

Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней

Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, учрежденная Экономическим и Социальным Советом (резолюция 1992/1 от 6 февраля 1992 года) на смену Комитету по предупреждению преступности и борьбе с ней, провела свою первую сессию в апреле 1992 года (E/1992/30-E/CN.15/1992/7). Совет постановил, что в числе приоритетных тем, которые должны служить ориентиром в работе Комиссии, а также в осуществлении Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, будут темы «Национальная и транснациональная преступность» и «Организованная преступность». 16 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 47/87, в которой предложила Комиссии организовать постоянное наблюдение и анализ в отношении проявлений организованной преступной деятельности транснационального характера.

На своей второй сессии в апреле 1993 года (доклад Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию о работе ее второй сессии, E/1993/32-E/CN.15/1993/9) Комиссия рекомендовала Совету принять проект резолюции о созыве всемирной конференции на уровне министров по организованной транснациональной преступности. Совет последовал этой рекомендации, приняв резолюцию 1993/29 от 27 июля 1993 года. Совет просил Генерального секретаря организовать Всемирную конференцию на уровне министров, которой будет поручено, в частности, рассмотрение вопроса о целесообразности разработки международных документов, включая конвенции, о борьбе против организованной транснациональной преступности. Впоследствии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/103 от 20 декабря 1993 года выразила поддержку Всемирной конференции на уровне министров и призвала государства-члены направить на Конференцию своих представителей самого высокого уровня.

Всемирная конференция на уровне министров прошла в Неаполе, Италия, с 21 по 23 ноября 1994 года. Конференция единодушно приняла Неапольскую политическую декларацию и Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности (Неапольская декларация) (A/49/748).

На своей сорок девятой сессии в 1994 году Генеральная Ассамблея в резолюции 49/159 от 23 декабря утвердила Неапольскую декларацию и просила Генерального секретаря препроводить Неапольскую декларацию Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию для соответствующих действий, поскольку в Декларации содержится просьба к Комиссии заняться опросом мнений правительств относительно воздействия такой конвенции или конвенций о борьбе с организованной транснациональной преступностью и относительно вопросов, которые могут быть охвачены в таком документе. Кроме того, к Генеральному секретарю была обращена просьба представить Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии доклад об осуществлении Неапольской декларации.

В период с 29 апреля по 8 мая 1995 года в Каире проходил девятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, по итогам которого, среди прочего, была принята резолюция 3 о международно-правовых документах, в

том числе конвенции или конвенциях о борьбе с организованной транснациональной преступностью (A/CONF.169/16.Rev.1). Конгресс предложил Комиссии уделить первоочередное внимание осуществлению Неапольской декларации, запросив мнения правительств относительно возможности разработки многонационального документа. Конгресс также предложил элементы для включения в такой документ и просил Комиссию обратиться к Генеральному секретарю, при необходимости, с просьбой оказать содействие по этому вопросу.

На своей четвертой сессии в мае 1995 года Комиссия рассмотрела выводы девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и Всемирной конференции на уровне министров по организованной транснациональной преступности и рекомендовала последующие меры (доклад Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию о работе ее четвертой сессии, E/1995/30-E/CN.15/1995/13). Эти рекомендации были рассмотрены Экономическим и Социальным Советом в ходе его сессии в период с 26 июня по 28 июля 1995 года, и по итогам этой работы была принята резолюция 1995/11 от 24 июля 1995 года, в которой вновь содержалась просьба к Генеральному секретарю приступить к процессу запроса мнений правительств относительно возможной разработки и воздействия международно-правовых документов, таких как конвенция против транснациональной организованной преступности, и собирать и анализировать информацию по этому вопросу. Кроме того, в своей резолюции 1995/27 от 24 июля 1995 года Совет также постановил создать на своей пятой сессии в 1996 году межправительственную рабочую группу открытого состава в рамках Комиссии для рассмотрения такой информации и представления предложений в отношении дальнейших действий.

В соответствии с резолюцией 49/159 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь 18 сентября 1995 года сообщил Ассамблее о желательности разработки международного документа по борьбе с организованной преступностью и о требованиях, которые необходимо удовлетворить в связи с созданием такого документа (A/50/433). Генеральный секретарь также отметил наличие у государств твердой политической воли к достижению такого результата.

