

*Акбаров У.Н.*

**КМШ АЛКАГЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТЕРДЕ УЮШКАН КЫЛМЫШТУУЛУККА  
КАРШЫ КҮРӨШҮҮ КЫЗМАТТАШТЫГЫН ӨНҮКТҮРҮҮ ЖАНА ТҮЗҮҮ**

*Акбаров У.Н.*

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С  
ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РАМКАХ СНГ**

*U.N. Akbarov*

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF CO-OPERATION OF STATES IN STRUGGLE  
WITH ORGANIZED CRIME WITHIN CIS**

УДК: 343.4(043.3):007

*Уюшкан кылмыштуулукка каршы күрөшүүдө КМШ өлкөлөрүндөгү эл аралык кызматташуу.*

**Негизги сөздөр:** эл аралык кызматташтык, уюшкан кылмыштуулук, Конвенция, мамлекеттик аралык макулдашуулар.

*В статье говорится о Международном сотрудничестве стран СНГ в борьбе с организованной преступностью.*

**Ключевые слова:** международное сотрудничество, организованная преступность, Конвенция, межгосударственные соглашения.

*International co-operation of countries of CIS in struggle with organized crime.*

**Key words:** International co-operation, organized crime, Convention, inter-state agreements.

Бесспорно, что преступность, особенно ее организованные формы, давно вышла за рамки национальных границ, поэтому борьба с ней возможна только путем широкого международного сотрудничества. При этом, чем выше уровень интернационализации преступности, тем более активное и всестороннее должно быть взаимодействие государств в борьбе с организованной преступностью. Как показывает практика, наиболее успешно это происходит в рамках международных организаций. Примером тому является сотрудничество стран СНГ по предотвращению и борьбе с организованной преступностью.

Сложность борьбы с данным социально опасным явлением в рамках СНГ обуславливается рядом причин: с одной стороны, кризисная экономико-политическая обстановка в бывших республиках СССР, наличие серьезных пробелов в уголовном, уголовно-процессуальном законодательстве, отсутствие эффективных методических разработок по расследованию фактов организованной преступности; с другой — несовершенство механизма межгосударственной координации сотрудничества.

С распадом СССР существовавшее ранее общее правовое пространство (в отличие от криминального) практически сузилось до территории отдельных вновь образовавшихся суверенных, независимых государств. Организованные же преступные формирования стали строить свою криминальную стратегию и тактику с учетом правовой и организационной неурегулированности межгосударственных отноше-

ний и связей криминалистов в сфере борьбы с организованной преступностью.

Становилось все более ясно, что запаздывание с разработкой межгосударственных соглашений и корректировкой национального законодательства негативно сказывается на практике борьбы с организованными межгосударственными преступлениями.

На первом этапе проблемы совместной борьбы с распространением организованной преступности решались в рамках объединения усилий постсоветских государств в борьбе со всеми видами преступности.

Как результат вышеназванных причин, в настоящее время отмечается серьезный рост преступлений, совершаемых организованными преступными сообществами во всех бывших республиках СССР. Причем общекриминальное пространство не только не сократилось, но и сохранило свою общую ранее территорию. Более того, оно даже расширилось за счет смыкания с организованной преступностью стран дальнего зарубежья. При этом многие криминальные сообщества отдельных государств наладили между собой устойчивые связи. Так, например, с преступными группировками СНГ активно сотрудничает итальянская мафия, американская "Коза Ностра", колумбийские наркокартели.

Кроме того, сотрудниками правоохранительных органов стран СНГ отмечаются факты совместной деятельности преступных национальных сообществ с государствами так называемого "золотого треугольника" (Бирма, Таиланд, Лаос) и "золотого полумесяца" (Афганистан, Иран, Пакистан). Указанные криминальные сообщества нередко проводят совместные акции во многих сферах преступного бизнеса, представляющего международную опасность (например, в сфере нелегального межгосударственного оборота наркотиков, торговли оружием и антиквариатом, радиоактивными и редкоземельными веществами, а также в кредитно-финансовой и коммерческой сферах, как правило, связанных с отмыванием "грязных денег"), в силу чего практически всем государствам причиняется существенный экономический ущерб.

