



**Одиннадцатый Конгресс
Организации Объединенных
Наций по предупреждению
преступности и уголовному
правосудию**

Distr.: General
11 February 2005
Russian
Original: English

Бангкок, 18-25 апреля 2005 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*
**Международное сотрудничество в борьбе
с терроризмом и связи между терроризмом
и другой преступной деятельностью в контексте
работы Управления Организации Объединенных
Наций по наркотикам и преступности**

**Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом
и связи между терроризмом и другой преступной
деятельностью в контексте работы Управления
Организации Объединенных Наций по наркотикам
и преступности**

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	2
II. История вопроса	4–7	2
III. Характер связей между терроризмом и другими формами преступности	8–49	4
A. Результаты обследования	8–11	4
B. Основа для анализа	12–26	5
C. Основные формы преступной деятельности и уровни сотрудничества	27–49	10
IV. На пути к выработке всеобъемлющих и комплексных мер реагирования	50–62	17
A. Более эффективные национальные меры	53–55	18
B. Более эффективное международное сотрудничество	56–62	19
V. Выводы и рекомендации	63–70	21

* A/CONF.203/1.



I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном "Более безопасный мир: наша общая ответственность" (A/59/565, пункт 17), Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что сегодня угрозы безопасности (включая терроризм и организованную преступность) взаимосвязаны больше, чем когда-либо ранее. В своей резолюции 1373 (2001) от 28 сентября 2001 года Совет безопасности отметил "тесную связь" между международным терроризмом и транснациональной организованной преступностью, незаконными наркотиками, отмыванием денег, незаконным оборотом оружия и незаконными перевозками ядерных, химических, биологических и других потенциально смертоносных материалов.

2. Цель настоящего рабочего документа – наполнить конкретным содержанием и стимулировать дискуссию о характере связей между терроризмом и другой преступной деятельностью в контексте работы Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и той роли, которую может сыграть в борьбе с терроризмом международное сотрудничество.

3. В своей резолюции 58/136 от 22 декабря 2003 года Генеральная Ассамблея предложила государствам-членам представлять Генеральному секретарю информацию о характере связей между терроризмом и другими формами преступности в целях усиления эффекта от предоставляемой технической помощи. На основе анализа полученных ответов, а также данных различных исследований в настоящем документе излагаются основные элементы уточненной концепции взаимосвязи между организованной преступностью и терроризмом. В нем анализируются различные механизмы взаимодействия между преступным миром и террористами, с тем чтобы сделать работу ЮНОДК по оказанию технической помощи государствам по их просьбе более целенаправленной и эффективной. В нем проводится мысль о том, что, несмотря на разный характер террористических и преступных организаций, оба типа структур только выигрывают от неэффективности государственных институтов или полного отсутствия государственной власти, равно как и недостаточного сотрудничества между государствами или его полного отсутствия. В этой связи в настоящем документе рассматривается роль ЮНОДК в укреплении законности и международного сотрудничества как средства для поддержки международной борьбы с терроризмом и транснациональной преступностью.

II. История вопроса

4. Понимание того, что между терроризмом и другими формами преступности существует взаимосвязь, сформировалось в 80-е годы, когда был введен в употребление термин "наркотерроризм" применительно к террористическим актам, совершаемым в Колумбии и Перу крупными организациями, занимающимися наркоторговлей. В этих случаях был сделан вывод о существовании прямой связи между преступными организациями и террористической деятельностью. Как утверждается, с тех пор такое взаимодействие стало активным и между террористическими организациями и организованной преступностью существует взаимосвязь, одной из причин

которой является то, что большинство террористических организаций были вынуждены стать более самодостаточными. Одним из способов достичь такой самодостаточности была преступная деятельность.

5. Существование взаимосвязи между организованной преступностью и терроризмом вызывает тревогу по ряду причин:

а) тесное взаимодействие между преступными и террористическими организациями делает оба типа организаций более опасными. Обмен ресурсами между преступными и террористическими организациями может дать достаточно мощный синергический эффект. Как отметил один автор: "Растущая глобальная взаимозависимость организованной преступности – с ее колоссальными ресурсами и способностью перемещать денежные средства, обмениваться информацией, использовать современную технологию и манипулировать ею и бесконечно выбрасывать товары на черные рынки – раз и навсегда изменила методы, которыми террористы пользуются в своей деятельности. Террористы всегда искали способы для проникновения в международные круги, имеющие власть и влияние. Современная ситуация радикально изменилась в том плане, что террористические группы, изначально мелкие и незначительные, могут объединять усилия с миром организованной преступности и получать тем самым рычаги для непропорционально большого влияния"¹. Объединяя ресурсы и знания, обе группы резко увеличивают свой потенциал для причинения вреда;

б) тесное взаимодействие между преступными и террористическими организациями делает все более сложной задачу борьбы с ними для правоохранительных и разведывательных органов. Взаимопомощь в мире преступности и терроризма увеличивает гибкость и сопротивляемость организаций обоих типов, вследствие чего государствам становится значительно труднее принимать меры по ликвидации их сетей или ослаблению их влияния;

в) многие террористические и преступные организации носят транснациональный характер и тем самым являются источником рассредоточенных угроз, противостоять которым нелегко одному государству или даже небольшим группам государств. Смычка между организованной преступностью и терроризмом делает эти угрозы еще более многоплановыми и намного усложняет задачу их предупреждения или уменьшения вследствие нанесения значительного и долговременного ущерба.

6. В пользу вышесказанного говорят все новые и новые факты. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что международные террористические группы используют слабые государства в качестве убежища; производимая ими вербовка облегчается недовольством, порожденным нищетой, иностранной оккупацией, нарушениями прав человека, отсутствием демократии, религиозной нетерпимостью, другими формами нетерпимости и гражданскими беспорядками (A/59/565, пункт 21). Террористические и преступные организации действуют нелегально и нередко в одном и том же географическом районе – зачастую это зона или регион, где государственные институты ослаблены или отсутствуют вовсе и процветает беззаконие. Оба типа организаций нуждаются в поддельных документах, оружии и тому подобных вещах, и их объединяет общая задача противостояния действиям государственных правоохранительных органов. Кроме того, ресурсы

и знания, которыми обладают организации обоих типов, до некоторой степени дополняют друг друга.

7. Хотя известно о многих случаях сотрудничества между террористическими группами и преступными организациями, роль такого сотрудничества иногда преувеличивается. Одним из примеров является хорошо известный пропагандистский лозунг "Употребляя наркотики, вы поддерживаете терроризм" – очевидная попытка разыграть "террористическую карту" для более эффективной борьбы с наркотиками. Эти общие утверждения о существовании взаимосвязи, вместо того чтобы прояснить ситуацию, нередко еще больше затумачивают ее. Необходимо избегать чрезмерного ажиотажа и преувеличений. Не все многообразные формы сотрудничества имеют одну и ту же стратегическую значимость, и тот факт, что интересы и взгляды террористических и преступных организаций иногда совпадают, вовсе не означает, что они имеют одну и ту же философию или цели. Важно понимать, что хотя для такого взаимодействия и существуют некоторые стимулы и возможности, в этом деле есть также свои трудности и помехи. Организованные преступные группы не желают тесно связывать себя с террористическими организациями по той причине, что в результате этого они сразу попадают в центр внимания правоохранительных и разведывательных органов. Террористы же неохотно идут на это потому, что в их глазах преступники – это беспринципные "бизнесмены", а не непоколебимые борцы за свое дело, и в результате таких тесных взаимоотношений террористические группы подвергаются опасности предательства или даже проникновения в их ряды чуждых элементов. Однако несмотря на то, что помехи для полноценного сотрудничества между двумя сторонами сохраняются, есть ряд причин, по которым сотрудничество и, в некоторых случаях, смычка между транснациональной организованной преступностью и международным терроризмом становятся все более прочными.

