



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
6 February 2006

Russian
Original: English

Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию

Пятнадцатая сессия

Вена, 24–28 апреля 2006 года

Пункт 6(d) предварительной повестки дня*

**Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной
преступностью: мошенничество, преступное неправомерное
использование и фальсификация личных данных и связанные
с ними преступления**

Исследование о мошенничестве, преступном неправомерном использовании и фальсификации личных данных и связанных с ними преступлениях

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	2
II. Методология и сбор информации	6–16	3
III. Ответы, полученные от государств–членов	17	7
IV. Заключительные замечания: будущая работа и сроки завершения исследования	18–21	8

* E/CN.15/2006/1.



I. Введение

1. В своей резолюции 2004/26 от 21 июля 2004 года, озаглавленной "Международное сотрудничество в деле предупреждения и расследования случаев мошенничества, преступного неправомерного использования и фальсификации личных данных и связанных с ними преступлений, а также преследования и наказания за них", Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря созвать, в консультации с региональными группами и при условии наличия внебюджетных средств, совещание межправительственной группы экспертов, представительство в котором основывалось бы на региональном составе Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию и отражало разнообразие правовых систем и которое было бы открыто для любого государства-члена, желающего принять участие в качестве наблюдателя, с целью подготовки исследования о мошенничестве и преступном неправомерном использовании и фальсификации личных данных, включая:

a) характер и размеры мошенничества и преступного неправомерного использования и фальсификации личных данных;

b) национальные и транснациональные тенденции, связанные с мошенничеством и преступным неправомерным использованием и фальсификацией личных данных;

c) связь между мошенничеством, другими формами экономической преступности, преступным неправомерным использованием и фальсификацией личных данных и другими незаконными видами деятельности, включая организованную преступность, отмывание денег и терроризм;

d) предупреждение мошенничества и преступного неправомерного использования и фальсификации личных данных и противодействие таким деяниям с помощью норм коммерческого и уголовного права, уголовного правосудия и других средств и возможные пути их гармонизации;

e) вызванные мошенничеством и преступным неправомерным использованием и фальсификацией личных данных конкретные проблемы, которые стоят перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой.

2. В этой же резолюции Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря представить Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее четырнадцатой сессии доклад о ходе работы межправительственной группы экспертов и плане работы в связи с проведением исследования и своевременно представить Комиссии на ее пятнадцатой сессии, или, если это необходимо, на ее шестнадцатой сессии основной доклад о результатах этого исследования.

3. При поддержке правительства Канады 17 и 18 марта 2005 года в Вене было проведено совещание Межправительственной группы экспертов открытого состава по подготовке исследования о мошенничестве и преступном неправомерном использовании и фальсификации личных данных¹. В соответствии с резолюцией 2004/26 Экономического и Социального Совета доклад этого совещания был представлен Комиссии по предупреждению

преступности и уголовному правосудию на ее четырнадцатой сессии. Это был доклад о ходе работы, в котором кратко излагалась информация об обсуждениях, состоявшихся в ходе совещания, и сформулированных Группой экспертов рекомендациях относительно характера, сферы и методологии исследования, а также относительно того, какую информацию следует запросить у государств-членов и других соответствующих субъектов, с тем чтобы она могла лечь в основу этого исследования.

4. На совещании Группы экспертов в числе прочих вопросов обсуждался вопрос о сроках завершения исследования. Было высказано мнение о том, что важно сделать все возможное, чтобы завершить работу к пятнадцатой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, но при этом отмечалось, что сроки будут также зависеть от того, сколько времени потребуется для сбора необходимой информации. Кроме того, такой подход соответствует мандату, сформулированному в резолюции 2004/26 Экономического и Социального Совета, в которой Совет уполномочил Генерального секретаря представить доклад, содержащий результаты и данные, полученные в ходе исследования, на рассмотрение Комиссии, "если это необходимо", на ее шестнадцатой сессии. Исходя из того, что достаточная информация и репрезентативные данные, которые позволили бы подготовить основной доклад, содержащий результаты исследования, не были получены к концу января 2006 года (см. пункт 17 ниже), и учитывая, что, отсрочив представление основного доклада еще на год, удалось бы собрать более полные данные и провести более обстоятельное и обоснованное исследование, Генеральный секретарь имеет честь представить вниманию Комиссии настоящий промежуточный доклад, посвященный методологическим вопросам.