Кроме того, по данным Интерпола, с каждым годом увеличивается поток "грязных денег" из Кыргызстана и Казахстана, других стран СНГ в Швейцарию. Например, с 1993 по 1996 г. банковские

вклады этих государств, в основном России, увеличились с 2 до 4,4 млрд. швейцарских франков. Управляемые по доверенности денежные средства увеличились с 400 млн. до 1,2 млрд. франков. Доля авуаров из стран СНГ, размещенных в 125 швейцарских банках, за 1994 г. удвоилась. Такая же тенденция сохранилась и в 1995 г. Что касается темпов прироста авуаров, то из названных государств они составили 58 % против 1,7 % увеличения общей суммы вкладов традиционных клиентов.

Из приведенных примеров следует, что в бывшем СССР сформировались и уже действуют мощные преступные организации, объединенные жесткой дисциплиной, которые активно используют любые промахи государственной власти для осуществления своих акций и противодействия правоохранительным органам. Поэтому требуются специальные, нормативно-правовые акты и межгосударственные соглашения не ведомственного, а общего, универсального характера для всех стран бывшего СССР с соответствующей корректировкой национальных законодательств и своевременной их реализацией на практике в борьбе с организованными межгосударственными преступлениями.

В этом плане образование Содружества Независимых Государств создало в целом благоприятные условия для объединения усилий стран-участников в борьбе с обычной и организованной преступностью. Однако правовое оформление данного механизма происходит крайне медленно, не всегда последовательно и в целом по ведомственному принципу. Недостаточно четко определено, каким формам (договорно-правовым либо институциональным) необходимо отдавать предпочтение в этом процессе. Несмотря на это, процесс сотрудничества в данной области интенсифицируется.

Первые активные шаги по созданию договорной базы были предприняты на межведомственном уровне. Так, МВД РСФСР еще до распада СССР заключило соглашение о взаимодействии с МВД Белоруссии (1990), Армении и Молдовы (1991).

В дальнейшем представители ранее входивших в состав СССР республик, за исключением стран Балтии, подписали соглашение об общих вопросах взаимодействия МВД в области борьбы с преступностью. Затем было принято соглашение по поводу обеспечения органов МВД этих стран материально-техническими средствами и специальной техникой для повышения эффективности обмена информацией и сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и психотропных веществ.

В этих соглашениях определялся круг вопросов, по которым должно было осуществляться сотрудничество:

- борьба с обычной и международной, главным образом организованной, преступностью;
- розыск преступников, без вести пропавших лиц, установление личности неопознанных трупов и другие, его формы, порядок оформления запросов и

просьб по уголовным делам, делам оперативного учета и материалам об административных правонарушениях.

Однако в этих соглашениях о возможных конкретных совместных формах борьбы с трансграничной организованной преступностью еще не говорилось.

Поэтому, после подписания в апреле 1992 г. на совещании министров внутренних дел независимых государств в г. Алма-Ата Соглашения о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью было предусмотрено сотрудничество государств по следующим основным направлениям: борьба с преступлениями против жизни, здоровья, свободы, достоинства личности и собственности; борьба с бандитизмом, терроризмом и международной преступностью; борьба с незаконными операциями с оружием, боеприпасами, взрывчатыми, ядовитыми веществами и радиоактивными материалами; борьба с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; борьба с незаконным изготовлением и сбытом поддельных документов, денег и ценных бумаг; борьба с преступлениями в сфере экономики; борьба с контрабандой, а также преступлениями, объектом которых являются культурные и исторические ценности; розыск преступников, лиц, укрывающихся от следствия и суда, отбытия наказания, без вести пропавших и т.д.