III. Характер связей между терроризмом и другими формами преступности

A. Результаты обследования

8. В вербальной ноте от 30 сентября 2003 года и последующей ноте от 29 декабря 2003 года Секретариат в соответствии с резолюцией 58/136 Генеральной Ассамблеи запросил у государств–членов информацию о характере связей между терроризмом и другими формами преступности.

9. Секретариат проанализировал 60 ответов на эту просьбу. В тех случаях, когда респонденты усмотрели взаимосвязь между терроризмом и другими формами преступности, было сообщено, что эти связи носят в основном оперативный, материально–технический или финансовый характер, указывая на наличие взаимовыгодных союзов. Многие государства указали, что террористические группы, совершая другие преступления, зачастую ставят своей целью получение финансовых или других средств, необходимых для организации террористических актов. Как явствует из некоторых ответов, террористические группы, не получая поддержки из других источников,

совершают различные формы корыстных преступлений для того, чтобы обеспечить средствами себя и свою главную деятельность.

10. Многие государства указали, что террористические группы нередко занимаются незаконной торговлей наркотиками и огнестрельным оружием, контрабандным провозом мигрантов и эксплуатацией нелегальных рынков в других формах для того, чтобы обеспечить средствами террористическую деятельность. Ряд стран указали, что между террористической деятельностью и разными видами преступной деятельности существует взаимосвязь в таких формах, как коррупция, отмывание денег и подделка проездных документов, удостоверений личности и другой официальной документации. Некоторые государства обратили внимание на взаимосвязь между терроризмом и торговлей потенциально смертоносными материалами.

11. Другие государства затруднились сказать что-либо конкретное по поводу взаимосвязи между терроризмом и другими формами преступности, поскольку в последние годы на их территории не совершалось террористических актов.

В. Основа для анализа²

12. Хотя из ответов на вопросник следовало, что некоторые государства усмотрели взаимосвязь между терроризмом и другими формами преступности, в них не содержалось достаточно информации для того, чтобы выработать некие аналитические принципы, которые позволили бы разграничить разные структуры и формы деятельности и на основе этого осмыслить взаимосвязь между терроризмом и организованной преступностью, с тем чтобы в конечном итоге определить надлежащие меры реагирования со стороны правительств и международных организаций. В настоящем разделе на основе результатов различных исследований делается попытка более глубоко проанализировать взаимосвязь между организованной преступностью и терроризмом.

1. Природа организованных преступных групп

13. В Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи, приложение I, статья 2) организованная преступная группа определяется как "структурно оформленная группа в составе трех или более лиц, существующая в течение определенного периода времени и действующая согласованно с целью совершения одного или нескольких серьезных преступлений или преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, с тем чтобы получить, прямо или косвенно, финансовую или иную материальную выгоду". Структурно оформленная группа определяется в Конвенции как "группа, которая не была случайно образована для немедленного совершения преступления и в которой не обязательно формально определены роли ее членов, оговорен непрерывный характер членства или создана развитая структура". Таким образом, организованные преступные группы можно понимать почти по Клаузевицу: преступная деятельность есть продолжение бизнеса иными средствами, т.е. средствами противозаконными. Организованные преступные группы обычно руководствуются прагматическими, а не идеологическими соображениями, и их

больше интересуют прибыли, нежели принципы или политика. Хотя их деятельность может носить политическую окраску, что иногда приводит к "смычке между политикой и преступностью", их политические акции направлены на защиту их же собственной противоправной деятельности³. Кроме того, хотя эти группы могут действовать весьма жестокими методами, насилие применяется избирательно для устранения соперников (например, в ходе бандитских разборок), ликвидации угроз (например, путем убийства сотрудников правоохранительных органов или судей) или устранения препятствий (например, путем убийства несговорчивых бизнесменов, нежелающих, чтобы организованные преступные группы вмешивались в их дела) в целях успешного получения прибыли. Подобного рода насилие редко принимает форму беспорядочного насилия в отношении мирных граждан. Таким образом, подобные убийства можно лишь в редких случаях отнести к терроризму⁴, за исключением тех случаев, когда они имеют целью запугать население или вынудить правительство принять какие-либо меры или воздержаться от принятия каких-либо мер, как это было в случае с кампаниями террора, развязанными Медельинским картелем в Колумбии и мафией в Италии в конце 80-х – начале 90-х годов (см. пункт 16 ниже).

2. Организованная преступная деятельность

14. Организованная преступная деятельность может также пониматься как часть методики, которой могут пользоваться все типы структур для получения финансовых средств. Что касается этнических фракций, террористических групп и повстанческих группировок, то их конечные цели носят политический характер, но они берут на вооружение методы, используемые миром организованной преступности, для финансирования своих политических программ. Другими словами, определяющим признаком является не столько форма деятельности, сколько ее цель, и с этой точки зрения организованная преступность – всего лишь средство для достижения цели. Такие формы деятельности, которые можно назвать "самодеятельной организованной преступностью", в равной степени могут использоваться и террористическими организациями, так как некоторым террористическим группам становится все труднее финансировать свою деятельность при помощи благотворительных фондов или сочувствующих им спонсоров (см. пункты 28 и 32–45 ниже).

3. Природа террористических групп

15. Рабочая группа по разработке политики по вопросу о роли Организации Объединенных Наций в связи с терроризмом в своем докладе (A/57/273–S/2002/875, приложение, пункт 13) отметила, что терроризм является преступным актом, однако он есть нечто большее, чем простое уголовное деяние; в большинстве случаев терроризм представляет собой, по существу, политический акт. Террористические группы могут рассматриваться как преступные организации, ставящие перед собой политические или идеологические цели и готовые прибегнуть к насилию для их достижения. Для террористических организаций насилие – это не просто средство, не просто тактика; оно является их определяющим признаком, дающим таким группам чувство самосознания и отличающим их от политических активистов. Любые акции, которые они предпринимают, обычно имеют целью спровоцировать кампании целенаправленных или беспорядочных убийств, направленные на

достижение их политических, идеологических или иных целей (см. E/CN.15/1996/7). Даже несмотря на то, что террористические группы все чаще прибегают к организованной преступной деятельности, эта деятельность призвана поддержать дело, за которое они борются. Для организованных преступных групп конечными целями являются прибыль и установление контроля над конкретными нелегальными рынками; для террористических организаций выручка, полученная по преступным или, по существу, любым другим каналам, есть лишь средство для достижения цели.

4. Террористическая деятельность

16. В то же время терроризм может также рассматриваться как метод, который могут брать на вооружение другие структуры, не имеющие ярко выраженной политической ориентации, в частности организованные преступные группы. Одним из самых наглядных примеров является кампания террора, развязанная Медельинским картелем. В ходе этой кампании был убит министр юстиции Колумбии, задержаны члены "Движения 19 апреля" (М-19) для нападения на Дворец правосудия и уничтожения (помимо многих прочих вещей) досье на наркоторговцев, взорвана бомба на борту авиалайнера и совершен ряд других актов. Очень похожая кампания была развязана итальянской мафией в конце 80-х и начале 90-х годов в ответ на скоординированную программу борьбы с мафиозными группировками, развернутую правительством и судебными органами.

5. Организации гибридного типа

17. Каким бы полезным ни было разграничение террористических структур и движимых жадной наживы организованных преступных групп как отправная точка для анализа, оно затрагивает лишь некоторую часть более сложного явления. В ряде случаев происходит слияние и образуются организации гибридного типа, члены которых, наряду с достижением сугубо политических или идеологических целей, стремятся извлечь прибыль посредством противозаконной деятельности и ради этого готовы прибегнуть к массовому насилию – как целенаправленному, так и беспорядочному. Наиболее ярко это проявляется в тех многочисленных странах, где налицо ослабление или кризис государственной власти, и государствах, втянутых в военный конфликт. Например, в некоторых странах участие воюющих сторон в наркобизнесе позволяло извлечь прибыли, которые способствовали не только продолжению конфликта, но и его эскалации вследствие более ожесточенной борьбы за деньги, полученные преступным путем. В некоторых из этих случаев на первый план выходит организация гибридного типа – отчасти преступная группа, отчасти террористическая группа и отчасти группа наемников.

