иметь потенциал для решения этой проблемы. Анализ ДНК дает большие объемы сложных данных в электронном формате; эти данные содержат закономерности, некоторые из которых могут выходить за рамки человеческого анализа, но могут оказаться полезными по мере повышения чувствительности систем.

Экспертиза оружия представляет собой еще одну область, в которой можно использовать алгоритмы ИИ. Как отмечают ученые, используя четко определенную математическую модель, можно разработать алгоритмы, позволяющие обнаруживать выстрелы, различать их ударные волны, определять время между выстрелами, определять количество имеющегося огнестрельного оружия, совмещать определенные выстрелы с огнестрельным оружием и оценивать вероятность класса и калибра оружия, которое было использовано при совершении преступления. Безусловно, все эти новации использования ИИ могут помочь правоохранительным органам в расследовании и раскрытии преступлений¹.

В настоящее время Совет Европы уделять особое внимание развитию проблематики ИИ, понимая под ним в своей деятельности «совокупность научных теорий и методов, цель которых - воспроизвести с помощью машины когнитивные способности человека»².

В целях предметного регулирования сферы ИИ в рамках Совета Европы было создано специализированное подразделение – Специальный комитет по искусственному интеллекту

¹ Academic articles. Artificial Intelligence. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/academic-articles> (дата обращения: 15.07.2021).

² Glossary. Artificial Intelligence // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/glossary> (дата обращения: 15.07.2021).

(CAHAI - Ad hoc Committee on Artificial Intelligence)¹. Основной задачей комитет является изучение на основе широких консультаций с участием многих заинтересованных сторон потенциальных элементов правовой основы для разработки, проектирования и применения ИИ, основанных на стандартах Совета Европы в области прав человека, демократии и верховенства закона.

При выполнении этой задачи Специальный комитет должен:

- принимать во внимание стандарты Совета Европы, касающиеся проектирования, разработки и применения цифровых технологий в области прав человека, демократии и верховенства закона, в частности, на основе существующих правовых инструментов;
- принимать во внимание соответствующие существующие универсальные и региональные международно-правовые инструменты, работу, проводимую другими органами Совета Европы, а также текущую работу в других международных и региональных организациях;
- должным образом учитывать гендерные аспекты, строить сплоченные общества и продвигать, и защищать права людей с ограниченными возможностями при выполнении своих задач.

Совет Европы, как ведущая правозащитная организация на континенте, насчитывающая 47 государств-членов, защищающая и продвигающая права человека, демократию и верховенство право на общеевропейском уровне, призвана играть важную роль в решении вопроса развития и использования ИИ во

¹ CAHAI - Ad hoc Committee on Artificial Intelligence // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> (дата обращения: 15.07.2021).

многих сферах общественной жизни, включая правоохранительную.

В рамках Совета Европы уже имеются разработанные новаторские глобальные юридически обязательные стандарты, включающие сложные технологические вопросы, такие как защита персональных данных, биоэтика и киберпреступность, сочетающая инновации и защиту прав человека¹. Более того, Совет Европы разработал множество инструментов, касающихся воздействия систем ИИ на права человека, демократию и верховенство закона². Как справедливо отметила Генерального секретаря Совета Европы Мария Пейчинович Бурич, отмечающей: «Совет Европы неоднократно демонстрировал свою способность вводить новые стандарты, которые стали мировыми эталонами. Мы будем изучать к ИИ с этой же позиции, используя подход с участием многих заинтересованных сторон с другими международными организациями, гражданским обществом, бизнесом и академическими кругами»³.

В этой связи в общем направлении деятельность Специального комитета по искусственному интеллекту будет сосредоточена на выработке соответствующих международных и национальных правовых рамок, и этических принципов, а также на

¹ Towards regulation of ai systems. Global perspectives on the development of a legal framework on Artificial Intelligence (AI) systems based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law. Compilation of contributions prepared by the CAHAI Secretariat December 2020 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compli-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a0c17a>. (дата обращения: 15.07.2021).

² Policy, recommendations, declarations, guidelines and other legal instruments issued by Council of Europe bodies or committees on artificial intelligence // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/work-in-progress#01EN> дата обращения: 15.07.2021).

³ Marija Pejčinović Burić. Artificial intelligence and human rights // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/secretary-general-marija-pejcinovic-buric> (дата обращения: 15.07.2021).

анализе рисков и возможностей, связанных с ИИ, особенно его влияния на права человека, верховенство закона и демократию.

Работа, проводимая Комитетом, также даст возможность Совету Европы внести свой вклад и дополнить другие международные инициативы в этой области путем принятия предметного документа об основных правах человека как части глобального правового механизма регулирования цифровых технологий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из значимости международного сотрудничества для целей подавления транснациональной организованной преступности, имеющей в рамках географической Европы единое поле деятельности, и основываясь на преимущественном членстве европейских государств в объединяющей всех политико-правовой международной организации – Совет Европы, полагаем, что новые инициативы экспертного сообщества, выработанные под эгидой этой международной организации могут и должны стать новым этапом международного сотрудничества, способным поднять панъевропейское взаимодействие в области борьбы с транснациональной организованной преступностью на новый прогрессивный уровень.

