

ВОСЬМАЯ СЕССИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

Док.: LC 2411/96

ДОКЛАД<sup>1</sup>

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЧЕРНОМОРСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО БОРЬБЕ С  
ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И ТЕРРОРИЗМОМ

Докладчик: г-н Геннадий Васильев, член Комитета (Украина)

---

<sup>1</sup> Текст принят Ассамблеей 12 декабря 1996 г.

## **ВВЕДЕНИЕ**

Организованная преступность представляет собой серьезную проблему для государств Черноморского региона. Несмотря на меры, принимаемые на основе международных соглашений и национальных правовых актов, масштабы проблемы продолжают расти, преступники продолжают пользоваться доходами от своей незаконной деятельности, подрывая процесс демократического развития и укрепления правового государства.

Учитывая важность этого вопроса, Комитет по правовым и политическим вопросам обсудил сотрудничество между странами-членами ПАЧЭС в борьбе с организованной преступностью (доклад был представлен г-ном Михаилом Сидоровым, Молдова) на своем седьмом заседании в Бухаресте, 10-11 апреля 1996 г., где был рассмотрен спектр организованной преступности в странах-членах ПАЧЭС, ее характер, масштабы, были сделаны попытки провести анализ создавшегося положения на основе исследования основных проблем и наметить правовые механизмы объединения усилий, направленных на борьбу с организованной преступностью в регионе Черного моря. В докладе особо подчеркивалась перспектива сохранения угрозы со стороны организованной преступности и в будущем, были выдвинуты предложения по мероприятиям на национальном и международном уровнях по совершенствованию сотрудничества в области борьбы с организованной преступностью.

Седьмая сессия Генеральной Ассамблеи ПАЧЭС в г. Баку, 12 июня 1996 г., приняла Рекомендацию 15/1996 по сотрудничеству между странами-членами ПАЧЭС в борьбе с организованной преступностью, подчеркнув при этом, что решение этой глобальной проблемы невозможно без соответствующего сотрудничества между странами на национальном, региональном и международном уровнях. Ассамблея предложила подготовить проект Конвенции по борьбе с организованной преступностью. С этой целью Комитету было поручено “рассмотреть на заседании осенью 1996 года основные принципы проекта Черноморской Конвенции по борьбе с организованной преступностью с должным учетом соответствующих документов, принятых ООН, Советом Европы и другими международными организациями”.

Настоящий доклад подготовлен во исполнение этой рекомендации и воспроизводит точки зрения Национальных делегаций на основные принципы Черноморской Конвенции. Его целью является рассмотрение наиболее важных вопросов и подготовка рекомендации соответствующим органам по осуществлению мер направленных на снижение влияния организованной преступности, на обеспечение более тесного сотрудничества между полицией и таможенными органами стран-членов ПАЧЭС для ужесточения контроля, совершенствования сбора и обмена информацией, в целом, принятия мер для противостояния организованной преступности и связанных с нею нарушений закона.

Из стран-членов ПАЧЭС Национальные делегации Азербайджана, Молдовы, Российской Федерации, Румынии и Украины предоставили информацию. С другой стороны, секретариат получил и изучил соответствующие документы из таких источников как ООН, Совет Европы, ОБСЕ, ЧЭС и другие международные организации. Настоящий доклад составлен на основе

вышеуказанных материалов и дополнен на восьмом заседании Комитета в Киеве, 30 октября 1996 г.

Кроме того, учитывая тот факт, что инициатива рассмотреть вопрос о борьбе с организованной преступностью была поддержана ЧЭС, которое обратилось к ПАЧЭС “создать соответствующие двусторонние и многосторонние правовые рамки для борьбы с организованной преступностью”, итоги Встречи Министров внутренних дел стран-участниц ЧЭС в Ереване, 16-17 октября 1996 г. были учтены и отражены в соответствии в Докладе и Рекомендации.

## **ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ КАК ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРОБЛЕМА**

Ситуация в Черноморском регионе на сегодня не очень отличается от той, которая была описана в предыдущем докладе Комитета представленном шесть месяцев тому назад, хотя в сфере правовых и судебных систем и в деятельности правоохранительных органов можно видеть некоторые положительные сдвиги.