6. Динамизм и трансформация

18. Большинство политических и социальных явлений носят не статический, а динамический характер. Именно так обстоит дело и с организованной преступностью, и с терроризмом. Например, не исключено, что некая террористическая или преступная группа может трансформироваться из одного типа структуры в другой. Со временем террористическая организация может подчинить свою политическую программу целям извлечения прибыли ради

собственного обогащения. Самым крайним случаем является трансформация террористической группы в организованную преступную группу. В некоторых случаях такую трансформацию бывает нелегко обнаружить, особенно на ранних стадиях, равно как и нелегко отличить реальные изменения от использования организованной преступной деятельности для финансирования политической программы. Тем не менее можно назвать несколько признаков, указывающих на то, что трансформация действительно имела место:

- a) изменение количественного соотношения между действиями, направленными на извлечение прибыли, и террористическими актами;
- b) менее настойчивое предъявление политических требований и меньшая активность в глазах общественности, что свидетельствует о свертывании политической программы и, в конечном итоге, отказе от нее;
- c) более активная забота о том, чтобы не причинить вреда похищенным лицам, и одновременный рост интереса к ведению переговоров о выкупе, гарантирующем их безопасное освобождение, с отказом от убийства как средства устрашения;
- d) сокращение числа акций против мирных граждан и, в конечном счете, их полное прекращение, если только они не связаны с деятельностью по извлечению прибыли или защитой такой деятельности;
- e) политическое урегулирование, которое ведет к прекращению террористических актов, но за которым следует активизация организованной преступной деятельности в результате явления, которое один наблюдатель назвал "перевоспложением борцов в преступников"⁵.

19. Трансформация, конечно же, происходит не в одном только направлении; бывает движение и в обратную сторону. Так же, как террористическая группа может увлечься погоней за наживой вместо достижения политических или идеологических целей, организованная преступная группа может приобрести сугубо политическую ориентацию и радикально изменить направленность своей деятельности, поставив целью не извлечение прибыли посредством нелегального бизнеса, а обеспечение политических преобразований при помощи беспорядочного насилия. На подобную трансформацию могут указывать следующие признаки:

- a) политическое обоснование преступной деятельности, такой, как торговля наркотиками, которая в самой организации может оправдываться возможностью причинить вред гражданам стран, враждебных по отношению к ее делу;
- b) передача группой или некоторыми ее членами пожертвований радикальным политическим группировкам;
- c) регулярные и систематические контакты между членами преступных организаций и известными фигурами в среде боевиков;
- d) готовность обменять наркотики или другие предметы незаконной торговли на оружие и взрывчатые вещества вместо продажи этих товаров ради получения прибыли;

е) использование политических лозунгов с целью повысить свой авторитет в глазах общественности.

20. Один из примеров подобной трансформации – участие группы торговцев гашишем в терактах, совершенных в Мадриде 11 марта 2004 года. Главной причиной этого могла быть готовность главаря этой группы умереть вместе с другими преступниками, взрывавшими бомбы в мадридских поездах. 3 апреля 2004 года он находился в одном доме с террористами, которые предпочли покончить жизнь самоубийством, но не сдать окружившей дом полиции. Такое поведение весьма нетипично для наркоторговца, увлеченного погоней за прибылью; оно наводит на мысль о том, что он стал сторонником воинствующей формы фундаментализма.

21. Безработица, нищета, неравенство и жизненные тяготы – вот что способствует политизации преступников и радикализму в их действиях. В случае дальнейшей политизации организованной преступности и перехода к радикальным формам в действиях "переквалификация" наркоторговцев в террористов, а преступных структур в террористические группы может стать более частым явлением. Эти трансформации могут быть названы, соответственно, коммерциализацией террористических (или повстанческих) организаций и политизацией преступных организаций⁶.

7. Последствия

22. Из вышесказанного следует, что могут быть приведены конкретные примеры разных типов существующих взаимоотношений. Очевидно, что данная проблема имеет два аспекта: взаимосвязь между организованными преступными группами и террористическими структурами и применение террористами методов и форм деятельности, свойственной организованной преступности.

23. Изучая приведенные выше примеры, указывающие на взаимосвязь между преступностью и терроризмом и трансформацию одного явления в другое, нельзя забывать о том, что между ними существует также ряд сходств, изначально присущих их организации и функционированию⁷:

- для организаций обоих типов характерен рационализм;
- оба типа прибегают к насилию в крайних формах и угрозам репрессалий;
- оба типа практикуют похищения, убийства и вымогательство;
- оба типа действуют тайно, но иногда и открыто – на дружественной территории;
- оба типа бросают вызов государству и нормам законности;
- члены обеих групп редко покидают эти группы, и за такой уход им часто приходится платить жизнью;
- для организаций обоих типов характерна высокая приспособляемость и сопротивляемость, а также изобретательность в действиях;
- у обоих типов есть свои "резервные" лидеры и рядовые члены.

24. И различия, и сходства показывают, что необходимо заострить внимание не просто на прямом сотрудничестве между этими группами, а на заимствовании одной группой методов, применяемых другой, и обмене опытом в этой связи. В самом деле, если признать, что для финансирования своей деятельности террористические организации нередко прибегают к методам, свойственным организованной преступности, то это позволит преодолеть разногласия в отношении того, какие государственные структуры отвечают за борьбу с терроризмом, а какие – за борьбу с организованной преступностью. Признание того, что террористические организации могут заимствовать методы, характерные для организованной преступности, может способствовать налаживанию сотрудничества не только между правоохранительными и разведывательными органами одной страны, но и между правительствами разных стран.

25. Хотя взаимодействие между этими группами и их переход из одного типа в другой создают новые многоплановые угрозы для национальных правоохранительных органов и международного сообщества, у правительств также появляются возможности во всех этих областях. Из-за пособничества террористам организованные преступные группы становятся объектом особого внимания правоохранительных и разведывательных органов. Как известно, внедрить агента в террористическую организацию труднее, чем в традиционные организованные преступные группы. Однако если террористические организации втягиваются в организованную преступность, то и возможности для такого внедрения могут также расширяться. Кроме того, традиционные или совершаемые организованной группой преступления обычно несколько проще расследовать, чем террористические заговоры. Юридические положения, правоохранительные стратегии и следственные методы, которые были опробованы и испытаны в борьбе с организованной преступностью, зачастую могут не менее эффективно применяться и в усилиях по борьбе с терроризмом в тех случаях, когда террористические группы занимаются также другой преступной деятельностью или сотрудничают с организованными преступными группами. В этих обстоятельствах значительная часть работы по созданию потенциала и подготовке кадров в рамках глобальных усилий по борьбе с транснациональной организованной преступностью может оказаться в равной степени полезной и уместной для борьбы с терроризмом.

26. В нижеследующем разделе говорится о том, каким образом террористические организации применяют методы, свойственные организованной преступности, для финансирования своей деятельности.

С. Основные формы преступной деятельности и уровни сотрудничества

27. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что в последние годы террористы смогли финансировать свою деятельность и перебрасывать крупные денежные суммы благодаря доступу к таким ценным товарам, как наркотики, в странах, охваченных гражданской войной (A/59/565, пункт 121). После окончания "холодной войны" террористы стали активнее интересоваться методами, используемыми в мире организованной преступности, но в результате глобализации торговли, финансов и коммуникации появились

также и большие новые возможности. Транснациональные преступные организации, возникшие в 90-е годы, во многих отношениях послужили примером для подражания для террористических групп, которому они следовали, когда им были нужны деньги для финансирования своей деятельности. Следовать этому примеру было сравнительно просто, так как большинство форм организованной преступной деятельности не требовали ни особых навыков, ни больших первоначальных вложений или инвестиций. С учетом низких первоначальных затрат на эту деятельность, с одной стороны, и ее высокой прибыльности, с другой, террористы стали шире заимствовать методы, используемые в мире организованной преступности.