Исходя из стремления сохранить и развивать сотрудничество в области борьбы с преступностью 14 сентября 1992 года был заключен двухсторонний Договор между Российской Федерацией и Республикой Кыргызстан «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам». Аналогичные Договоры Кыргызская Республика заключила с Республикой Казахстан 4 июля 1996 года, Китайской Народной Республикой 6 июля 1996 года, Республикой Узбекистан 24 декабря 1996 года, Латвийской Республикой 14 апреля 1997 года. Принят Закон от 27 мая 1994 года «О заключении, ратификации, исполнении и денонсации международных договоров Кыргызской Республики». 5 апреля 1997 года в г. Ташкенте подписано Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан «О сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и злоупотреблений», 4 мая 1997 года в г. Ташкенте подписан Меморандум «О взаимопонимании и сотрудничестве в области контроля за незаконным производством, оборотом, злоупотреблении наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров».

Важным этапом в области борьбы с организованной преступностью стало заключение между государствами СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным

и уголовным делам, что позволило полнее и тщательнее на многостороннем уровне решать вопросы совместной борьбы с преступностью на территории бывшего СССР. Конвенция была подписана в Минске 22 января 1993 г. главами государств - членов СНГ.

В указанной Конвенции особое внимание было уделено порядку и условиям выдачи одним государством СНГ другому лицу, находящихся на территории каждого из подписавших Конвенцию государств, для привлечения к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение. Здесь же рассматриваются случаи, когда экстрадиция обязательна, когда в ней может быть отказано либо когда экстрадиция может быть отсрочена, а также оговорены условия взятия выдаваемого лица под стражу и т.д.

Кроме того, в Конвенции определен порядок осуществления уголовного преследования. В ней отмечается, что каждая договаривающаяся сторона в соответствии со своим законодательством обязуется произвести уголовное преследование своих граждан, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающей стороны (ст. 72).

В Конвенции содержится ряд положений, касающихся передачи договаривающимися сторонами предметов, использованных преступниками, доказательственной и иной информации по совершенному и расследуемому преступлению, влекущему выдачу лица в соответствии с положениями Конвенции.

Что касается процедуры выдачи преступников и уголовного преследования за преступления, а также исполнения следственных поручений, то Конвенция предусматривает обязательное взаимодействие по указанным вопросам, затрагивающим права граждан и требующим санкции прокурора. Данного рода взаимодействие осуществляется генеральными прокурорами (прокурорами) договаривающихся сторон (ст. 80).

Кыргызская Республика подписала ряд двусторонних и многосторонних межведомственных Соглашений стран – участников СНГ. 8 октября 1992 года было заключено Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратуры республик Беларусь, Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией. 18 февраля 1996 года Генеральные прокуроры республик, являющихся субъектами СНГ, условились об общих принципах взаимодействия и сотрудничества между прокуратурами.

Кроме того, 6-7 декабря 1995 г. в Москве на совещании Генеральных прокуроров всех стран - участниц СНГ было принято предварительное решение о сотрудничестве прокуратур СНГ в борьбе с организованной преступной деятельностью, что также явилось серьезным шагом в укреплении взаимодействия в предотвращении такого социально опасного явления, как организованная преступность.

Данным Соглашением предусматривается письменная форма запросов о содействии, причем само сотрудничество предполагается осуществлять через соответствующие центральные службы государственных участников, а также через Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и другими опасными видами преступлений на территории СНГ, а в случае крайней необходимости запрос о содействии может быть направлен непосредственно в местное (региональное) подразделение запрашиваемой стороны, с целью компетентного исполнения данного запроса. При этом о запросе должна одновременно информироваться центральная служба запрашиваемой стороны.

Ключевым моментом Соглашения, безусловно, является решение вопроса о проведении совместных научных исследований. Для того чтобы эти исследования стали более эффективными и практически применимыми, в них должны принимать участие не только ученые из органов МВД, но и специалисты из системы прокуратуры и юридических вузов. Поэтому необходимо объединить усилия ученых стран СНГ для разработки не только вопросов оперативно-розыскной деятельности, но и современных криминалистических проблем тактики и методики раскрытия и расследования преступлений, совершенных организованными преступными группами.