Анализ инструментов универсального и регионального уровней ясно показал, что они представляют собой постоянно изменяющееся поле для практической и политической деятельности, но одна лишь политика не всегда может привести к изменениям в действиях «на местах». Полагаем, Совет Европы больше не должен считать разработку новых конвенций и иных правовых документов в отношении ТОП в качестве приоритетной задачи. Несмотря на впечатляющее количество юридических рычагов пресечения ТОП, по-прежнему существуют проблемы с ратификацией, имплементацией и повышением эффективности противодействия. Рабочая группа по ТОП выделила несколько проблемных областей и путей решения, которым и посвящена Белая книга, и которая будучи принятой руководящими органами Совета Европы, легла в основу Плана действий по борьбе с ТОП, также обретшего юридическую значимость в марте 2016 г. Не столько в порядке значимости, сколько в порядке их роли в уголовном процессе мы их перечислим: укреп-

ление международного сотрудничества посредством сетей; специальные методы расследования; защита свидетелей и стимулы для сотрудничества; административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором; и наконец, возвращение активов.

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 объединить усилия 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, СЕ должен изучить причины этого и определить политический подход, который необходимо применить, чтобы помочь преодолеть подобные препятствия в борьбе против ТОП.

Учитывая, что эффективность международного сотрудничества в борьбе с ТОП не может быть достигнута только при использовании традиционных схем взаимодействия, основанных на исполнении международных поручений, то рекомендуются следующие действия:

- СЕ должен принять политические меры по повышению осведомленности о том, что в борьбе с ТОП требуется новая

модель сотрудничества, предполагающая более стабильное взаимодействие и более систематичные контакты подразделений правоохранительных органов, специализирующихся на определенных видах преступности;

- Рекомендация КМСЕ Rec(2001)11 относительно руководящих принципов борьбы с организованной преступностью должна быть полностью учтена и институционализирована, 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), основанной на уже эффективно функционирующих региональных сетях сотрудничества. 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-розыскной информацией с членами сети по ТОП;

- Совет Европы должен изучить возможности поощрения создания совместных следственных групп для транснациональных уголовных расследований на панъевропейском пространстве;

- Совершенствование механизмов использования специальных методов расследования, позволяющих успешно противодействовать изощренным методам, применяемым ТОП, с учетом и придерживаясь принципов верховенства права и соблюдения прав человека;

- Укрепление национальных и внедрение международных программ защиты свидетелей как важного ресурса информации при расследовании преступлений, совершенных ТОП;

- Усиление сотрудничества между государственными и негосударственными субъектами отношений в связи с необходимостью противодействия ТОП как на национальном, так и на интернациональном уровнях, что должно существенно снизить горизонт деятельности для ТОП;

- Оптимизация института возвращения незаконно полученных активов с использованием политических, правовых и финансовых механизмов.

Реализация предложений Белой книги о ТОП и шагов, изложенных в Плане действий по ТОП, потребует от Совета Европы осуществления целого ряда серьезных мер, способных, полагаем, во-первых, переломить тренд роста ТОП в Европе, во-вторых, придать Совету Европы новые качества – быть организатором и координатором планомерного сотрудничества в борьбе с ТОП, что качественно усиливает этот институциональный инструмент общеевропейского взаимодействия, повышает его авторитет и роль в общеевропейских делах. Кроме того, потребуется учредить мониторинговую группу экспертов для контроля хода реализации Плана действий и создать собственную сеть сотрудничества (CoEJN) с наделением, в этой связи, Европейского комитета по проблемам преступности и его секретариата новыми координирующими и техническими функциями. Также предусматривается организация и проведение большого числа научно-практических конференций, круглых столов, обучающих семинаров и учебных поездок в государства-члены Организации; сбор и анализ статистической информации для оценки результатов действий.

В отношении Российской Федерации реализация, принятых Комитетом министров Совета Европы вышеуказанных новых документов, потребует проработки вопросов, связанных с решением проблемы участия России в ряде европейских конвен-

ций и протоколах к ним. Прежде всего, во Втором дополнительном протоколе к Европейской конвенции о правовой помощи по уголовным делам (ETS № 182), 2001 г. и ряде других актов, имеющих непосредственное отношение к проблеме борьбы с ТОП.

Участие России в новой сети сотрудничества видится в двух плоскостях:

1) Необходимо проработать вопрос сопряжения сетевых по сути инструментов сотрудничества, созданных на пространстве СНГ (в частности, БКБОП) с сетями сотрудничества, действующими в ЕС;

2) Целесообразным считаем наделение Российского национального контактного пункта (РНКП) по взаимодействию с Европолом при Национальном центральном бюро (НЦБ) Интерпола МВД России функциями контактного пункта по ТОП (КПТОП) с включением его в реестр таких контактных пунктов, который, полагаем, будет создан Советом Европы при формировании общеевропейской сети сотрудничества.

Наконец, Россия могла бы на взаимовыгодных условиях, полагаясь на свой потенциал и опыт в реализации соответствующих программ, стать активным субъектом оказания помощи в осуществлении зарубежных программ защиты свидетелей для малых государств Европы, предусмотренных Планом действий, главным образом для тех, где русский язык является одним из средств социальной коммуникации, рассчитывая, исходя из принципа взаимности, на оказание в свой адрес иных видов правовой помощи по уголовным делам.