1. Цели и уровни

28. Хотя некоторые террористические группы и прибегают к организованной преступности, масштабы их деятельности, уровень ее эффективности и отдача от нее по-прежнему далеко не одинаковы. В некоторых случаях организованная преступная деятельность является органической частью инфраструктуры террористических групп. Кроме того, есть несколько разных целей, ради которых могут совершаться преступления. Наиболее очевидная из них – получение средств, которые помогли бы финансировать террористическую деятельность. Террористические группы обычно прибегают к организованной преступной деятельности ради получения средств, когда финансовая поддержка из других источников, таких, как пожертвования и благотворительные взносы, недостаточна либо отсутствует вовсе. Один из наиболее ярких примеров стратегического использования организованной преступной деятельности террористической группой – похищение людей организацией "Абу-Сайяф" как на Филиппинах, так и в соседних районах Юго-Восточной Азии. Похищения с целью выкупа обеспечили устойчивый источник поступлений для этой организации и в одном случае, по сообщениям, принесли чистый доход в размере не менее 20–25 млн. долл. США⁸. Похищения людей практиковались также повстанческой группой "Революционные вооруженные силы Колумбии" (РВСК), что принесло им почти такие же по размерам прибыли в дополнение к доходам, получаемым благодаря торговле наркотиками и взиманию дани с торговцев и владельцев плантаций кокаинового куста. Некоторые группы, такие, как Салафистская группа проповедования и борьбы, в свое время отколовшаяся от Вооруженной исламской группы (ВИГ) в Алжире, "диверсифицируют" свою преступную деятельность. В 2003 году за освобождение 14 туристов, похищенных этой группой, был уплачен выкуп в размере порядка пяти миллионов евро⁹. В октябре 2002 года несколько членов этой группы были арестованы в Париже за изготовление и продажу контрафактной одежды и часов¹⁰. Кроме того, Салафистская группа практикует вымогательства¹¹, угон автомобилей, мошеннические операции с кредитными карточками и подделку документов¹².

29. Вторую категорию методов организованной преступности можно назвать "логистическими" преступлениями, т.е. преступлениями, которые облегчают свободное и не поддающееся обнаружению перемещение людей или денежных средств через национальные границы. Одной из сторон такой "логистики" являются финансовые преступления, включая отмывание денег. Собственно говоря, в будущем масштабы отмывания денег террористическими группами,

стремящимися легализовать доходы от своей быстро набирающей обороты преступной деятельности, могут только возрасти.

30. Некоторые преступления имеют двоякую цель: они позволяют террористам добыть финансовые средства и одновременно облегчают их деятельность. Подделка и хищение документов, к примеру, не только способствуют свободному и не поддающемуся обнаружению перемещению членов террористических групп, но и приносят незаконный доход для финансирования поездок и других видов деятельности¹³. Как только террористическая группа создаст необходимую внутреннюю инфраструктуру для изготовления поддельных документов, ей остается сделать всего лишь один небольшой шаг, и она сможет использовать эту инфраструктуру для получения дополнительных финансовых средств.

31. В третью категорию входят преступления, совершаемые в целях защиты террористических организаций от действий правоохранительных и разведывательных органов. Для уменьшения рисков могут использоваться такие формы преступной деятельности, как насилие, коррупция или сочетание того и другого¹⁴. В некоторых случаях, например, террористические организации могут прибегать к коррупции для установления взаимовыгодных отношений с ключевыми фигурами в правительстве в надежде на то, что те обеспечат их неприкосновенность.

2. Основные формы деятельности, свойственные организованной преступности

32. Если усилия по борьбе с террористическими организациями путем перекрытия их каналов финансирования активизируются и станут более эффективными, то террористы, по всей вероятности, станут чаще совершать преступления в целях наживы. Кроме того, одна из проблем, с которой сталкиваются государства и международное сообщество, пытаясь бороться с терроризмом путем лишения его источников средств, состоит в том, что организация террористических актов – дело относительно недорогое. Даже если удастся предотвратить утечку средств из благотворительных фондов и переброску денежных сумм через официальную финансовую систему, этого может оказаться недостаточно для предотвращения новых террористических актов.

33. Особенно удручает в этой ситуации то, что использование террористами методов организованной преступности может ослабить эффективность действий правительств по подрыву их финансовой базы и что террористы, как и прежде, смогут легко находить средства для организации новых терактов. Памятуя об этом, необходимо определить некоторые основные формы деятельности, свойственные организованной преступности, к которым прибегают террористические организации для изыскания финансовых средств. В нижеследующем перечне, не претендующем на полноту, показаны "самодеятельные" формы преступности, которые обычно практикуются террористами.

34. Считается, что одним из наиболее доходных видов преступлений, совершаемых террористическими организациями, являются нарушения прав интеллектуальной собственности¹⁵, которые легко распространяются и на

другие формы контрафакции. В июле 2003 года генеральный секретарь Международной организации уголовной полиции (Интерпол) заявил, что преступления в сфере интеллектуальной собственности становятся для террористических организаций привлекательным и все более важным источником финансовых средств. По данным Интерпола, нарушения прав интеллектуальной собственности стали излюбленным методом извлечения прибыли для ряда террористических групп. Одним из привлекательных моментов в этой форме преступности для террористических групп и их пособников является то, что правоохранительные органы смотрят на эти преступления сквозь пальцы. Соответственно, на их предупреждение и расследование выделяется недостаточно средств, и у террористов и их сторонников появляются широчайшие возможности для того, чтобы действовать вне поля зрения правоохранительных и разведывательных органов. Кроме того, как указал генеральный секретарь Интерпола, если расследования и проводятся, то они нередко имеют целью лишь конфискацию контрафактных товаров и не предполагают выяснения дальнейшей судьбы вырученных денег для того, чтобы определить конечных получателей доходов от продажи контрафактной или пиратской продукции. Он отметил, что этой деятельности необходимо уделять гораздо больше внимания из-за тех серьезных последствий с точки зрения общественной безопасности, которыми она чревата. Дать реалистичную оценку общего объема прибылей, получаемых террористическими группами благодаря преступлениям в сфере интеллектуальной собственности, достаточно сложно, но вполне вероятно, что такие прибыли весьма значительны¹⁶. Кроме того, эти преступления нередко имеют транснациональный характер, так как контрафактные товары нелегально провозятся через национальные границы. В этом смысле они имеют много общего с контрабандой и незаконной торговлей в целом.

35. Еще одним компонентом "самодеятельной" организованной преступности является контрабандный провоз разного рода товаров через национальные границы. Нелегально провозимые товары обычно относятся к одной из пяти категорий: запрещенная продукция, такая, как наркотики или ядерные материалы; изделия, облагаемые разным налогом в разных странах, такие, как сигареты; товары, провоз которых строго регламентирован, такие, как оружие, биологические виды, находящиеся под угрозой исчезновения, и культурные ценности; похищенная собственность, включая автомобили, предметы искусства и антиквариат; и контрафактные товары. Из этих товаров одним из важнейших для террористических организаций являются сигареты. Например, за последние годы Бюро по контролю за продажей алкогольных напитков, табачных изделий, оружия и взрывчатых веществ при министерстве юстиции Соединенных Штатов расследовало более 300 случаев незаконной торговли сигаретами, часть которых имела отношение к деятельности террористических организаций¹⁷.

36. Это не означает, что любая контрабанда сигарет напрямую связана с терроризмом. В одном случае в Соединенных Штатах, когда начальник местной полиции в штате Огайо заявил, что ему удалось сорвать операцию по финансированию террористов, никаких фактов, подтверждающих это утверждение, обнаружено не было¹⁸. Несмотря на это, операции по контрабанде сигарет не сопряжены с большим риском и несложны в организационном плане, и вполне вероятно, что они и в дальнейшем будут использоваться пособниками террористов.