Разработка последних крайне необходима, поскольку существующие методики расследования отдельных видов преступлений, в том числе совершенных группами преступников, как показывает практика, используются недостаточно эффективно, особенно если они имеют межгосударственные, транснациональные, преступные связи.

Это объясняется еще и тем, что ранее разработанные и пока используемые в Странах СНГ методики расследования групповых преступлений в принципе устарели, не учитывают всех специфических (практически однотипных во всех государствах СНГ) характеристик современной организованной преступности.

Кроме того, научным исследователям, как и практическим работникам правоохранительных органов, мало известны и слабо учитываются в научных разработках и в методиках расследования особенности преступных сообществ, имеющих межгосударственные и транснациональные преступные связи, и совершаемые ими преступления. Что касается особенностей криминальной деятельности подобного рода преступных организаций, то криминалистами стран СНГ не изучен объем информации о ней, а также не накоплен опыт ее систематизации (в основном ввиду отсутствия устойчивых связей между правоохранительными органами стран СНГ).

Поэтому, чтобы наладить устойчивые межгосударственные научные связи по разработке методов борьбы с организованной преступностью, целесообразнее сначала скоординировать усилия ученых-криминалистов различных ведомств внутри каждой

отдельной страны СНГ. Для этих целей желательно создать в указанном Бюро не только банк соответствующих данных, но и специализированный научно-исследовательский центр, который мог бы обеспечить аналитическую, исследовательскую и методическую стороны борьбы с организованной преступностью.

19 января 1996 года в г. Москва Совет Глав государств Содружества Независимых Государств, заслушав информацию Генерального прокурора Российской Федерации Ю. И. Скуратова об итогах совещания генеральных прокуроров государств-участников СНГ, состоявшегося 6-7 декабря 1995 года в г. Москве, решил:

- одобрить инициативы совещания генеральных прокуроров государств СНГ в области сотрудничества в борьбе с преступностью и укреплении правопорядка в государствах Содружества.

В преддверии празднования 275-летия российской прокуратуры в г. Москве, 6 января 1997 года состоялось очередное совещание Генеральных прокуроров государств – членов СНГ, где принято решение Координационного совета Генеральных прокуроров государств СНГ, в частности, предусмотрено:

- провести совместное заседание Координационного совета Генеральных прокуроров и Совета министров, внутренних дел в целях объединения усилий по реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами особо опасных преступлений на территории государств-участников СНГ на период до 2000 года и Соглашения в борьбе с преступлениями в сфере экономики;

- рекомендовать всем прокурорам государств СНГ усилить контроль за исполнением международных следственных поручений по уголовным делам, подготовкой и рассмотрением ходатайств о выдаче граждан, подозреваемых в совершении преступлений.

24 апреля 1992 года в г. Алма-Ата состоялось совещание министров внутренних дел бывших союзных республик (кроме Республики Молдова и стран Балтии). Данное совещание проводилось по поручению правительств республик, в развитие достигнутых 13-14 марта 1992 года в г. Москве договоренностей и по нему было принято Соглашение «О взаимодействии Министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью».

Следующим шагом в области борьбы с организованной преступностью стало утверждение в марте 12 марта 1993 г. Советом глав правительств СНГ Программы совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ.

В данной Программе особо отмечалось резкое ухудшение криминогенной обстановки в большинстве государств – участников Содружества,

вызывающее недовольство населения и представляющее реальную угрозу национальной безопасности и процессу реформ, проводимых в суверенных государствах.

Сложившаяся обстановка требовала принятия эффективных совместных мер противодействия организованной преступности, использования сложившихся ранее профессиональных контактов, научно-технических и иных возможностей и создания эффективного механизма противодействия. В целях совершенствования правовой базы по борьбе с организованной преступностью и коррупцией было признано целесообразным войти с предложениями в законодательные органы государств-участников Содружества о необходимости принятия законов о борьбе с организованной преступностью и коррупцией, о государственной службе, о борьбе с «отмыванием» доходов, об оружии, о защите работников правоохранительных органов и участников уголовного процесса, об оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии с этой Программой была поставлена цель разработать и заключить межгосударственные соглашения по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с организованной преступностью, незаконным обращением оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ, о порядке взаимодействия следственно-оперативных групп на территории других государств, о порядке взаимодействия органов внутренних дел, таможенных служб и пограничных войск, о сотрудничестве в сфере борьбы с преступлениями в банковской, кредитно-финансовой системах, коммерческих структурах и в сфере внешнеэкономической деятельности, о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Важным событием стало принятие 24 сентября 1993 г. Советом глав государств - участников СНГ решения о создании Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными преступлениями на территории СНГ.