Предложения, содержащиеся в Белой книге о ТОП, и шаги, изложенные в Плане действий по борьбе с ТОП, как мы надеемся, не только послужат повышению эффективности борьбы с этим криминальным феноменом, но и снизят эффект фрагмен-

тарности европейского сотрудничества как в этой специфической сфере, так и в других смежных областях. Кроме того, для Российской Федерации, активно участвовавшей в разработке Белой книги и Плана действий по борьбе с ТОП, важно использовать «окно возможностей» на антикриминальном треке сотрудничества с Советом Европы в качестве адекватной альтернативы планомерному взаимодействию по линии ЕС, снизившему свою активность по известным политическим причинам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в посл.ред.) // СПС «Консультант Плюс».

2. Конвенция ООН 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 // СПС «Консультант Плюс».

3. Европейская конвенция о выдаче (ETS № 24), 1957 г.; Дополнительный протокол к ней (ETS № 86), 1975 г.; Второй дополнительный протокол к ней (ETS № 98), 1978 г.; Третий дополнительный протокол к ней (CETS № 209), 2010 г.; Четвертый дополнительный протокол к ней (CETS № 212), 2012 г. // СПС «Консультант Плюс».

4. Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 30), 1959 г., Дополнительный протокол к ней (ETS № 99), 1978 г. и Второй дополнительный протокол к ней (ETS № 182), 2001 г. // СПС «Консультант Плюс».

5. Европейская конвенция о международном признании решений по уголовным делам (ETS № 70), 1970 г. // СПС «Консультант Плюс».

6. Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (ETS № 73), 1972 г. // СПС «Консультант Плюс».

7. Европейская конвенция о компенсации жертвам насильственных преступлений (ETS № 116), 1983 г. // СПС «Консультант Плюс».

8. Конвенция об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141), 1990 г. // СПС «Консультант Плюс».

9. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173), 1999 г. и Дополнительный протокол к ней (ETS № 191), 2003 г. // СПС «Консультант Плюс».

10. Конвенция о киберпреступности (ETS № 185), 2001 г. // СПС «Консультант Плюс».

11. Белая книга СЕ о транснациональной организованной преступности, 2014 г. // СПС «Консультант Плюс».

12. План действий СЕ по борьбе с транснациональной организованной преступностью на 2016-2020 гг., 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».

Учебная и научная литература:

1. Белая книга Совета Европы о транснациональной организованной преступности. Пер. с англ. Горшеневой И.А., Шалягина Д.Д. – Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. – 56 с.

2. Валеев Д.М. Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью: монография / Д. М. Валеев. – М.: Юрлитинформ, 2017. - 172 с.

3. Дамаскин О.В. Транснациональная организованная преступность: проблемы международной и национальной безопасности: монография / О. В. Дамаскин. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 337 с.

4. Иванцов С.В. Актуальные проблемы уголовной ответственности за преступления террористической направленности в контексте системности правового регулирования // Актуальные проблемы учения о преступлении. Тезисы докладов и сообщений международной научной конференции, посвященной 90-летию со дня рождения А. И. Марцева. Омская академия МВД России. 2020. С. 214-219.

5. Иванцов С.В. Международно-правовая система предупреждения преступлений террористической направленности // Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью. сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции, приуроченной к 20-летию принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000. С. 61-65.

6. Иванцов С.В., Молчанова Т.В. Информационно-телекоммуникационные технологии - современная реальность преступности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 4 (88). С. 89-96.

7. Международное уголовное право: учебник для вузов / А. В. Наумов, А. Г. Кибальник, В. Н. Орлов, П. В. Волосюк; под редакцией А. В. Наумова, А. Г. Кибальника. - 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. - 509 с.

8. Мысина А.И. Международно-правовые основы сотрудничества государств по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий // Международное право. 2019. № 1. С. 18-27.

9. Мысина А.И. Региональные механизмы сотрудничества государств по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий // Современное право. 2020. № 1. С. 119-124.

10. Пихов А. Х.-А. Теоретические основы противодействия транснациональной преступности: монография / А. Х.-А. Пихов. – М.: Юнити, 2021. – 246 с.

11. Пузырева Ю.В. Институты правовой помощи по уголовным делам: современные тенденции развития // Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции, приуроченной к 60-летию принятия государствами – членами Совета Европы Европейской Конвенции о выдаче 1957 г. 2018. С. 200-204.

12. Пузырева Ю.В. Укрепление международного полицейского сотрудничества в свете вызовов и угроз со стороны транснациональной организованной преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 173-176.

13. Пузырева Ю.В. Тенденции развития транснациональной организованной преступности под влиянием пандемии COVID-19 // Актуальные проблемы медицины и биологии. 2021. № 1. С. 143-146.

14. Пузырева Ю.В. Шалягин Д.Д. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Учебное пособие. – М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 175 с.

15. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М.: Гриф и К, 2011. – 386 с.