37. Еще одной крупной формой организованной преступности, к которой приобщаются террористические и повстанческие группы, является незаконный оборот наркотиков; следует отметить, однако, что степень такого участия значительно варьируется не только для разных организаций, но и для разных регионов и разных стран одного региона. В Колумбии оборотом наркотиков занимается как повстанческая группировка РВСК, так и правая полувоенная организация "Объединенные силы самообороны Колумбии". Тем не менее внутри организаций имеются существенные расхождения во взглядах на то, насколько уместна подобная деятельность. Что касается РВСК, то в этой организации выделяются как минимум три группы, придерживающиеся разных взглядов: те, кто активно занимается оборотом наркотиков и взимает дань с наркоторговцев (их действиями руководит "16-й фронт" – главный источник денежных средств для организации); те, кто не желает торговать наркотиками, но с удовольствием вымогает деньги у владельцев плантаций и наркоторговцев путем установления дани таким же образом, как они облагают данью владельцев крупного рогатого скота; и те, кто не желает иметь ничего общего с бизнесом, и не в последнюю очередь потому, что они обеспокоены приходом тотальной коммерциализации на смену идеологической чистоте в организации. Члены этой последней группы встревожены тем, что РВСК превращаются из идеологической группировки в коммерческую¹⁹.

38. Утверждается также, что террористические группы, действующие в Афганистане, в первую очередь "Аль-Каида", активно занимаются торговлей героином, которая, по некоторым данным, приносит им миллионы долларов в год. Однако Национальная комиссия по расследованию террористических нападений на Соединенные Штаты заключила, что эти утверждения необоснованны и что никаких достоверных фактов, которые говорили бы в их пользу, не выявлено²⁰.

39. В дополнение к различным формам контрабанды и незаконной торговли террористические группы также зарабатывают средства, вымогая деньги у частных предприятий – как законных, так и незаконных – или облагая их поборами. В тех случаях, когда террористическая организация имеет свою четко оговоренную "территорию", она может установить налоги на законные или незаконные товары или просто вымогать деньги у предприятий, "побуждая" их вносить пожертвования на общее дело.

40. Похищение людей – еще одна типичная форма организованной преступности, которая не только нагнетает атмосферу страха, которую стремятся создать террористы и организованные преступные группы, но и свидетельствует о неспособности государств защитить своих граждан, а также иностранные предприятия и их служащих в стране.

41. Еще одна форма деятельности – это участие в совершении финансовых преступлений. Обычным примером является использование и продажа поддельных и похищенных кредитных карточек террористами, которые также продают такие карточки обычным преступникам для использования в разного рода финансовых махинациях. В финансовых махинациях и в ходе поездок используются также и другие поддельные или похищенные документы.

42. Хотя такие явления, как финансирование терроризма и отмывание денег, иногда и пересекаются, они отнюдь не являются синонимами. Финансирование

терроризма – это, по существу, явление, противоположное отмыванию денег: это не легализация незаконных прибылей, а скорее использование законных денег для организации терактов. Хотя часть финансовых средств террористов и не проходит через все стадии классической схемы отмывания денег, их финансовые операции бывают нередко связаны с противозаконной деятельностью, такой, как использование сумм, пожертвованных на благотворительные нужды, для финансирования терактов, а также несоблюдение требований финансовой отчетности и правил валютного регулирования.

43. Очевидно, что перечень преступлений, совершаемых террористическими организациями, этим не исчерпывается. Например, иногда террористические группы совершают вооруженные ограбления. Не исключено также, что террористы причастны к торговле алмазами в зонах конфликта, но это вопрос спорный, и здесь есть свои аргументы как за, так и против. Вполне вероятно также, что террористы и их пособники будут все активнее практиковать различные формы хищения и несанкционированного использования персональных данных, что будет логическим продолжением и без того уже широкой практики хищения кредитных карточек и мошеннических операций с ними. Кроме того, в будущем для получения финансовых средств могут значительно чаще использоваться различные формы киберпреступлений, включая мошенничество и вымогательство в сети Интернет.

44. Из всего вышесказанного ясно следует, что преступная деятельность может играть решающую роль как источник финансовых средств. Сегодня приобщение к миру организованной преступности на уровне террористических ячеек или отдельных индивидов нередко имеет целью немедленное или разовое получение средств для предстоящего целенаправленного теракта, а не долговременное финансовое обеспечение. С точки зрения террористов, такая форма приобретения финансовых средств проблематична в том плане, что она может привлечь внимание правоохранительных органов к деятельности террористической ячейки в целом либо ее отдельных членов, которые, в свою очередь, могут поставить под угрозу ячейку. Несмотря на опасность разоблачения, доходы от преступлений стали важным источником финансирования терроризма, роль которого в будущем может еще более возрасти, поскольку более традиционные источники, такие, как средства, выделяемые на благотворительные нужды, постепенно иссякают.

45. Преступность, которая уже стала одним из важнейших инструментов для финансирования террористических групп, также сама питается от этого источника: чем чаще террористические группы прибегают к преступной деятельности, тем больше вероятность того, что они вступят в контакт с традиционными организованными преступными группами. Если эти контакты приведут к сотрудничеству, они могут стать еще более выгодными и иметь следствием расширение или даже диверсификацию преступной деятельности террористической группы. В нижеследующем разделе рассматривается вопрос о взаимодействии между организованной преступностью и терроризмом.

3. Сотрудничество между преступными организациями и террористическими группами

46. Несмотря на то, что террористы практикуют "самодеятельные" формы организованной преступности, временами у них возникает потребность в

товарах или услугах, которые они сами произвести не в состоянии. В таких случаях они обращаются за помощью к обычным преступным организациям, например, когда им необходимы конкретные виды оперативной поддержки. К ним относятся структуры, специализирующиеся на нелегальных трансграничных перевозках и обладающие ресурсами, знаниями и опытом для организации незаконного перемещения людей. Аналогичным образом, когда террористы нуждаются в оружии или взрывчатке и не могут закупить их напрямую, они обращаются за помощью к представителям преступного бизнеса, которые могут снабдить клиентов необходимыми им незаконными товарами и которые могут знать или не знать, что они имеют дело с террористами. Кроме того, террористы, у которых нет навыков или средств для изготовления поддельных паспортов или фальсификации настоящих, обратятся к "поставщикам нелегальных услуг", специализирующимся на подделке документов. Такие контакты обычно имеют разовый характер.

47. Серьезную обеспокоенность в некоторых странах вызывает также предположение, что лица, являющиеся членами или пособниками террористических групп, могут использовать возможности тех, кто занимается контрабандным провозом мигрантов, для нелегального и беспрепятственного перемещения людей через национальные границы. Не исключена и возможность того, что в некоторых случаях помощь, которую преступные организации оказывают террористам, носит непреднамеренный характер.

48. Есть также случаи, когда террористические группы служат поставщиками для организованных преступных групп. Собственно говоря, преступность и террор становятся единым целым в первую очередь тогда, когда террористы совершают общеуголовные преступления и, по существу, становятся частью преступного мира. В этих обстоятельствах группа любого типа может выполнять роль поставщика либо клиента по отношению к другой. Временами они могут даже осуществлять бартерные сделки, обменивая один вид незаконных товаров, например, оружие, на другой, например, наркотики. В тех сферах, где деятельность поставщиков носит законный характер, такие операции рассматриваются как обычное проявление рыночной активности, а не как некий злостный заговор, укладывающийся в понятие о взаимосвязи между преступностью и терроризмом. Они воспринимаются просто как действие рыночного механизма, который сводит тех, кто имеет определенные товары, с теми, кто в них нуждается. Однако даже ограниченные контакты и сотрудничество могут предполагать обмен информацией, идеями и знаниями.