5. В настоящем докладе содержится обзор мер, принятых Секретариатом в соответствии с рекомендациями совещания Группы экспертов. В нем также содержится краткая информация о методологии, которая используется для сбора информации и материалов, необходимых для проведения исследования, и о механизмах, созданных для этой цели. Наконец, в нем содержатся дополнительные данные к материалам, направленным Секретариату государствами-членами, а также информация о сроках предстоящей работы, которые предусматривают завершение исследования и представление его результатов на рассмотрение Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее шестнадцатой сессии.

II. Методология и сбор информации

6. Что касается методологических и процедурных аспектов подготовки исследования, то Группа экспертов отметила, что для проведения конкретной работы в рамках исследования, включая сбор и анализ данных и подготовку проекта доклада, содержащего соответствующие выводы и результаты, необходимо создать небольшую группу, в которую на добровольных началах вошли бы технические эксперты по вопросам мошенничества и мошеннического использования личных данных. Ряд государств-членов уже предложили направить экспертов для участия в этой работе и содействия ей, однако Группа экспертов предложила рассмотреть вопрос о назначении для этой цели

специализирующихся в этой области экспертов также и государствам–членам, представители которых не участвовали в совещании.

7. В ходе совещания Группа экспертов решила, что исследование должно проводиться на базе информации и материалов, представленных самими экспертами, данных, полученных из правительственных источников, включая соответствующие актуальные программные, законодательные, научно–исследовательские и прочие материалы, и, когда это целесообразно и возможно, информации из коммерческих и других межправительственных или неправительственных источников. Группа экспертов решила также, что Секретариату следует подготовить и распространить среди государств–членов вопросник с целью сбора информации о мошенничестве и преступном неправомерном использовании и фальсификации личных данных. Группа экспертов решила далее, что, исходя из общих принципов, содержащихся в техническом документе, который был представлен делегацией Канады в ходе совещания, и принимая во внимание резолюцию 2004/26 Экономического и Социального Совета, аннотированную повестку дня совещания и мнения, высказанные в ходе совещания, вопросник должен представлять собой единый опросный документ, состоящий из двух основных частей, одна из которых должна быть посвящена мошенничеству, а другая – мошенническому использованию личных данных².

8. Учитывая вышесказанное, Секретариат в сотрудничестве с Группой экспертов приступил к разработке проекта вопросника. С этой целью были также проведены предварительные консультации с экспертами, участвовавшими в работе одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, который проходил в Бангкоке 18–25 апреля 2005 года. Следует напомнить, что в рамках работы одиннадцатого Конгресса вопросам, касающимся масштабов исследования и конкретных видов преступности, которые оно могло бы охватывать, было отведено видное место, поскольку они обсуждались на семинаре–практикуме по вопросу о мерах по борьбе с экономическими преступлениями, включая отмывание денег, и на семинаре–практикуме по вопросу о мерах по борьбе с преступлениями, связанными с использованием компьютеров. Кроме того, в Бангкокской декларации "Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия"³, которая была принята в ходе этапа высокого уровня одиннадцатого Конгресса, к государствам–членам был обращен призыв к укреплению соответствующих программ, мер и учреждений в плане национальной деятельности и международного сотрудничества в деле предупреждения и расследования экономических и финансовых преступлений и преступлений, совершаемых посредством или с помощью информационных технологий, а также уголовного преследования за эти преступления. Кроме того, в Бангкокской декларации отдельно упоминалось о первостепенной важности противодействия мошенническому использованию документов и личных данных для пресечения организованной преступности и терроризма. Государства–члены далее взяли на себя обязательство улучшать международное сотрудничество, в том числе посредством технической помощи, в деле борьбы с мошенническим использованием документов и личных данных, в частности мошенническим использованием документов на въезд/выезд, с помощью совершенствования мер

безопасности, и содействовать принятию соответствующего национального законодательства⁴.