16. Право международных организаций. региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации. Учебник. Под ред. А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцева. – М.: Юрайт, 2019. – 331 с.

17. Правовые и организационные основы международного полицейского сотрудничества. Учебно-практическое пособие.

Котляров И.И., Шалягин Д.Д. и др. – М.: МосУ МВД России, 2017. – 128 с.

18. Ромашев Ю.С. Международное правоохранительное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 368 с.

19. Скуратова А.Ю., Синякин И.И. Международное уголовное право. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2021. – 560 с.

20. Шалягин Д.Д. Актуальные проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью в контексте деятельности Совета Европы // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2-х ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2015, Ч. 2, С. 350-356.

21. Шалягин Д.Д. Перспективы реализации Плана действий Совета Европы по борьбе с транснациональной организованной преступностью в контексте совершенствования рекомендации REC (2005)9 О защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием 2005 г. // Актуальные проблемы современного международного права. материалы XVI Международного конгресса «Блищенковские чтения»: в 3 частях. Российский университет дружбы народов. 2019. С. 535-545.

22. Шалягин Д.Д. Международно-правовые аспекты противодействия транснациональной преступности в условиях криминальной синергии // Актуальные проблемы современного международного права. Материалы XV Международного конгресса. В 3-х частях. Ответственные редакторы А.Х. Абашидзе, Н.Н. Емельянова. 2018. С. 201-214.

23. Шалягин Д.Д. Актуальные аспекты международных усилий по противодействию транснациональной организованной преступности в рамках Совета Европы // В

сборнике: 25 лет внешней политике России. Сборник материалов X Конвента РАМИ: В 5 томах. 2017. С. 509-533.

24. Towards regulation of ai systems. Global perspectives on the development of a legal framework on Artificial Intelligence (AI) systems based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law. Compilation of contributions prepared by the CAHAI Secretariat December 2020. - Council of Europe: CAHAI Secretariat, 2020. – 203 p.

ПРИЛОЖЕНИЕ



Страсбург, 6 October 2014 CDPC (2014) 11 Fincdpc/docs
2014/cdpc (2014) 11 Fin

Неофициальный перевод на русский язык

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ ПРЕ- **СТУПНОСТИ** **(ЕКПП)**

БЕЛАЯ КНИГА **О ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ** **ПРЕСТУПНОСТИ**

Документ подготовлен Секретариатом ЕКПП
Генерального директората I – Права человека и верховен-
ство права

Интернет сайт ЕКПП: www.coe.int/cdpc
Электронная почта ЕКПП: dgi-dpc@coe.int

© 2015 г. Перевод с английского на русский язык осуществлен сотрудниками Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя:

- Горшенёвой Ириной Аркадьевной – заведующей кафедрой иностранных языков, кандидатом юридических наук, профессором, Заслуженным работником Высшей школы Российской Федерации;

- Шалягиным Дмитрием Дмитриевичем – начальником кафедры прав человека и международного права, кандидатом юридических наук, доцентом, полковником полиции, экспертом от Российской Федерации в Специальной редакционной группе по транснациональной организованной преступности Совета Европы.

© 2015. 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 Organized Crime of the Council of Europe.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	128
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	130
1. ВВЕДЕНИЕ	136
1.1. Совет Европы и транснациональная организованная преступность	136
1.2. Разработка Белой книги	141
1.2.1 Мандат деятельности	141
1.2.2 Состав группы	143
1.2.3 Методы работы.....	145
1.3. Нормотворческая и политическая деятельность в отношении организованной преступности, как транснационального явления.....	146
2. ОСОБЕННОСТИ ТЕНДЕНЦИЙ И ПРОЯВЛЕНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ	148
2.1 Трудности определения тенденций развития транснациональной организованной преступности.....	148
2.2 Новые тенденции, выявленные в области транснациональной организованной преступности	150
2.3 Транснациональная организованная преступность: основные особенности и меры противодействия	155
3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ	160
3.1 Укрепление международного сотрудничества посредством сетей	162
3.2 Специальные методы расследования	179
3.3 Защита свидетелей и стимулы для сотрудничества	187
3.3.1 Свидетели и государственные программы защиты свидетелей.....	187
3.3.2 Стимулы для сотрудничества с соответчиками	195
3.4 Административное взаимодействие и сотрудничество с частным сектором.....	202
3.5 Возвращение активов	209
4. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО БУДУЩИХ ДЕЙСТВИЙ	218

4.1 Общие рекомендации.....	218
4.2 Укрепление судебного и полицейского сотрудничества...	220
4.3 Использование специальных методов расследования	222
4.5 Взаимодействие и сотрудничество с другими организациями	223
4.6 Возвращение активов.....	223
5. ВЫВОДЫ КОМИТЕТА	225
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – ИЗБРАННЫЕ ТЕКСТЫ	226
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	231

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. Подготовленная по запросу Комитета министров, данная Белая книга 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 в подготовке этой Белой

книги. Работа на такой межгосударственной основе, безусловно, способствует результативности и имеет определяющее значение для принятия конкретных решений.