Принятие этого решения было вызвано продолжающимся расширением зоны деятельности организованной преступности, ростом числа преступлений, совершаемых организованными преступными группами во всех бывших республиках СССР, что заставило руководителей стран СНГ поставить вопрос о создании соответствующего межгосударственного органа, который мог бы обеспечить надлежащую скоординированность усилий правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью и ее проявлениями. Одновременно с принятием указанного решения было утверждено Положение об этом Бюро как о постоянно действующем органе по организации борьбы с организованной преступностью и иными опасными преступлениями на территории СНГ.

В Положении определены статус данного органа, его структура, штаты, вид руководства и

другие организационные вопросы. Основными задачами Бюро являются:

1) формирование специализированного банка данных на базе компьютерного центра Бюро и предоставление инициативной информации в соответствующие министерства внутренних дел;

2) содействие в осуществлении межгосударственного розыска участников преступных сообществ, лиц, совершивших наиболее опасные преступления и скрывающихся от уголовного преследования;

3) обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-розыскных и комплексных мероприятий, затрагивающих интересы нескольких государств — участников СНГ, выработка рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью.

Местонахождением Бюро была определена Москва.

Создание данного органа было весьма своевременным. Начальный период деятельности Бюро практически сразу выявил его необходимость и эффективность.

Так, в 1995 г. посредством Бюро службами МВД России и МВД других государств — участников СНГ было организовано и проведено свыше 20 целевых поисково-розыскных операций, скоординировано взаимодействие 35 оперативно-следственных групп МВД стран СНГ, оказано содействие в экстрадиции 60 опасных преступников, исполнено более 250 запросов оперативно-розыскного характера 8.

17 февраля 1994 года в г. Ашхабаде было подписано Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел СНГ в сфере борьбы с организованной преступностью. В соответствии с этим Соглашением сотрудничество в борьбе с организованной преступностью осуществляется в следующих формах:

1. Обмен представляющий взаимный интерес оперативно-розыскной, справочной, криминалистической и иной информацией относительно: любых преступлений, совершенных или подготавливаемых к совершению на территории государства другой

Стороны в составе организованной группы; конкретных фактов и событий, физических лиц, причастных или подозреваемых в причастности к организованной преступности; персонального состава, сферы деятельности, организации управления, структурных и внешних связей криминальных группировок, деятельность которых носит международных характер; имевших место или предполагаемых контактов между преступными группами, действующими в государствах Сторон; форм и методов осуществления организованными группами преступной деятельности, в том числе «отмывания» средств, полученных в результате такой деятельности, а также наиболее эффективных мер противодействия организованной преступности;

2. Проведение по запросам оперативно-розыскных мероприятий и отдельных процессуальных действий по делам, связанными с организованной преступностью;

3. Обмен опытом работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров по вопросам борьбы с организованной преступностью;

4. Планирование и осуществление скоординированных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение преступной деятельности организованных групп, включая в необходимых случаях проведение «контролируемых поставок»;

5. Обмен законодательными и иными нормативно-правовыми актами, методическими рекомендациями по вопросам борьбы с организованной преступностью, а также содействие в приобретении учебной и научной литературы по этим вопросам;

6. Содействие на договорной основе в подготовке и повышении квалификации кадров, в том числе путем организации стажировок в специализированных подразделениях по борьбе с организованной преступностью;

7. Проведение совместных научных исследований проблем борьбы с организованной преступностью, представляющих взаимный интерес.

Рецензент: д.ю.н., профессор Адилев А.