9. Первый проект вопросника, разработанный для целей исследования, был представлен Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию для рассмотрения и анализа в качестве документа зала заседаний⁵ на ее четырнадцатой сессии. Проект вопросника был еще раз обновлен до его распространения, с тем чтобы, насколько это возможно, учесть комментарии и замечания, полученные от государств-членов.

10. Окончательный текст вопросника с внесенными в него изменениями был распространен среди государств-членов в приложении к вербальной ноте от 15 сентября 2005 года с целью сбора информации, необходимой для подготовки исследования. Государствам-членам предлагалось, по возможности, оперативно, но не позднее 10 января 2006 года представить максимально развернутые ответы на этот вопросник. Вопросник был также направлен на рассмотрение экспертам, которые участвовали в совещании Группы экспертов, с тем чтобы они представили Группе данные, замечания или выводы по конкретным тематическим областям исследования.

11. В соответствии с резолюцией 2004/26 Экономического и Социального Совета Секретариат поддерживал прямые контакты с Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Такие контакты были сочтены необходимыми, поскольку во время обсуждения проблемы мошенничества на своей тринадцатой сессии в 2004 году и рассматривая вопрос о том, следует ли рекомендовать резолюцию для принятия Экономическим и Социальным Советом, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию принимала во внимание работу, проделанную ранее органами ЮНСИТРАЛ. Кроме того, она рассмотрела эту проблему с точки зрения уголовного и публичного права и в более широком контексте, охватив аспекты частного права, а также коммерческое мошенничество и другие его разновидности. В этой связи представитель Секретариата ЮНСИТРАЛ посетил совещание Группы экспертов и выступил с обзором работы, проделанной ЮНСИТРАЛ в последнее время в области коммерческого мошенничества, особо отметив необходимость включения в исследование элементов частного коммерческого права и публичного уголовного права и обратив внимание на соответствующую информацию, которая уже получена Секретариатом ЮНСИТРАЛ из частных коммерческих и иных источников и которую можно использовать в исследовании.

12. В дополнение к соответствующей рекомендации совещания Группы экспертов и в целях ее осуществления совместно с Секретариатом ЮНСИТРАЛ были приняты меры, направленные на сбор информации из коммерческих источников и от других субъектов частного сектора. В этом контексте в октябре 2005 года частным компаниям было направлено совместное письмо, в приложении к которому содержался вышеупомянутый вопросник о мошенничестве и мошенническом использовании личных данных, с целью получить информацию по вопросам, которые охватывает исследование. В письме подчеркивалось, что такая информация чрезвычайно важна для составления полной картины проблем, которые следует изучить в исследовании, а также полезна для обеспечения объективности и сбалансированности не только материалов, на базе которых будет проводиться исследование, но и

соответствующих выводов и рекомендаций. В нем отмечалось далее, что, поскольку вопросник был составлен таким образом, чтобы получить информацию, касающуюся как уголовных, так и коммерческих аспектов, субъекты частного сектора не обязательно должны отвечать на все вопросы, содержащиеся в нем, и поэтому им предлагается представлять частичные ответы, уделяя основное внимание коммерческим аспектам. Наконец, в нем подчеркивалось, что все данные, полученные от частного сектора, являются конфиденциальными, и в случае их публикации источники, из которых они были получены, разглашаться не будут.

13. Докладчик по вопросам научных исследований, выступавший на совещании Группы экспертов, имел возможность представить доклад о таких совместных мерах и цели, которую они преследуют, в ходе совещания Группы экспертов по вопросам коммерческого мошенничества, которое было проведено Секретариатом ЮНСИТРАЛ 12–14 октября 2005 года в Вене. Докладчик по вопросам научных исследований подчеркнул также, что в вербальной ноте, направленной государствам–членам с целью сбора информации для исследования, национальным органам также предлагалось разослать содержащийся в приложении вопросник частным компаниям, зарегистрированным в их странах, и просить их представить соответствующую информацию.