49. В некоторых случаях сотрудничество может осуществляться на гораздо более глубоком уровне. Это может произойти, если члены организованных преступных групп и члены террористических групп установят тесные личные взаимоотношения между собой. Признаки формирования взаимосвязи между организованной преступностью и терроризмом явно проявились во время терактов в Мадриде в марте 2004 года. Группа, совершившая эти теракты, представляла собой странное сочетание "закоренелых экстремистов и радикально настроенных гангстеров". Кроме того, эта взаимосвязь облегчила финансирование операции: использованная в терактах взрывчатка была приобретена за деньги и в обмен на гашиш. Наркотошговцы также обеспечили определенную материально-техническую поддержку, предоставив "деньги, оружие, телефоны, машины, убежища и другую инфраструктуру". Кроме того,

считается, что некоторые из преступников переезжали из страны в страну, пользуясь маршрутами и методами, свойственными для незаконных иммигрантов²¹. Другими словами, теракты в Мадриде стали одним из первых настоящих примеров – по крайней мере на оперативном уровне – реально работающей смычки между организованной преступностью и терроризмом. По всей вероятности, в предстоящие годы сотрудничество подобного рода между преступными и террористическими структурами станет еще более тесным.

IV. На пути к выработке всеобъемлющих и комплексных мер реагирования

50. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что "угрозы взаимосвязаны и угроза для одного является угрозой для всех. Взаимная уязвимость слабых и сильных никогда не была столь очевидной" (A/59/565, пункт 17). Кроме того, "международные террористические группы используют слабые государства в качестве убежища" (A/59/565, пункт 21). Террористические и преступные группы, свободно пересекающие международные границы и способные использовать современную коммуникационную технологию, бросают международному сообществу новый вызов. Для того чтобы достойно встретить этот вызов, государства, независимо от региона и/или политической идеологии, должны более тесно сотрудничать друг с другом и совершенствовать свои системы обмена информацией. В настоящее время в состав Организации Объединенных Наций входит 191 государство, и все они имеют разные возможности в сфере разведывательной деятельности, охраны правопорядка, судебного преследования и судопроизводства. Таким образом, группам, причастным к транснациональной преступности, включая терроризм, несложно найти страны, где они могут получить поддержку, найти убежище или действовать, не особенно опасаясь разоблачения²².

51. Группа высокого уровня указала, что ни одно государство, каким бы сильным оно ни было, не может лишь своими усилиями оградить себя от современных угроз. Каждому государству для обеспечения своей безопасности необходимо, чтобы другие государства сотрудничали с ним. Поэтому интересам каждого государства отвечает сотрудничество с другими государствами в деле борьбы с самыми опасными угрозами, поскольку такое поведение государства повышает шансы на то, что другие государства на взаимнообразной основе будут сотрудничать, когда над каким-то государством нависнет серьезная угроза (A/59/565, пункт 24).

52. Таким образом, разработка более эффективных инструментов для глобального и национального сотрудничества в борьбе с терроризмом в рамках юридических положений, гарантирующих уважение гражданских свобод и прав человека, – один из важнейших компонентов всеобъемлющих действий по борьбе с терроризмом. Теперь, когда в соответствии с рекомендациями Группы высокого уровня разрабатывается комплексная стратегия Организации Объединенных Наций по борьбе с терроризмом – некоторые элементы которой, в том числе меры по борьбе с нищетой, выходят за рамки мандатов Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, – ЮНОДК

может способствовать реализации такой комплексной стратегии, в частности посредством усилий по укреплению сотрудничества как внутри государств, так и между ними.

А. Более эффективные национальные меры

53. Если рассуждать теоретически, то, поскольку террористические группы и организованные преступные группы сотрудничают между собой, правительствам имело бы смысл объединить накопленный опыт борьбы с обоими типами организаций. Хотя это до какой-то степени верно и правительства только выиграют от использования аппарата, первоначально созданного для борьбы с транснациональной организованной преступностью, в борьбе с террористическими группами и их финансовой деятельностью, меняющийся характер угроз ставит новые сложные задачи перед правоохранительными и разведывательными органами. И организованные преступные группы, и террористические группы учатся на прошлых ошибках и испытывают на прочность системы защиты, созданные в недавнее время затронутыми этой проблемой государствами. Своими действиями они постоянно бросают вызов громоздким и чрезмерно централизованным механизмам реагирования на их асимметричные и гибкие организационные структуры и методы. Хотя некоторые террористические группы имеют иерархическую структуру, наиболее типичные, такие, как "Аль-Каида", имеют аморфную ячеистую структуру, которая обеспечивает передачу власти и полномочий автономным или полуавтономным группам в десятках стран²³. Такие структуры значительно осложняют усилия правительств по борьбе с этими группами. То же самое все чаще происходит и с организованной преступностью.

54. Если говорить в целом, то у борьбы с организованной преступностью и борьбы с терроризмом все же есть нечто общее. И террористическим, и преступным группам на руку слабость или полное отсутствие государственной власти. Они существуют в одном и том же преступном мире, и их объединяют общие интересы, связанные с противостоянием действиям правоохранительных и государственных органов. Кроме того, отсутствие правопорядка создает идеальные условия для смычки между преступностью и терроризмом²³. Страна, в которой не функционирует система уголовного правосудия, является превосходным плацдармом для совместных операций преступников и террористов. Взаимопроникновение террористических сетей и преступных групп происходит значительно легче в странах, где не соблюдаются нормы законности. В недавнем исследовании по проблеме войны и наркотиков в Колумбии был сделан вывод о том, что одной из целей последовательной политики в области безопасности должно быть утверждение норм законности на всей территории страны²⁴. Когда такие нормы прочно укоренены, это дает возможность правительству гибко реагировать на нужды населения, способствуя более широкому участию граждан в государственных делах. Чем больше граждан станут заинтересованными участниками этого процесса, тем менее вероятно, что некоторые из них создадут террористические организации или займутся преступной деятельностью. В этом смысле можно сказать, что утверждение норм законности оказывает сдерживающее влияние на рост терроризма и организованной преступности – по крайней мере внутри страны²⁵.

55. Национальная стратегия борьбы с терроризмом должна основываться на принципе верховенства закона. Мероприятия по оказанию технической помощи должны побуждать государства, которым она оказывается, к поиску разумного компромисса между учетом законных интересов национальной безопасности и соблюдением норм законности. Совместная работа ЮНОДК с государствами-членами по укреплению законности, содействию созданию прочных и жизнеспособных систем уголовного правосудия и упрочению регионального и международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства имеет важное значение для создания климата, благоприятствующего миру и безопасности.

В. Более эффективное международное сотрудничество

56. В условиях глобализации, роста масштабов международного терроризма и упрочения связей между разными формами транснациональной преступности необходимо ввести в действие более эффективные меры наказания для тех, кто совершает такие международные деяния²⁶. Расследование дел и судебное преследование лиц, подозреваемых в причастности к организованной преступной или террористической деятельности, – как правило, задача не из легких. Возбудить судебное дело много труднее, когда подозреваемый, потерпевший, основные доказательства, основные свидетели, основные эксперты или доходы, полученные в результате совершения преступления, находятся за пределами национальной юрисдикции²⁷. В то время как все формы транснациональной преступности, включая терроризм, только выиграли от процесса глобализации, усилия в области межгосударственного сотрудничества остаются во многом разрозненными и зачастую неэффективными. Для работников системы уголовного правосудия, имеющих дело с современной организованной преступностью и терроризмом, международное сотрудничество стало жизненной необходимостью. Международное сообщество осознало, что терроризм и организованная преступность приобретают все более глобальный характер, и разработало ряд механизмов и инструментов международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, таких, как выдача, взаимная правовая помощь, передача уголовного производства, передача осужденных, признание решений иностранных судов, замораживание и конфискация активов и сотрудничество в правоохранительной области. Эти механизмы применяются ко всем формам международной, транснациональной и национальной преступности, включая терроризм. Они применяются не только в отношении терроризма, и нет таких механизмов, которые лучше подходили бы для борьбы с терроризмом, чем другие. Таким образом, преимущества и недостатки этих механизмов влияют на эффективность борьбы с терроризмом.