Способность организованной преступности изменяться и приспосабливаться к новым социальным, экономическим и правовым условиям, обеспечивающая ее выживание, определяет развитие ее транснациональной сети. В то же время ограничения налагаемые демократическим обществом на правительства в деле осуществления ими правоохранительных мер, создают дополнительные возможности для расширения деятельности организованной преступности.

Быстрый рост организованной преступности и вовлечение в ее деятельность новых социальных групп вызывает озабоченность во всем мире.

К 2000 году население земного шара достигнет 7 миллиардов человек; значительно увеличится возрастная группа от 15 до 25 лет, которая особенно подвержена риску пополнить ряды преступников. Если даже уровень преступности останется неизменным, преступность будет расти пропорционально увеличению численности групп повышенного риска. Эти тенденции будут усиливаться экономическими тенденциями, ожидается еще большее увеличение разрыва между бедными и богатыми, дальнейшее усиление социальной напряженности и нестабильности.

Применение прямого насилия, запугивания, коррупция, препятствование деятельности правоохранительных органов позволяют преступным группировкам и вооруженным бандам до сих пор сохранять за собой прочные позиции, дающие им возможность оказывать влияние на ход экономических реформ, деятельность политических и судебных институтов. Более того, доходы от преступной деятельности часто вкладываются в законный бизнес, что ставит под угрозу финансовую стабильность и экономический рост стран региона.

Современная политическая ситуация в Черноморском регионе, когда предпринимаются усилия для сближения стран и создания условий для беспрепятственного оборота грузов и капиталов, а также передвижения людей предоставляет организованной преступности широкие возможности воспользоваться этим для расширения сфер влияния. Одновременно, организованная преступность протянула свои щупальца в районы внутренних и этнических конфликтов.

Страны переходного периода, где происходят быстрые политические и социально-экономические изменения, оказываются в ситуации обвального роста преступности, бороться с которой они не в достаточной мере готовы. Устаревшие уголовные кодексы и нехватка подготовленных кадров не позволяют большей части правоохранительных органов на равных бороться с преступниками, обладающими новейшими техническими средствами. Реформа права, включая уголовный и уголовно-процессуальный кодекс, является одним из приоритетных вопросов так же как и специальное законодательство, которое должно заниматься особо опасными преступлениями такими как организованная преступность, отмывание денег и коррупция.

Среди широкого спектра проявлений организованной преступности в Черноморском регионе преобладающими являются незаконный провоз и торговля наркотиками и оружием, радиоактивными материалами и ядовитыми веществами, боеприпасами и взрывчатыми веществами, подделка документов, незаконный провоз через границу сырья, боевой техники, заказные убийства, проституция, коррупция, терроризм и отмывание денег.

Именно поэтому эта проблема требует комплексного подхода с целью нахождения более действенных путей борьбы с организованной преступностью и связанных с ней правонарушений.

## **ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ КАК ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРОБЛЕМА**

Ситуация в Черноморском регионе на сегодня не очень отличается от той, которая была описана в предыдущем докладе Комитета представленном шесть месяцев тому назад, хотя в сфере правовых и судебных систем и в деятельности правоохранительных органов можно видеть некоторые положительные сдвиги.

Способность организованной преступности изменяться и приспосабливаться к новым социальным, экономическим и правовым условиям, обеспечивающая ее выживание, определяет развитие ее транснациональной сети. В то же время ограничения налагаемые демократическим обществом на правительства в деле осуществления ими правоохранительных мер, создают дополнительные возможности для расширения деятельности организованной преступности.

Быстрый рост организованной преступности и вовлечение в ее деятельность новых социальных групп вызывает озабоченность во всем мире.

К 2000 году население земного шара достигнет 7 миллиардов человек; значительно увеличится возрастная группа от 15 до 25 лет, которая особенно подвержена риску пополнить ряды преступников. Если даже уровень преступности останется неизменным, преступность будет расти пропорционально увеличению численности групп повышенного риска. Эти тенденции будут усиливаться экономическими тенденциями, ожидается еще большее увеличение разрыва между бедными и богатыми, дальнейшее усиление социальной напряженности и нестабильности.