14. Ожидается, что в дальнейшем для представления информации, касающейся тематических областей исследования, в частности тех его аспектов, которые связаны с мошенническим использованием личных данных, государства–члены будут использовать механизм отчетности, созданный Конференцией Участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Вторая сессия Конференции была проведена в Вене 10–21 октября 2005 года. Конференция приняла, в частности, решение 2/3 под названием "Осуществление Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности", и решение 2/4 под названием "Осуществление Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности"⁶. В этих решениях Конференция Участников просила Секретариат осуществлять сбор информации среди государств–участников и государств, подписавших протоколы, в контексте утвержденной Конференцией программы работы, в том числе по вопросам, связанным с надежностью документов на въезд/выезд или удостоверений личности и контролем за ними (статья 12 обоих протоколов), а также с их законностью и действительностью (статья 13 обоих протоколов). С этой целью Секретариат в соответствии с руководящими указаниями Конференции Участников подготовил вопросник для сбора информации также и по этим вопросам. Предполагается, что ответы, которые будут получены, проанализированы и оценены Секретариатом и представлены Конференции Участников на ее третьей сессии в октябре 2006 года, станут дополнительным источником информации для той части исследования, которая посвящена преступному неправомерному использованию и фальсификации личных данных (мошенническому использованию личных данных).

15. Секретариат будет продолжать использовать результаты работы и обсуждений второго Всемирного саммита генеральных атторнеев и генеральных прокуроров, главных обвинителей и министров юстиции, который был проведен в Дохе 14–16 ноября 2005 года. Эта встреча на высшем уровне была организована Катаром, и в соответствии с резолюцией 2004/30 Экономического и Социального Совета от 21 июля 2004 года Секретариат оказал помощь в ее подготовке и основном обслуживании. Ожидается, что рекомендации, одобренные Саммитом после обстоятельных обсуждений и конструктивного обмена мнениями в ходе первого практикума по вопросу о потребностях органов прокуратуры в связи с необходимостью заниматься новыми и изощренными видами преступлений, в частности киберпреступностью и экономическими и финансовыми преступлениями⁷, послужат надежной основой для разработки выводов и рекомендаций в рамках исследования.

16. Кроме того, в соответствии с рекомендацией Группы экспертов Секретариат поддерживает контакты с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), рассматривая возможность продолжения сотрудничества и обмена информацией, в частности по вопросам, касающимся документов на въезд/выезд. В этой связи следует отметить, что ИКАО направила Секретариату подготовленные под руководством Лионской/Римской группы Группы восьми справочные материалы по минимальным стандартам защиты в отношении обработки и выдачи машиночитываемых и других паспортов, а также Руководящие принципы, касающиеся мер в отношении мошеннического использования заграничных паспортов и других документов на въезд/выезд и удостоверений личности. Эти материалы будут также использоваться для целей исследования, в частности при рассмотрении вопроса о передовой практике и мерах пресечения мошеннического использования личных данных.

III. Ответы, полученные от государств–членов

17. К 30 января 2006 года Секретариат получил ответы на вопросник, касающийся мошенничества и мошеннического использования личных данных, от следующих 13 государств–членов: Беларуси, Испании, Марокко, Норвегии, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Турции, Финляндии, Швеции и Южной Африки. Многие из них представили также тексты соответствующих законов. Несколько других государств–членов сообщили, что они в настоящее время проводят консультации и собирают дополнительную информацию в рамках подготовки к представлению ответов на вопросник. Исследование о мошенничестве и мошенническом использовании личных данных не может опираться исключительно на этот материал, который не представляет собой достаточной и репрезентативной базы. Тем не менее он является первой подборкой данных от правительств, которая будет обработана и распространена Секретариатом среди экспертов, участвующих в этом исследовательском проекте, наряду с дополнительными материалами, которые, как ожидается, будут в надлежащий срок получены от других государств–членов и субъектов частного сектора.