57. Выбирая форму международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, государства подписывают двусторонние и региональные договоры, ратифицируют международные конвенции или предпринимают какие-либо шаги в расчете на взаимность. В условиях глобализации организованной преступности и терроризма практика, основанная главным образом на принципе двусторонности, считается более или менее устаревшей, так как многие операции организованных преступных и террористических групп предполагают теперь незаконную деятельность в двух или нескольких государствах, которые

не имеют друг с другом двусторонних соглашений о сотрудничестве. Новые инструменты международного сотрудничества должны открывать возможности для сотрудничества между все большим числом стран. Круг мероприятий по оказанию помощи должен быть расширен, основания для отказа должны быть сведены к минимуму или полностью исключены, а сам процесс ускорен. Эти тенденции в развитии механизмов международного сотрудничества нашли отражение в некоторых региональных документах. Если говорить о международных документах, то современное состояние международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства во многом отражено в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение).

58. Имея широкий опыт международного сотрудничества в соответствующих областях, ЮНОДК способно сыграть ключевую роль в оказании государствам помощи в установлении договорных отношений на различных уровнях, в частности на основе пересмотренных пособий по Типовому договору о выдаче (резолюция Генеральной Ассамблеи 45/116, приложение, и 52/88, приложение) и Типовому договору о взаимной помощи в области уголовного правосудия (резолюция 45/118 Ассамблеи, приложение).

59. Вместе с тем большинство государств, стремясь закрепить механизмы международного сотрудничества в нормах внутреннего права, опираются на национальное законодательство²⁸. Сегодня международное сотрудничество почти полностью зависит от эффективности национальных правовых систем. Например, одна из главных задач эффективного режима международного сотрудничества состоит в том, чтобы преступникам не предоставлялось убежища. Для этого необходимо применять единый и комплексный подход к юридической практике, правило *aut dedere aut judicare* – требующее, чтобы обвиняемого либо выдали, либо судили, – и более эффективные процедуры выдачи. Зачастую у государств отсутствует не только законодательная база для налаживания межгосударственного сотрудничества, но и необходимые знания и опыт в их министерствах юстиции, внутренних дел и иностранных дел для того, чтобы надлежащим образом осуществлять эти процедуры.

60. ЮНОДК оказывает помощь многим странам в создании необходимой законодательной базы для эффективного международного сотрудничества в таких вопросах, как выдача, взаимная юридическая помощь и процедуры замораживания и конфискации активов.

61. Как показывает опыт борьбы с транснациональной преступностью, включая терроризм, первым и наиболее важным шагом в этой борьбе является установление сотрудничества между разведывательными и правоохранительными органами²⁹. Вначале такое сотрудничество служит средством предупреждения и сдерживания, а в конечном итоге – средством привлечения правонарушителей к ответственности. Однако в национальных системах эти функции распределены между разными ведомствами, нередко из-за боязни чрезмерной концентрации власти. Это снижает эффективность их действий – как индивидуальных, так и коллективных. Кроме того, каждое отдельно взятое национальное ведомство, как правило, устанавливает особые взаимоотношения со своими партнерами в отдельных странах. Таким образом, какой бы информацией ни обменивались соответствующие ведомства в разных

странах, в этом деле возникают те же внутренние препятствия, которые мешают обмену информацией и сотрудничеству.

62. Накопленный ЮНОДК опыт в этой области касается в первую очередь обмена информацией на международном, региональном и двустороннем уровнях. Оказывавшаяся странам помощь в расширении возможностей для обмена информацией и разведывательными данными имела главной целью обеспечение более эффективного соблюдения законов о наркотиках, и ЮНОДК изучало возможности для расширения своей деятельности в этих областях таким образом, чтобы охватить и другие формы организованной преступности. Ввиду того, что угрозы все более тесно переплетаются между собой, укрепление сотрудничества в этих областях в конечном итоге пойдет на пользу и борьбе с терроризмом.

V. Выводы и рекомендации

63. В своем докладе Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что террористические нападения, совершенные на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 года, показали, что государства, а также учреждения, обеспечивающие коллективную безопасность, отстали от изменений в характере угроз (A/59/565, пункт 16).

64. Приведенный выше анализ показывает, что, как и многие другие современные угрозы безопасности, транснациональная организованная преступность и терроризм находятся под влиянием постоянно меняющейся среды, в которой имеют место эти явления. То, что террористические группы и организованные преступные группы взаимодействуют между собой, означает, что одна группа учится на опыте другой. Один наблюдатель заметил, что террористические группы научились более эффективно "отмывать" деньги и провозить контрабандой запрещенные товары, а преступные группы освоили методы защиты своей деятельности на основе заимствования ячеистых структур террористических организаций³⁰. Организованная преступность и терроризм не должны рассматриваться как некие застывшие явления; они находятся в постоянном движении, и характеристики групп, их мотивация и оперативная тактика меняются со временем³¹.

65. Сочетание политических и экономических мотивов в деятельности группы, которая готова планомерно прибегать к террору, создает многоплановую угрозу для национальной и международной безопасности. Особую тревогу вызывает склонность к радикализму, по крайней мере у некоторых членов организованных преступных групп, и установление тесных рабочих взаимоотношений между преступниками и террористами, примером чему служат теракты в Мадриде, особенно если эти явления получают более широкое распространение. Террорист будущего будет менее идеологизированным, в большей степени движим этническими мотивами и его будет труднее отличить от других преступников³². Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам отметила, что "нам еще лишь предстоит в полной мере осознать значимость этих изменений, но они являются предвестниками принципиально нового положения в плане безопасности, при котором уникальные возможности для сотрудничества

сосуществуют с беспрецедентными возможностями разрушения" (A/59/565, пункт 16).

66. Понимание того, каким образом группы манипулируют своими преступными и политическими мотивами в разных обстоятельствах, благодаря выявлению их сильных и слабых сторон поможет руководителям на всех уровнях выработать адекватные меры реагирования³³. Это особенно актуально для политических органов, которым лучшее понимание взаимосвязи между преступностью и терроризмом даст возможность выработать комплексную стратегию. Одним из ключевых компонентов такой стратегии является эффективная координация, направленная на согласование, в рамках единой концепции, усилий разных организаций, будь то на национальном или международном уровне.

67. С учетом вышесказанного, а также рекомендаций региональных подготовительных совещаний участники одиннадцатого Конгресса, возможно, пожелают изучить нижеследующие рекомендации.

68. Государствам–членам следует изучить возможность:

а) ратификации соответствующих универсальных международно–правовых документов о борьбе с терроризмом, наркотиками, организованной преступностью и коррупцией и пересмотра своего законодательства с тем, чтобы на его основе реализовать положения этих документов на практике;

б) проведения в жизнь комплексной политики в области национальной безопасности, в которой был бы найден разумный компромисс между учетом законных интересов национальной безопасности, включая борьбу с терроризмом и организованной преступностью, и соблюдением норм законности;

в) активизации межучрежденческой координации и обмена информацией, в частности по вопросам терроризма и организованной преступности, в том числе с использованием специально созданных для этого механизмов межучрежденческой координации;

г) укрепления потенциала органов пограничного контроля, правоохранительных и разведывательных ведомств для эффективного противодействия транснациональным угрозам, таким, как терроризм и организованная преступность;

д) принятия мер по согласованию соответствующих нормативных актов о борьбе с терроризмом и организованной преступностью;

е) принятия мер по активизации межгосударственной координации и сотрудничества, а также обмена информацией.

69. Региональные организации могли бы:

а) служить форумом для разработки региональной политики в области безопасности;

б) оказывать помощь в создании более эффективных механизмов сотрудничества и помощи в борьбе с терроризмом и организованной преступностью.