В ноябре 1995 года в Буэнос-Айресе прошел Региональный семинар-практикум на уровне министров по дальнейшему осуществлению Неапольской политической декларации и Глобального плана действия по борьбе с организованной транснациональной преступностью. В ходе этого семинара-практикума на основе консенсуса была принята Буэнос-Айресская декларация о предупреждении организованной транснациональной преступности и борьбе с ней (E/CN.15/1996/2/Add.1, приложение).

21 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 50/146, в которой она приняла к сведению доклад Генерального секретаря (A/50/433). Ассамблея, среди прочего, просила Генерального секретаря и впредь укреплять Программу Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия путем обеспечения ее ресурсами, необходимыми для выполнения ее полномочий в полном объеме, включая последующие меры в связи с Неапольской декларацией.

О сложившихся благоприятных условиях для разработки международной конвенции также говорится в вышедшем в апреле 1996 года докладе Генерального секретаря для Комиссии по предупреждению преступности и

уголовному правосудию (E/CN.15/1996/2 и Add.1), в котором были представлены мнения 20 правительств по этому вопросу. Была подтверждена необходимость обеспечения надежности информации, поскольку некоторые страны высказали сомнения относительно возможности разработки такой международной конвенции. Генеральный секретарь рекомендовал создать и поддерживать центральное хранилище данных о законодательных и регулятивных мерах и об организационных структурах, цель которых заключалась бы в предупреждении транснациональной организованной преступности и борьбе с ней, а также данных о двусторонних и многосторонних механизмах сотрудничества.

Эти рекомендации были рассмотрены Экономическим и Социальным Советом, который в своей резолюции 1996/27 от 24 июля 1996 года просил Генерального секретаря учредить такое хранилище. Совет просил Генерального секретаря провести углубленный анализ мнений правительств относительно возможности разработки конвенции или конвенций о борьбе с организованной транснациональной преступностью, учитывая, в частности, Буэнос-Айресскую декларацию о предупреждении организованной транснациональной преступности (E/CN.15/1996/2/Add.1). Кроме того, Генеральному секретарю было поручено представить предложения о необходимых мерах и о проведении государствами практических мероприятий с целью осуществления Неапольской декларации. Совет также постановил, чтобы Комиссия учредила на ее шестой сессии межсессионную рабочую группу с целью рассмотрения доклада и предложений Генерального секретаря.

24 сентября 1996 года правительство Польши представило проект рамочной конвенции против организованной преступности (A/C.3/51/7), который был затем распространен в Генеральной Ассамблее. Впоследствии в своей резолюции 51/120 от 12 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря предложить всем государствам представить свои замечания по предложенному проекту. Ассамблея также просила Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию рассмотреть в первоочередном порядке вопрос о разработке международной конвенции против организованной транснациональной преступности, чтобы как можно скорее завершить свою работу над этим вопросом, и представить через Экономический и Социальный Совет Ассамблее на ее пятьдесят второй сессии доклад о результатах своей работы.

26 февраля 1997 года Генеральный секретарь представил Экономическому и Социальному Совету последующий доклад (E/CN.15/1997/7 и Add.1), содержащий анализ, а также мнения и предложения, представленные государствами по этому вопросу. Кроме того, Фондом им. Джованни и Франчески Фалконе в сотрудничестве с Отделом по предупреждению преступности и уголовному правосудию в составе Секретариата было организовано неофициальное совещание по данной теме, которое прошло в Палермо, Италия, с 6 по 8 апреля 1997 года (E/CN.15/1997/Add.2).

На своей шестой сессии в 1997 году Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию приняла проект резолюции I о последующей деятельности в связи с Неапольской политической декларацией и Глобальным планом действий против организованной транснациональной преступности и рекомендовала Экономическому и Социальному Совету одобрить проект резолюции для принятия Генеральной Ассамблеей (доклад Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию о работе ее шестой сессии, E/1997/30-E/CN.15/1997/21). В соответствии с рекомендацией Экономического и Социального Совета (E/1997/22)

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/85 от 12 декабря 1997 года приняла к сведению доклад неофициального совещания, которое прошло в апреле 1997 года в Палермо, и постановила учредить межсессионную межправительственную группу экспертов открытого состава для разработки предварительного проекта всеобъемлющей международной конвенции.