Применение прямого насилия, запугивания, коррупция, препятствование деятельности правоохранительных органов позволяют преступным группировкам и вооруженным бандам до сих пор сохранять за собой прочные позиции, дающие им возможность оказывать влияние на ход экономических

реформ, деятельность политических и судебных институтов. Более того, доходы от преступной деятельности часто вкладываются в законный бизнес, что ставит под угрозу финансовую стабильность и экономический рост стран региона.

Современная политическая ситуация в Черноморском регионе, когда предпринимаются усилия для сближения стран и создания условий для беспрепятственного оборота грузов и капиталов, а также передвижения людей предоставляет организованным преступным группам широкие возможности воспользоваться этим для расширения сфер влияния. Одновременно, организованная преступность протянула свои щупальца в районы внутренних и этнических конфликтов.

Страны переходного периода, где происходят быстрые политические и социально-экономические изменения, оказываются в ситуации обвального роста преступности, бороться с которой они не в достаточной мере готовы. Устаревшие уголовные кодексы и нехватка подготовленных кадров не позволяют большей части правоохранительных органов на равных бороться с преступниками, обладающими новейшими техническими средствами. Реформа права, включая уголовный и уголовно-процессуальный кодекс, является одним из приоритетных вопросов так же как и специальное законодательство, которое должно заниматься особо опасными преступлениями такими как организованная преступность, отмывание денег и коррупция.

Среди широкого спектра проявлений организованной преступности в Черноморском регионе преобладающими являются незаконный провоз и торговля наркотиками и оружием, радиоактивными материалами и ядовитыми веществами, боеприпасами и взрывчатыми веществами, подделка документов, незаконный провоз через границу сырья, боевой техники, заказные убийства, проституция, коррупция, терроризм и отмывание денег.

Именно поэтому эта проблема требует комплексного подхода с целью нахождения более действенных путей борьбы с организованной преступностью и связанных с ней правонарушений.

## **МЕРЫ ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ ПРОТИВ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ**

Политическая воля и решимость государств ответить на угрозу организованной преступности привела к осознанию необходимости совместных усилий противодействия через международные региональные и национальные механизмы, разрабатывающие меры, частично или полностью относящиеся к борьбе против организованной преступности.

Перечень действующих международных конвенций и других документов направленных на борьбу против организованной преступности:

### *Организация Объединенных Наций:*

- Венская Конвенция о мерах против незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ (декабрь 1988 г.).
- “Предотвращение преступности и система правосудия” - программа утвержденная резолюцией 49/158 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 г. подчеркивает прямую связь между предотвращением преступности, системой правосудия с устойчивым развитием, стабильностью, безопасностью

и повышением качества жизни; указывает на необходимость крепить техническое сотрудничество для оказания содействия, особенно странам переходного периода, в подготовке и повышении квалификации национальных кадров, укреплять региональное, межрегиональное и международное сотрудничество и координирование деятельности направленной на борьбу с преступностью.

- Конференция ООН на уровне Министров по проблемам борьбы с международной организованной преступностью, Неаполь, ноябрь 1994 г. (доклад 49/748), на которой отмечался расширяющийся вакуум возникший в результате развала институтов и ослабления социального контроля, а также тот факт, что организованной преступности можно противостоять лишь при помощи срочных комплексных мер на основе взаимного доверия и деятельности.
- Резолюция Генеральной Ассамблеи 49/159 от 23 декабря 1994 г. по Неапольской Политической Декларации и Глобальной программе действий против транснациональной организованной преступности призывающая страны осуществить их в срочном порядке.
- Резолюции Комиссии ООН по предотвращению преступности и системам правосудия и Экономического и Социального Совета по таким приоритетным вопросам как транснациональная организованная преступность, “бизнес” на нелегальной иммиграции, применение международных инструментов для взаимного содействия в вопросах борьбы против преступности, различные аспекты двустороннего и многостороннего сотрудничества.
- Рекомендация Девятого Конгресса ООН по предотвращению преступности и наказанию преступников (Каир, 1995 г.) о связи терроризма с транснациональной организованной преступностью и об использовании международных инструментов таких как конвенция против международной организованной преступности.
- Резолюция Генеральной Ассамблеи 49/60 от 2 декабря 1994 г. о мерах по ликвидации международного терроризма, в которой выражена озабоченность в связи с ростом опасных связей между террористическими группами и торговцами наркотиками, прибегающими к различным видам насилия, и подчеркивает решимость ликвидировать терроризм во всех его формах и проявлениях.
- Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/122 от 24 ноября 1993 г., 49/185 от 13 декабря 1994 г., 50/186 от 13 декабря 1995 г. и Резолюцию 1996/47 Комиссии ООН по правам человека, которые в общем озаглавлены как Права человека и терроризм, касаются связи террористических групп с преступными организациями и осуждают все проявления, методы и действия террористических актов как деятельность с целью уничтожения прав человека.