IV. Заключительные замечания: будущая работа и сроки завершения исследования

18. Секретариат будет по-прежнему служить координационным центром для представления ответов на вопросник и любых других материалов, которые могут быть сочтены необходимыми и полезными для подготовки исследования. В этой связи Секретариат направил государствам–членам и экспертам, участвующим в этом исследовательском проекте, соответственно, в информационном циркуляре и по электронной почте напоминание с просьбой представлять информацию и материалы, которые можно было бы использовать для целей исследования. Генеральный секретарь пользуется случаем, чтобы призвать государства–члены, которые еще не сделали этого, заполнить и представить ответы на вопросник, с тем чтобы обеспечить наличие исчерпывающего материала, что позволит провести широкомасштабный обзор проблем, которым посвящено исследование.

19. Относительно будущей работы и сроков завершения исследования следует отметить, что к составлению основной части доклада можно приступить сразу после того, как Секретариат получит и распространит среди экспертов новые ответы на вопросник или иные материалы, связанные с исследованием. Таким образом, ожидается, что процесс его составления начнется в надлежащий срок и первый проект доклада, содержащий результаты исследования, можно будет распространить в сентябре или октябре 2006 года. После этого можно будет созвать, при условии наличия внебюджетных средств, заключительное совещание Межправительственной группы экспертов для проведения обзора проекта доклада, рассмотрения и урегулирования в рамках Группы экспертов любых спорных вопросов и разработки каких-либо рекомендаций или других материалов по итогам работы.

20. Следует отметить, что в своей резолюции 2004/26 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря заблаговременно распространить доклад о работе Межправительственной группы экспертов и результаты исследования, включая информацию о полезных практических мерах, руководящие принципы и другие материалы, среди государств–членов на всех официальных языках, с тем чтобы запросить их мнения относительно результатов исследования и отразить любые высказанные взгляды и моменты, вызвавшие обеспокоенность, в заключительном докладе для представления Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В этой связи подчеркивается, что, для того чтобы доклад мог послужить основой для обсуждения вопросов существа и для последующей работы Комиссии, огромное значение имеют неукоснительное соблюдение предлагаемых сроков и последующая своевременная обработка информации и распространение заключительного доклада. Кроме того, следует напомнить, что для многих государств–членов вопросы, связанные с исследованием, являются новыми тематическими областями и поэтому для изучения соответствующих параметров исследования им потребуется больше времени, чем его необходимо для работы с другими вопросами, которыми Комиссия занимается уже давно.

21. В заключительном основном докладе будут представлены окончательные результаты работы Группы экспертов. Как уже отмечалось на четырнадцатой сессии Комиссии, исследование, когда оно будет завершено, может использоваться, в плане его содержания как основа для последующих

обсуждений в рамках Комиссии, а также как одно из средств для использования правоохранительными и директивными органами государств-членов на национальном уровне и как основа и плацдарм для дальнейших исследований или анализа. Кроме того, в своей резолюции 2004/26 Экономический и Социальный Совет просил Группу экспертов использовать информацию, полученную в результате исследования, для разработки полезных практических мер, руководящих принципов и других материалов по вопросам предупреждения и расследования случаев мошенничества и преступного неправомерного использования и фальсификации личных данных и преследования за такие деяния. Заключительный доклад должен будет отвечать этим требованиям.

Примечания

¹ См. E/CN.15/2005/11.

² На совещании Группы экспертов было решено, что для удобства в тех случаях, когда речь идет о проблеме, описанной в резолюции 2004/26 Экономического и Социального Совета как "преступное неправомерное использование и фальсификация личных данных", будет использоваться термин "мошенническое использование личных данных" при том понимании, что использование такой формулировки не повлияет на дальнейшие обсуждения по вопросам соответствующей деятельности, сопряженных с такой деятельностью проблем, взаимосвязи между такой деятельностью и другими преступлениями, а также по смежным вопросам. Использование этого термина также не наносит ущерба выбору соответствующей формулировки или описания по завершении исследования.

³ A/CONF.203/18, глава I, резолюция 1.

⁴ Там же, пункты 26 и 27.

⁵ E/CN.15/2005/CRP.5.

⁶ См. СТОС/СОР/2005/8, глава I.

⁷ См. E/CN.15/2006/17.