Первое совещание межсессионной межправительственной группы открытого состава прошло в Варшаве со 2 по 6 февраля 1998 года. Группа представила доклад, содержащий наброски вариантов содержания международной конвенции против организованной транснациональной преступности. К числу обсуждавшихся конкретных элементов Конвенции относились: сфера применения; внутренние обязательства; юрисдикционные вопросы; судебное сотрудничество; защита потерпевших и свидетелей; сотрудничество и обмен информацией между правоохранительными органами; подготовка кадров и техническая помощь; предупреждение преступности; роль Организации Объединенных Наций и других соответствующих организаций; и гарантии (E/CN.15/1998/5).

23 марта 1998 года Генеральный секретарь представил доклад Комиссии об осуществлении Неапольской политической декларации с изложением результатов работы, проделанной Центром по международному предупреждению преступности Управления Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (E/CN.15/1998/6). В докладе была представлена информация, полученная от 17 государств и Программы развития Организации Объединенных Наций. В докладе также были изложены меры, которые впоследствии необходимо было принять Центру с учетом потребностей и просьб государств-членов, стремящихся активизировать свои усилия по предотвращению транснациональной организованной преступности и борьбе с ней. Впоследствии Генеральный секретарь представил два добавочных доклада по работе в рамках следующих мероприятий: i) Регионального семинара на уровне министров стран Африки по организованной транснациональной преступности и коррупции, прошедшего в Дакаре в июле 1997 года, и ii) Регионального семинара на уровне министров стран Азии по организованной транснациональной преступности и коррупции, прошедшего в Маниле в марте 1998 года. Дополнительные сведения и предложения по проекту конвенции поступили в виде результатов трех вышеупомянутых рабочих совещаний на уровне министров, т.е., соответственно, деклараций, принятых в Буэнос-Айресе (E/CN.15/1996/2/Add.1), Дакаре (E/CN.15/1998/6/Add.1) и Маниле (E/CN.15/1998/6/Add.2).

По рекомендации Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, представленной на ее седьмой сессии в 1998 году (E/1998/30-E/CN.15/1998/11), и рекомендации Экономического и Социального Совета, содержащейся в его резолюции 1998/14 от 28 июля 1998 года, Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 53/111 от 9 декабря 1998 года. Генеральная Ассамблея учредила межправительственный специальный комитет открытого состава, в частности для разработки всеобъемлющей международной конвенции против транснациональной организованной преступности (Специальный комитет по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности, именуемый далее «Специальный комитет»). 9 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея также приняла резолюцию 53/114, в которой призвала Специальный комитет уделить внимание разработке основного текста конвенции.

Специальный комитет ранее уже провел неофициальное подготовительное совещание в Буэнос-Айресе с 31 августа по 4 сентября 1998 года. На этом совещании Специальный комитет завершил первое чтение вариантов содержания конвенции, пересмотрев статьи 14–30, и в результате был подготовлен новый сводный проект конвенции (A/AC.254/1 и A/AC.254/4). Этот проект лег в основу дальнейшей работы Специального комитета наряду с предложениями и замечаниями, высказанными правительствами в ходе подготовительного совещания (A/AC.254/5 и Add.2).

Специальный комитет провел 13 сессий и в общей сложности провел 249 заседаний. В 1999 году Специальный комитет провел свои первые шесть сессий в Вене с 19 по 29 января (A/AC.254/9); с 8 по 12 марта (A/AC.254/11); с 28 апреля по 3 мая (A/AC.254/14); с 28 июня по 9 июля (A/AC.254/14); с 4 по 15 октября (A/AC.254/19 и Add.1) и с 6 по 17 декабря (A/AC.254/23), соответственно. Окончательное содержание конвенции было определено на основе дискуссий, в ходе которых конвенция рассматривалась в качестве отдельного и самостоятельного документа с дополнительными документами по конкретным вопросам. Эти дополнительные документы, касавшиеся соответственно торговли женщинами и детьми, незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия и незаконного ввоза мигрантов, в принципе рассматривались в качестве факультативных протоколов к конвенции. Проект протокола о предупреждении и пресечении торговли женщинами и детьми и наказании за нее был представлен Соединенными Штатами и Аргентиной (A/AC.254/4/Add.3/ Rev.1); Канада представила проект протокола против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, боеприпасов и других соответствующих материалов (A/AC.254/4/Add.2), а на основе предложения Австралии и Италии был подготовлен проект протокола по борьбе с незаконным провозом и транспортировкой мигрантов (A/AC.254/4/Add.1 и A/AC.254/4/Add.1/Rev.1).