Основным недостатком, как подчеркивается в Белой книге, является географическая 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 порядка 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 по борьбе 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, используя преимущества глобализации и возможности информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), ТОП пользуется существующими в законах лазейками, а правоохранительные органы сталкиваются с трудностями из-за невозможности быстро пресекать преступные деяния, в случаях, когда используются 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

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

или наднациональными организациями или которые должны быть скоординированы с действиями Совета Европы. Проще говоря, Организация должна предпринимать инициативы в области предупреждения и борьбы с ТОП там, где пока не удалось решить проблему или найти пути необходимого взаимодействия.

В этих целях, вместо того, чтобы обсуждать концептуальные вопросы, которые являются хорошо известными концептуальными проблемами 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),¹ Европейского полицейского ведомства (Европол)² и доклад Европейского парламента, подготовленный в сентябре 2013 г.³, а также экспертные оценки, представленные

¹. 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.

². 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.

³. Доклад Специального комитета Европейского парламента по организованной преступности, коррупции и отмыванию денег: рекомендации отно-

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 механизмов сотрудничества 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 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

сительно необходимых к принятию действий и инициатив, представленный Сальваторе Яколино.

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; b) использование специальных методов расследования (СМР); осуществление программ защиты свидетелей и сотрудничества государственных свидетелей; d) необходимость расширения сотрудничества с административными органами и частным сектором; e) 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 в рамках этих пяти ключевых областей (а-е), в Белую книгу был включен перечень рекомендаций. В компетенцию данной Белой книги не

входит изложение четкого плана, определяющего приоритеты и конкретные мероприятия для Совета Европы; в ней 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 для осознания необходимости коллективной борьбы с ТОП; разработки новых и реализации исполнения уже 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. Недостает 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.

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 незыблемости 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 решения вопроса транснациональной организованной преступности (ТОП) состоит в совместном определении значения термина «организованная преступность».¹ 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).² Что касается понятия

¹ 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».

² Приложение к Рекомендации Rec(2001)11: «организованная преступная группа означает группу, состоящую из трех или более лиц, существующую в

«транснациональная», мы используем определение, содержащееся в КТОП.¹

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 по решению проблемы ТОП.

течение определенного периода времени и действующую согласованно с целью совершения одного или нескольких тяжких преступлений, для получения прямо или косвенно финансовой или материальной выгоды».

¹. 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. Принимая во внимание изощренный инструментарий и насилие, используемые криминальными организациями для достижения своих целей, 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 свои усилия и действовать через границы во всех частях Европы, все более осложняя, таким образом, 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 вперед.¹

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. Однако, 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 к выполнению 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 ока-

¹. 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.

зать негативное влияние на эффективность конечных результатов. Отсутствие внятной общей стратегии по предотвращению и пресечению ТОП проявляется в использовании различных подходов в определении 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 в 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.

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 (PC-GR-COT). 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 последующего его представления в Комитет министров для принятия.

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

1.2.1 Мандат деятельности

PC-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, по отдельным тенденциям и проявлениям транснациональной организованной преступности в государствах-членах Совета Европы, которые могут рассматриваться в качестве приоритетных направлений, сосредотачивая внимание на разработке комплексного стратегического подхода в 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 областям, 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 этом вопросе. 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, MONEYVAL;¹ Комитет экспертов по вопросам функционирования европейских конвенций о со-

1. 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.

трудничестве по уголовным делам, РС-ОС;¹ Комитет экспертов по терроризму, CODEXTER;² Комитет Конвенции по киберпреступности, Т-СУ;³ Группа сотрудничества по борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотиков, Группа Помпиду;⁴ Группы экспертов по борьбе с торговлей людьми, GRE-TA;⁵ Группы государств против коррупции, GRECO),⁶ 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

1. Комитет РС-ОС 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.

2. 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.

3. В Комитете Т-СУ представлены государства-участники Конвенции по киберпреступности для мониторинга за ее 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.

4. 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.

5. Группа GRETA следит за осуществлением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. См.: www.coe.int/trafficking, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

6. 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.

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.

Группа определила и согласовала круг проблем для дальнейшей разработки в Белой книге. В частности, вопросы взаим-

ной 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, где был представлен предварительный проект Белой книги, проходило в декабре 2013 года. Перед передачей Белой книги в Комитет министров для принятия 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 повышении эффективности существующих правовых рычагов.

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 как приоритетную задачу. Несмотря на впечатляющее количество юридических рычагов пресечения ТОП, существуют по-прежнему, проблемы их ратификации, имплементации и повышения эффективности. PC-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.

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 понимается 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 у них 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 приступить 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 в виде торговли людьми 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 передвиже-

ние 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 не случайно 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 ис-

пользованы на уровне Совета Европы.¹ По данным этого источника «особо опасные преступления 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, SOCTA 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 средств.²

¹. 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 организованной преступностью. При выявлении новых тенденций в ТОП мы, главным образом, использовали выкладки из Доклада Европола SOCTA 2013, т.к. это самая последняя версия, охватывающая значительную часть географического региона Организации.

². Вслед за Докладом SOCTA 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).