#### *Совет Европы:*

- Европейская Конвенция о выдаче преступников (1957)
- Европейская Конвенция о взаимопомощи в расследовании преступлений (1959)
- Европейская Конвенция о борьбе с терроризмом (1977)

- Рекомендация 1044 Парламентской Ассамблеи Совета Европы по проблемам международной преступности (1984).
- Конвенция о борьбе против отмывания денег, поиску, обнаружению и конфискации доходов от преступной деятельности (ноябрь 1990 г.) разработанная с тем чтобы дополнить Венскую Конвенцию ООН, и направленная на гармонизацию национального законодательства и укрепление международного сотрудничества, на поиск, обнаружение и конфискации доходов от преступной деятельности и связанных с ней других опасных преступлений.
- Резолюции двух Пан-Европейских Конференций на уровне министров о сотрудничестве в решении проблем незаконного использования наркотических средств организованных Советом Европы в мае 1991 г. и в феврале 1994 г.
- Резолюция 19-ой Конференции Европейских министров юстиции в Валетте в июне 1994 г. посвященная проблемам преступлений связанных с наркотиками.
- Деятельность группы Помпиду - вспомогательного органа Совета Европы, - которая занимается вопросами международного наркобизнеса, используя механизмы международной координации усилий против незаконной торговли наркотиками и отмыванию денег.

*Другие мероприятия:*

- Деятельность ИНТЕРПОЛ-а отражена в резолюциях по следующим вопросам: сотрудничество в борьбе с опасными экономическими преступлениями имеющими серьезные финансовые последствия (1992); реализация Венской Конвенции ООН (1989); международное мошенничество (1983); отмывание денег (1995).
- Программа PHARE в рамках Европейского Союза, предусматривающая переподготовку полицейских и таможенников стран Восточной Европы, а также оказание помощи при подготовке законопроектов о незаконной торговле наркотиками и отмыванию денег.
- FATF/OECD/BSEC Семинар (Стамбул, апрель 1996) посвященный проблемам отмывания денег и контрабанде на национальном уровне разработанным правоохранительными органами.
- Встреча Министров внутренних дел стран-участниц ЧЭС посвященная вопросам предотвращения преступности, Ереван, 16-17 октября 1996 г.

Осознавая реальность угрозы со стороны организованной преступности, которая проникает в ключевые отрасли экономики и начинает контролировать их, страны-участницы ЧЭС приняли решение обсудить вопрос о разработке регионального механизма борьбы с организованной преступностью.

На Встрече на Высоком Уровне стран-участниц ЧЭС в Бухаресте, 30 июня 1995 г. было принято Заявление, где подчеркивается что процесс сотрудничества в Черноморском регионе “обретет новые перспективы путем принятия согласованных усилий на основе двусторонних соглашений направленных на борьбу с организованной преступностью, наркобизнесом, незаконной торговлей

оружием, радиоактивными материалами, любыми формами терроризма и незаконным пересечением границ”.

За Заявлением последовала резолюция Шестой Встречи Министров иностранных дел стран-участниц ЧЭС (ноябрь 1995, Кишинев) в которой говорится о необходимости “предложить ПАЧЭС (и обеспечить поддержку) создать соответствующие двусторонние и многосторонние правовые рамки для борьбы с организованной преступностью, торговлей наркотиками, незаконным провозом оружия и радиоактивных материалов, а также с актами терроризма и незаконным пересечением границ в регионе ЧЭС”.

Соответственно Генеральная Ассамблея ПАЧЭС в июне 1996 г. приняла рекомендацию о сотрудничестве между странами-членами ПАЧЭС в борьбе с организованной преступностью, особо подчеркивая необходимость разработки соответствующей Конвенции для объединения усилий стран региона.