70. Организации Объединенных Наций следует:

a) продолжать содействовать ратификации и осуществлению соответствующих универсальных международно-правовых документов о борьбе с терроризмом, наркотиками, организованной преступностью и коррупцией и оказывать помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой в деле присоединения к этим документам и их осуществления;

b) продолжать создание более эффективного режима международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства для ликвидации пробелов в законодательстве и сокращения возможностей для получения убежища, оказывая техническую помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой, в том числе путем разработки и практического применения таких вспомогательных инструментов, как типовые законы и учебные пособия по международному сотрудничеству;

c) продолжать работу по изучению связей между организованной преступностью и терроризмом, в частности для активизации усилий по оказанию технической помощи, опираясь на глубокое понимание характера таких связей;

d) разрабатывать и внедрять учебные программы, посвященные юридическому режиму борьбы с терроризмом и другими формами организованной преступности, включая наилучшую практику укрепления законности в контексте борьбы с терроризмом и другими формами преступности;

e) предусмотреть в ее программах миротворчества и постконфликтного восстановления меры по борьбе с терроризмом и организованной преступностью в связи с созданием работоспособной системы уголовного правосудия при должном уважении норм законности;

f) вместе с региональными и другими международными учреждениями продолжать составление совместных программ работы по оказанию помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в их усилиях по борьбе с транснациональной организованной преступностью и международным терроризмом.

Примечания

¹ Robert H. Kupperman, "A dangerous future", *Harvard International Review*, vol. 17, No. 3 (summer 1995), p. 46.

² Рассуждения, вошедшие в настоящий раздел, взяты из работы Phil Williams, "Terrorist financing and organized crime: nexus of relationships, appropriation of methods or both?", Thomas Biersteker, Susan Eckert, and Nikos Passas, eds., forthcoming.

³ Roy Godson, "Special focus: the international fight against money laundering", *Trends in Organized Crime*, vol. 4, No. 4 (1999), pp.1-7.

⁴ Международно признанного определения терроризма не существует. Однако Совет Безопасности в своей резолюции 1566 (2004) от 8 октября 2004 года напомнил, что преступные акты, в том числе против гражданских лиц, совершаемые с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью или захватить заложников с целью вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения и представляющие собой преступления по смыслу международных конвенций и протоколов, касающихся

терроризма, и в соответствии с содержащимися в них определениями, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы никакими соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или другого подобного характера. Рабочая группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам дала аналогичную характеристику терроризма как "любого деяния в дополнение к деяниям, уже указанным в существующих конвенциях по различным аспектам терроризма, Женевских конвенциях и резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения" (A/59/565, пункт 164(a)).

- ⁵ Charles Hanley, "Increasingly guerrillas financed by drugs", *Toronto Star*, 29 December 1994, p. A10.
- ⁶ "The nexus among terrorists, narcotics traffickers, weapons proliferators, and organized crime networks in Western Europe", исследование, подготовленное Отделом федеральных исследований Библиотеки Конгресса Соединенных Штатов, декабрь 2002 года (имеется по адресу <http://www.loc.gov/tr/frd/terrorism.html>).
- ⁷ Thomas M. Sanderson, "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, No. 1 (winter-spring 2004).
- ⁸ Оценки колеблются в пределах от 10 до 25 млн. долл. США (см. Larry Niksch, "Abu Sayyaf: target of Philippine-U.S. anti-terrorism cooperation", Исследовательская служба Конгресса, Библиотека Конгресса Соединенных Штатов, 21 января 2002 года (имеется по адресу <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>)).
- ⁹ "An unforgotten ransom", *Expatica*, 5 September 2003 (имеется по адресу http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=19&story_id=1974.)
- ¹⁰ "French police arrest three linked to Algerian Islamist Group", *Global News Wire—Asia Africa Intelligence Wire*, 19 October 2002.
- ¹¹ El Kadi Ihsane, "In the heartland of the GSPC", *Algeria Interface*, 16 December 2002 (имеется по адресу http://www.algeria-interface.com/new/article.php?article_id=657&lng=e).
- ¹² Anthony Keats, "In the spotlight: the Salafist Group for Call and Combat (GSPC)", *CDI*, 14 January 2003.
- ¹³ Emerson Vermaat, "Bin Laden's terror networks in Europe", тематический документ Института Маккензи, 26 мая 2002 года (имеется по адресу <http://www.mackenzieinstitute.com/commentary.html>).
- ¹⁴ В основу приведенного здесь анализа положена неопубликованная работа Деборы Даймонд, посвященная взаимосвязи между организованной преступностью и терроризмом.
- ¹⁵ Преступления в сфере интеллектуальной собственности можно разделить на три категории: нарушения авторских прав, нарушения, связанные с подделкой торговых марок, и кража торговых секретов. К нарушениям авторских прав обычно относятся пиратство и изготовление контрафактных компьютерных программ, музыкальных записей и видеофильмов. К нарушениям, связанным с подделкой торговых марок, относится изготовление контрафактной продукции под известными торговыми марками. Кража торговых секретов включает в себя хищение ценной запатентованной и секретной информации и охватывает все типы отраслей – от обрабатывающей промышленности и финансовых услуг до высокотехнологичных отраслей. Во всех трех категориях конечной целью является продажа контрафактных или похищенных товаров ради получения прибыли.
- ¹⁶ Свидетельские показания на слушаниях по теме "Преступления в сфере интеллектуальной собственности: используются ли доходы от контрафактных товаров для финансирования

- терроризма?" в Комитете по международным отношениям, Палата представителей Соединенных Штатов, 108-й конгресс, первая сессия, 16 июля 2003 года.
- ¹⁷ James A. Damask, "Cigarette smuggling: financing terrorism?", *Mackinac Center for Public Policy*, 1 July 2002 (имеется по адресу <http://www.mackinac.org/article.asp?ID=4461>).
- ¹⁸ Kimball Perry, "Year later, terrorism claim blasted", *Cincinnati Post*, 11 June 2004 (имеется по адресу <http://www.cincypost.com/2004/11/06/terror110604.html>).
- ¹⁹ Steven Metz, "The future of insurgency", 10 December 1993 (имеется по адресу www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/metz.pdf).
- ²⁰ См. веб-сайт Национальной комиссии по расследованию террористических нападений на Соединенные Штаты (http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Ch1.pdf).
- ²¹ Sebastian Rotella, "Jihad's unlikely alliance", *Los Angeles Times*, 23 May 2004.
- ²² M. Cherif Bassiouni, "Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment", *Harvard International Law Journal*, vol. 43, No. 1 (winter 2002).
- ²³ Thomas M. Sanderson, "Transnational terror and organized crime: blurring the lines", *SAIS Review*, vol. XXIV, No. 1 (winter-spring 2004).
- ²⁴ International Crisis Group, *War and Drugs in Colombia*, Latin America Report, No. 11, 27 January 2005, p. 2 (имеется по адресу http://www.icg.org/library/documents/latin_america/11_war_and_drugs_in_colombia.pdf).
- ²⁵ *The Rule of Law in the Global Village: Issues of Sovereignty and Universality* (Milan, International Scientific and Professional Advisory Council, 2001), pp. X-XI.
- ²⁶ Bassiouni, loc.cit.
- ²⁷ *Annual Report for 2000 and Resource Material Series No. 59* (Tokyo, Asia and Far East Institute for the Preparation of Crime and the Treatment of Offenders, October 2002), part three, Work Product of the 119th International Training Course, "Current Situation of and Countermeasures against Transnational Organized Crime", Visiting Experts' Papers, Matti Jousen, pp. 345 ff.
- ²⁸ См. M. Bassiouni and E. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: the Duty to Prosecute or Extradite in International Law* (Dordrecht, M. Nijhoff, 1995), pp. 7-9; see also M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3rd ed. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1996), pp. 295-382.
- ²⁹ M. Bassiouni, *International Extradition in United States Law and Practice*, 3rd ed. (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications).
- ³⁰ Tamara Makarenko, "Countering the terror-crime nexus", *Jane's Intelligence Review*, 1 April 2002.
- ³¹ Tamara Makarenko, "A model of terrorist criminal relations", *Jane's Intelligence Review*, 1 August 2003.
- ³² Walter Laqueur, "Postmodern terrorism", *Foreign Affairs*, September/October 1996.
- ³³ Tamara Makarenko, "Countering the terror-crime nexus", *Jane's Intelligence Review*, 1 April 2002; and Tamara Makarenko, "A model of terrorist criminal relations", *Jane's Intelligence Review*, 1 August 2003.