Кроме того, как подчеркивается в Докладе СОСТА 2013, продолжающееся развитие якобы новой разновидности организованных преступных групп «сетового стиля», 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 сетовую 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 беспроblemным для тех государств-членов, которые ратифицировали КТОП.¹

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,

1. Интересный подход упоминается в оценке угрозы транснациональной организованной преступности, разработанный УНП ООН в 2010 г. Документ рекомендует правоохрaнительным 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.

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 Европы.¹ 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.

Также было 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, сформули-

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

рованные задачи и определенный план действий необходимы для преодоления нынешних проблем.

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 выше, 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 нарко-терроризма 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 вымогательство;¹

– 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;

1. У. Кего и К. Эзкан, «Противодействие транснациональной организованной преступности. Вызовы и контрмеры», Стокгольмская книга, 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.

– 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 таким образом, что это работает против 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 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 пра-

вило, 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, транспарентности, подотчетности и профессиональной этики на всех уровнях государственной службы. Средства массовой информации и общественная поддержка для борьбы с коррупцией и организованной преступностью имеют решающее значение;

– профилактический подход должен включать меры, минимизирующие эффект от деятельности организованной преступности, предотвращая ее рецидивы и защищая ее жертвы. Статья 31 и последующие статьи КТОП описывают в общих чертах методы такой профилактики;

– решительный ответ от системы уголовного правосудия имеет существенное значение. Следует подчеркнуть значение специализированных учреждений и подразделений, квалифицированных профессионалов, технического потенциала, бюджетных ресурсов и разумного уголовно-правового инструментария;

– 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.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

Сосредоточивая внимание на конкретных проблемах, в целях оптимального определения стратегии Совета Европы и плана действий по ТОП, важным представляется усиление эффективности и минимизация рисков 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 настоящей 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 областей. Все пять областей взаимосвязаны: 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 и на национальном уровне, но 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 представлена 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 по 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. Вторым шагом, который заключается в исполнении запросов, механизмах и стимулах, должен быть предпринят, чтобы преодолеть отсрочки и препятствия. Наконец, в борьбе с таким комплексным явлением как ТОП, создание международных сетей сотрудничества на правоохранительном и судебном уровнях имеет решающее значение.

Расследование, уголовное преследование и исполнение наказаний в отношении организованной преступности требуют эффективного международного сотрудничества.¹ Несмотря на наличие многочисленных разносторонних инструментов на межправительственном или (суб) региональном уровнях, меж-

1. 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.

дународное сотрудничество остается медленным и, 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 модели.¹

Уровень сотрудничества в этих организациях зависит от степени политической, экономической и гуманитарной инте-

1. См., например, EJN (Европейская судебная сеть / ЕСС – прим. пер.), Сеть по Геноциду, Европол, Сеть Конвенции о полицейском сотрудничестве для Юго-Восточной Европы, IberRED (Иbero-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 незаконным оборотом наркотиков, психотропными веществами и их прекурсорами, и Централь-Азиатский региональный информационный и координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств (ЦАРИКЦ).

грации. Интегрированность в более широкие институциональные ассоциации, такие как, в частности, ЕС, Содружество Независимых Государств или Иbero-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 имеющий 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 бюро, существующих в более чем 190 странах, является выдающимся примером сотрудничества¹. Система уведомлений и циркуляров Интерпола представляет собой хорошо известный механизм оказания содействия национальным правоохранительным органам по конкретным направ-

1. 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.

лениям особых расследований.¹ 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 денег.²

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 существу-

1. 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, Картотека нелегального оружия и Трассологическая управленческая система и Баллистическая информационная сеть.

2. 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.

ют. В частности, можно отметить установление отношений между Европолом и так называемыми третьими странами (не входящие в ЕС государства), включая как государства Европы (Босния и Герцеговина, Россия, Турция и т.д.), так и находящиеся 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 конвенций 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 киберпреступности,¹ 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), предусмотренных статьей 35 «Организация и функционирование круглосуточной сети» и предусматривающая, при необходимости, ускорение процесса оказания помощи, например, для сохранения данных на компьютере.² Следуя этому положению, почти все государства-участники созда-

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

2. «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 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:

- а. предоставление технической поддержки;
- б. сохранение данных, в соответствии со Статьями 29-30;
- с. сбор доказательств, предоставление правовой информации и обнаружение подозреваемых.

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

б. В случае, если назначенный Стороной коммуникационный пункт не является частью органа или органов, ответственных за оказание международного содействия и проведение экстрадиции, данный коммуникационный пункт должен иметь гарантированную возможность сообщения с таким органом или органами посредством срочной связи.

3. Каждая из Сторон обязана гарантировать наличие оборудования и обученного персонала для обеспечения бесперебойной работы сети.»

ли контактные пункты либо в структуре национальной полиции либо в структуре прокуратуры или же на межведомственной основе. В этом контексте внимание следует также обратить на «сеть единых контактных пунктов» в рамках Комитета РС-ОС. Существуют веские основания изучить и рекомендовать в Белой книге развивать в дальнейшем эту сеть, равно как и другие вдохновляющие примеры в лице EJN 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 Государств,¹ 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-разному. 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.

Во исполнение 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 пробле-

¹ 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.