### **ЧЕРНОМОРСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О БОРЬБЕ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И ТЕРРОРИЗМОМ**

Черноморская Конвенция о борьбе с организованной преступностью и терроризмом должна стать завершающим этапом процесса сотрудничества между странами-участницами ЧЭС на основе двусторонних соглашений и договоров. Следует наметить специальные меры, которые сделали бы борьбу против организованной преступности более эффективной на основе взаимной поддержки и помощи стран ЧЭС, изменения законодательства и методов борьбы с учетом современного уровня требований.

Учитывая необходимость многопланового подхода к явлению организованной преступности, можно обсудить вопрос о том, должна ли быть Конвенция “традиционной” по форме или носить рамочный характер, будучи увязанной с рядом протоколов по определенным направлениям борьбы с преступностью.

Конвенция должна быть разработана правительственной комиссией экспертов, которые внимательно рассмотрят проблему организованной преступности в Черноморском регионе, подготовив текст с учетом соответствующих конвенций ООН и Совета Европы.

Очень важно, чтобы Конвенция определяла механизм контроля эффективности применения ее положений.

**Наиболее важные вопросы** и цели Черноморской конвенции о борьбе с организованной преступностью, представленные делегациями Азербайджана, Молдо-вы, Российской Федерации, Румынии и Украины:

- Целью Конвенции является координирование усилий против организованной преступности на основе изменений или дополнений существующих взаимных договоренностей. Предусматриваемые меры должны основываться на уважении основных прав человека на принципах международного права и конституциях государств-членов.
- Одной из главных задач Конвенции должна стать выработка общей политики против организованной преступности, с целью снижения ее воздействия на общество, путем использования двусторонних механизмов и дальнейшей разработки эффективных программ.



- Разработка соответствующего законодательства является одной из основных целей борьбы с организованной преступностью и представляет собой важнейший рычаг воздействия в руках государства для обеспечения безопасности общества. Законодательство должно быть сконструировано таким образом, чтобы наносить эффективные удары по преступным группировкам, по источникам их экономической мощи, должны быть приняты законы против отмывания преступных денег и введения таких санкций как конфискация незаконных доходов. Одновременно с этим следует предпринимать меры по совершенствованию уголовно-правовых систем стран, в которых эта система недостаточно эффективна.
- Способность противостоять организованной преступности во многом зависит от получения достоверной информации о характере и структуре незаконной деятельности в каждой стране. С этой целью следует усовершенствовать механизм обмена и оценки информации по текущей ситуации. Одновременно желательно создание служб по сбору информации для мониторинга ситуаций.
- Выдача преступников в странах, между которыми имеются соглашения, считается особо эффективной мерой борьбы против транснациональной организованной преступности и обеспечения быстрого привлечения преступников к ответственности. Следует предусмотреть механизмы и определенную процедуру между ведомством, которое делает запрос относительно выдачи обвиняемого или виновного в организованной преступности и государством куда направляется запрос. Это ускорит проведение поисковых операций а также принятие мер (арест, осуждение, и.т.д.) с целью предотвращения, выявления и расследования тяжких преступлений совершаемых организованными преступными группировками.
- Особое внимание следует уделить укреплению пограничного сотрудничества, а также расширению контактов между полицией и таможенными властями с целью борьбы с преступностью и с организованной преступностью как одной из ее форм.
- Сотрудничество в борьбе с организованной преступностью должно основываться на солидарности и координации мер воздействия на спонсоров, поддерживающих такие тяжкие преступления как терроризм, незаконный оборот наркотиков, и др.

Разработка Конвенции потребует времени и создания специальной структуры, в рамках которой государства могли бы регулярно обсуждать вопросы сотрудничества. Конвенция будет содействовать обеспечению определенных стандартов, которых будут придерживаться подписавшие стороны.

## **ВЫВОДЫ**

Осознавая сложность политической и социально-экономической обстановки, опасность сложившейся в большинстве стран региона криминогенной ситуации, а также исходя из духа и буквы подписанных на уровне Глав государств и правительств документов, можно сделать вывод о том, что подготовка Черноморской Конвенции о борьбе с организованной преступностью превратилась в настоятельную потребность.

---

---