На основе рекомендации, представленной Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее восьмой сессии (E/1999/30-E/CN.15/1999/12), а также рекомендаций Экономического и Социального Совета (резолюции 1999/20, 1999/21 и 1999/22) Генеральная Ассамблея на своей пятьдесят четвертой сессии 17 декабря 1999 года приняла четыре резолюции. В резолюции 54/126 Ассамблея просила Специальный комитет активизировать его работу и установить крайний срок для ее завершения — 2000 год. В своей резолюции 54/127 Ассамблея просила Генерального секретаря созвать совещание группы экспертов в составе не более 20 членов при обеспечении справедливого географического представительства для подготовки исследования по вопросу о незаконном изготовлении и обороте взрывчатых веществ, осуществляемых преступными элементами, и их использовании в преступных целях. В резолюции 54/128 Ассамблея также поручила Специальному комитету включить в текст проекта конвенции меры по борьбе с коррупцией, связанной с организованной преступностью. Кроме того, Ассамблея в своей резолюции 54/129 постановила созвать политическую конференцию высокого уровня для подписания конвенции в Палермо, Италия, для окончательной доработки и принятия конвенции и протоколов к ней в 2000 году.

В 2000 году в Вене Специальный комитет провел первые пять сессий: с 17 по 28 января (A/AC.254/25); с 21 февраля по 3 марта (A/AC.254/28); с 5 по 16 июня (A/AC.254/31); с 17 по 28 июля (A/AC.254/34); и со 2 по 29 октября (A/AC.254/38, соответственно). На своем 177-м заседании 28 июля 2000 года Специальный комитет утвердил проект «Конвенции Организации

Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» и решил представить его Генеральной Ассамблее для рассмотрения и принятия решения на ее пятьдесят пятой сессии (A/АС.254/34). Кроме того, в ходе одиннадцатой сессии Специального комитета 23 и 24 октября 2000 года были также утверждены соответственно проект «Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» и проект «Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, воздуху и морю» (A/АС.254/38).

В своей резолюции 55/25 от 15 ноября 2000 года Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, а также два дополняющих ее протокола — Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху — и открыла их для подписания на политической конференции высокого уровня, прошедшей 12–15 декабря 2000 года в Палермо, Италия (A/CONF.195/2 и Corr.1), в соответствии с резолюцией 54/129 Ассамблеи от 12 декабря 1999 года (A/55/PV.62).

В ходе двенадцатой сессии Специального комитета в феврале 2001 года (A/55/383/Add.2) была завершена подготовка проекта протокола об огнестрельном оружии (A/55/383/Add.2/Rev.6). На своем 239-м заседании, состоявшемся 2 марта 2001 года, Специальный комитет одобрил проект Протокола против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему. Протокол был принят Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/255 от 31 мая 2001 года.

Конвенция была подписана всеми участниками и вступила в силу 29 сентября 2003 года, на девяностый день после даты сдачи на хранение сороковой грамоты или документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, в соответствии со статьей 38 Конвенции. На основании соблюдения установленного для всех протоколов единого требования к числу сторон, необходимому для их вступления в силу, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее вступил в силу 25 декабря 2003 года; Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху вступил в силу 28 января 2004 года; и Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему вступил в силу 3 июля 2005 года.

В феврале 2004 года в соответствии с резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи Специальный комитет провел свою тринадцатую, заключительную, сессию. Комитет одобрил проект правил процедуры и постановил передать его Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности для рассмотрения и принятия решения на ее первой сессии в июне 2004 года (A/АС.254/42). В ходе своей первой сессии, проходившей с 28 июня по 8 июля 2004 года, Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности в своем решении 1/1 без поправок утвердила правила процедуры, которые были рекомендованы ей для рассмотрения Специальным комитетом (A/АС.254/43).