мы в области передачи и исполнения запросов, довольно часто имеют место задержки, проявление недоверия, перегруженность системы уголовного правосудия и отсутствие адекватных знаний о процедуре и/или иностранного языка.¹ 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 це-

1. 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/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

лом. Например, некоторые органы власти по-прежнему 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 Европы,¹ 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

1. 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

www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/documents/567_24_7report4public_april09a.pdf, по состоянию на 11 сентября 2014 г.

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.

На этом фоне, даже не ставя цель, пойти по пути создания единого, аналогичного ЕС, пространства правосудия, необходимость взаимного доверия для совершенствования взаимной правовой помощи, очевидно, является одной из областей, в которых Совет Европы работает и должен продолжать работать. Определенное правовое единообразие, гарантии защиты прав человека, взаимообразный 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 более скоординированного и многостороннего подхода, поскольку взаимодействия, осуществляемого только путем международных поручений, недостаточно. Учитывая

опыт практических сотрудников,¹ 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?

1. Члены исследовательского комитета EuroNEEDS.

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 ТОП.¹

Опыт функционирования контактных пунктов сети, действующих в соответствии с Конвенцией о киберпреступности, является реальным примером такого рода сотрудничества под эгидой Совета Европы. Так же 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 ТОП.² 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 происхо-

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

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

дит 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.

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 юриди-

чески 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 скоординировано 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 последнего 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, где 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 отмывания

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.

Сети

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 институционализирована, 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 институционали-

зированной 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-розыскной информацией с членами сети по ТОП.

3.2 Специальные методы расследования

Хотя очевидно, что для выявления и пресечения ТОП необходимы специальные методы расследования (СМР), их использование 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 про-

никновения в такие преступные группировки необходимо применение СМР.

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

На международном уровне статья 20 КТОП 2000 г. рекомендует использовать СМР, называя среди прочих мер прямо, 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).¹ Кроме того, GRETA регулярно подчеркивала важность использования СМР при выполнении обязательств по проведению эффективных расследований случаев о торговли людьми, как указано в статье 1.1b Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 г. Самые результативные примеры в области использова-

¹ 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.

ния 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 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 затруднительным или невозможным.

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 в 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. Деятельный 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 сведения 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 деятельный 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-розыскные мероприятия) и действий по сбору доказательств в уголовном расследовании;

– необходимо оценить эффективность таких мер и уровень правовой гармонизации среди 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 от расследований, 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 транснациональных расследованиях четких юридических норм права обвиняемого на защиту.

3.3 Защита свидетелей и стимулы для сотрудничества

3.3.1 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 представлять 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 свиде-

лям, 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 либо в рамках уголовно-процессуального кодекса или же внесудебных мер защиты.

Рекомендация предлагает государствам-членам перечень мер, которые, при одновременном обеспечении надлежащих возможностей стороны защиты осуществления 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, либо 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 применительно 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, будет 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 законов.¹

Пробелы и проблемы

С точки зрения практиков существует достаточно 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 инструменты. 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.

1. Рекомендация REC (2005) 9 определяет термин «свидетель», как означающее «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».

Первостепенную значимость для судебных властей имеет возможность рассчитывать на показания свидетелей, потому как иногда – это единственный доступный инструмент, способствующий раскрытию 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 учреждений.¹ В исследовании, проведенном в 2004 г. Советом Европы по изучению передовой практики, был сделан вывод, о важности разделения комплектования 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:

1. 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.UNAFEI.or.jp/english/pdf/PDF_GG4_Seminar/Fourth_GGSeminar_P3-19.pdf, по состоянию на 12 сентября 2014 г.

– 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, соответствующие уровню угрозы для различных лиц (свидетелей и их близких). Однако в контексте Совета Европы, договоры по защите из-за соображений безопасности не предполагают предоставления каких-либо юридических прав и копий договора.¹

1. 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

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 «стандартные общеевропей-

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 полностью исчезают.

ские правила по защите свидетелей, осведомителей и лиц, сотрудничающих с судами».¹

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 в 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 в своей стране, так и за рубежом (в случае переезда);
- защита персональных данных и возможность использования новых или подменных, удостоверяющих личность, документов;

1. См. параграф 125, xviii.

- 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 заявления 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.

3.3.2 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 меры поощрения такого сотрудничества. В государствах-членах Совета Европы необходимо провести исследование и оценку этих мер: заключения сделок с правосудием, смягчение наказаний и т.д.

Соответчиками очень часто являются важные для хода разбирательства, свидетели, связанные с ТОП. В предыдущем раз-

деле рассматривалась необходимость анализа защиты свидетелей в целом, включая соответчиков. Однако для соответчиков, которые являются, главным образом, членами организованной преступной группы, чтобы сделать шаг к сотрудничеству с властями в расследовании, судебном преследовании и наказании за предполагаемые преступления указанной группы, предложение защиты является недостаточным стимулом. Деятельность преступных групп должны 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 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 ТООП, а также срыв запланированных преступных операций, является предоставление адекватных стимулов для сотрудничества лицам, которые сами, прямо или косвенно, стали участниками уголовных деяний и таким образом потенциально могли подвергаться преследованию (так называемые «лица, сотрудничающие с правосудием»)¹. 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 требуются, чтобы государства-участники принимали меры, в соответствии с базовы-

1. 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, стр. 19.

ми 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, представляемую другим свидетелям – как это и предусмотрено в Рекомендации Рес (2005) Комитета министров государствам-членам по защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием,¹ 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

1. См. также: Рекомендацию № R (1997) 13 Комитета министров относительно запугивания свидетелей и права на защиту от 10 сентября 1997 г. и ст. 22.а 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.

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, оказывающих существенное содействие в расследовании или уголовном преследовании 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 обстоятельства для смягчения уголовной ответственности и принимаемые во внимание судом при вынесении приговора на стадии определения индивидуального наказания преступнику, заранее сотрудничающим с правосудием ответчикам никаких гарантий 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 других сообщников, а также оказание содействия в расследовании и возвращении 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, что вынесение обвинительного приговора за принадлежность к преступной организации или за преступления, совершенные в такой организации не основывалось бы исключительно на заявлениях других обвиняемых, сотрудничающих с правосудием.¹

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 государство-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, представляет особый режим члену преступной организа-

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

ции или лицу, совершившему преступление в составе преступной группы, то следует установить возможность применения того же режима в судах других государств.¹ 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 различных мер, которые могли бы способствовать сотрудничеству членов организованных преступных групп с правоохранительными органами, с 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;

- 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 согласо-

1. 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.

ванных 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 ТОП: 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 защиту конфиденциальности персональных данных 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 ТОП, 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 Конвенция 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

противодействию торговле людьми определяет правовую основу для сотрудничества и взаимодействия между государственными органами и частными организациями.¹ Однако правовые положения, регулирующие возможность получения информации правоохранными 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.

В большинстве государств-членов Совета Европы нормой является, то, что при расследовании преступления правоохранные 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

1. 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.

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 ЕС.¹ 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 распространения информации по всей территории ЕС.²

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 преступностью.³ Также в Италии был накоплен значительный опыт в области государственных закупок и общественных работ во время

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

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

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

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).

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 взаимодействию 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 сте-

пени 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, эффективная координация на транснациональном уровне и прямые контакты между уполномоченными структурами. Арест и замораживание авуаров в транснациональных параметрах не эффективно и для форсирован-

ного сотрудничества на этом уровне необходимы дополнительные исследования по реализации таких 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 экономике 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 отмытии, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и фи-

нансировании 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 с точки зрения борьбы с преступными доходами. 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 конфиска-

ция 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 несоразмерна 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 не сложно при помощи профессиональных консультаций бухгалтеров и юристов скрыть источник 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 трансфера 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, 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 Конвенция

Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2005 г.,¹ а также положений о конфискации активов, включенных в другие конвенции Совета Европы;²

- 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;

1. 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.

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

– проанализировать насколько законодательства 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, выступающих 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 правоохранных ведомств, как это делается во Франции;

– организация специальной подготовки для повышения осведомленности тех, кто отвечает за борьбу с этими преступлениями, т.е. правоохранных органов и прокуратуры. Данная концепция должна выходить за рамки национальных границ и способствовать модернизации оперативных навыков сотрудников правоохранных органов, а также к созданию неофициальной сети их взаимодействия.

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, предпринятые в ЕС следует координировать с действиями Совета Европы, поскольку ТОП, действующие в ЕС, имеет 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 осуществления 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, попадающими 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 воз-

вращение 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. Далее, 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 общеевропейском пространстве. Далее следовало 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 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 выполне-

ние 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.

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, 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

Организации 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 преступлениям, 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 госу-

дарствах-членах Европейского Союза, 98/733/JHA, 21 декабря 1998 г.

- Рамочное решение Совета ЕС 2002/584/JHA 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/GAI 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 (COM(2004)0858)

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

- Рамочное решение Совета ЕС 2005/212/JHA 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/JHA от 6 октября 2006 г. о применении принципа взаимного признания решений о конфискации

- Рамочное решение Совета ЕС 2006/960/JHA об упрощении обмена информацией и оперативными данными между

правоохранительными органами государств-членов Европейского Союза

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

- Решение Совет ЕС 2008/976/JHA 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/JHA о создании Европейского полицейского ведомства (Европол)

- Решение Совета ЕС 2009/426/JHA от 16 декабря 2008 г. об укреплении Евроюста и внесении изменений в Решение 2002/187/JHA 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 JHA, Брюссель, 27 и 28 ноября 2008 г.

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

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

- Проект выводов Совета ЕС от 20 мая 2010 г. о предотвращении и борьбе с незаконным оборотом отходов, особенно международным оборотом
- Директиве 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 JHA, 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
СО-DEXTER	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
MEDI-CRIME	Конвенция Совета Европы по фальсификации медицинской продукции и аналогич-

	ных преступлений, связанных с угрозами для здоровья населения
MONEY- VAL	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

Научное издание

Шалягин Дмитрий Дмитриевич,
кандидат юридических наук, доцент
Пузырева Юлия Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент
Иванцов Сергей Вячеславович,
доктор юридических наук, профессор

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ**



Редактор
Корректор
Компьютерная верстка

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать
Заказ №

Формат 60×84 1/16
Цена договорная

Тираж
Объем .
