



**Конференция Участников
Конвенции Организации
Объединенных Наций
против транснациональной
организованной преступности**

Distr.: General
1 August 2008
Russian
Original: English

Четвертая сессия

Вена, 8-17 октября 2008 года

Пункт 2 (f) предварительной повестки дня*

**Обзор хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности и Протоколов к ней:
консультации экспертов по вопросам документов
на въезд/выезд и удостоверений личности**

Документы на въезд/выезд и удостоверения личности

Записка Секретариата

I. Введение

1. На своей второй сессии Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности в решениях 2/3 и 2/4 постановила включить в программу работы своей третьей сессии по пунктам повестки дня, касающимся осуществления Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹ ("Протокол о торговле людьми"), и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности² ("Протокол о мигрантах"), рассмотрение вопросов, касающихся мер пограничного контроля, надежности документов и контроля за ними и законности и действительности документов (СТОС/COP/2005/8, глава I). В этой связи при разработке вопросников для сбора информации, имеющей отношение к программе работы Конференции участников на ее третьей сессии, Секретариат включил в них вопросы об осуществлении государствами-участниками статей 11 (Меры пограничного

* СТОС/COP/2008/1.

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, No.39574.

² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2241, No.39574.



контроля), 12 (Надежность документов и контроль за ними) и 13 (Законность и действительность документов) Протокола о торговле людьми и Протокола о мигрантах³. Ответы государств-участников и государств, подписавших Протокол, на эти вопросы отражены в докладах Секретариата об осуществлении Протокола о торговле людьми и Протокола о мигрантах (информация, полученная от государств за второй цикл отчетности, представлена в документах СТОС/СОП/2006/6/Rev.1 и СТОС/СОП/2006/7/Rev.1, соответственно).

2. На своей третьей сессии, проведенной в Вене 9-18 октября 2006 года, Конференция участников приняла решение 3/3 об осуществлении Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющих Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в котором Конференция настоятельно призвала государства – участники этих Протоколов проанализировать свою политику, законодательство и нормативно-правовые режимы, особенно в отношении документов на въезд/выезд и удостоверений личности, указанных в статье 12 каждого из этих протоколов, с целью обеспечить последовательное и эффективное применение обязательств, предусмотренных в соответствующих статьях этих протоколов.

II. Соответствующие положения Протокола о торговле людьми и Протокола о мигрантах

3. Как в Протоколе о торговле людьми, так и в Протоколе о мигрантах, статья 11 (Меры пограничного контроля) предусматривает, что государства-участники устанавливают меры пограничного контроля для предупреждения и выявления торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. От государств-участников требуется также принимать меры для предупреждения использования транспортных средств, эксплуатируемых коммерческими перевозчиками, при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с этими протоколами, включая установление для коммерческих перевозчиков обязательства убедиться в том, что пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство, а также установление санкций за нарушение этого обязательства.

4. В этой связи следует отметить, что вследствие укрепления мер пограничного контроля и, следовательно, повышения безопасности границ, в частности в странах назначения, произошли значительные изменения в методах деятельности лиц, осуществляющих торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов. Практика незаконного ввоза через сухопутные границы и тайной перевозки людей в автомобилях через официальные пункты пересечения границы, по-видимому, сокращается, но в то же время наблюдается тенденция к росту различного рода преступлений, связанных с удостоверениями личности, таких, как неправомерное присвоение подлинных документов, кража незаполненных документов, в которые затем вносится поддельная информация о личности, фальсификация, подделка и неправомерная выдача документов и

³ В обоих протоколах статьи 11, 12 и 13, *mutatis mutandis*, являются идентичными.

получение паспортов или виз мошенническим путем с целью введения в заблуждение сотрудников пограничного контроля.

5. Как в Протоколе о торговле людьми, так и в Протоколе о мигрантах статья 12 (Надежность документов и контроль за ними) предусматривает, что государства-участники обеспечивают такое качество выдаваемых ими документов на въезд/выезд или удостоверений личности, которое в максимальной степени затрудняло бы их неправомерное использование и подделку или противозаконное изменение, воспроизведение или выдачу; и обеспечивают защищенность и надежность документов на въезд/выезд или удостоверений личности, выданных ими, а также предупреждают их незаконное изготовление, выдачу и использование^{4,5}.

6. Как в Протоколе о торговле людьми, так и в Протоколе о мигрантах статья 13 (Законность и действительность документов) предусматривает далее, что государства-участники по просьбе проводят в течение разумного срока проверки законности и действительности выданных или якобы выданных от их имени документов на въезд/выезд или удостоверений личности, в отношении которых имеются подозрения, что они используются для торговли людьми или незаконного ввоза мигрантов⁶.

7. Стоит отметить также, что статья 6 (Криминализация) Протокола о мигрантах предусматривает, что государства-участники признают в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно и с целью получить финансовую или иную материальную выгоду, не только незаконный ввоз мигрантов, но и, когда они совершаются в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов, изготовление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверения личности; приобретение или предоставление такого документа или владение им, а также предоставление такому лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без

⁴ Слова "подделку или противозаконное изменение, воспроизведение или выдачу" должны толковаться как включающие не только изготовление поддельных документов, но и изменение законных документов и заполнение похищенных бланков документов. Намерение состоит во включении как поддельных документов, так и подлинных документов, которые были выданы в законном порядке, но использовались иным лицом, нежели законный владелец. См. *Подготовительные материалы, касающиеся переговоров о разработке Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протоколов к ней* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.V.5), стр. 423 и 533.

⁵ В своих ответах на соответствующие вопросники большинство государств-участников сообщили о принятии мер для осуществления статьи 12, включая регулярное проведение обзоров процесса подготовки и выдачи документов и модернизацию технологии и оборудования, используемых для обеспечения надежности документов и контроля за ними (см. СТОС/СОР/2006/6/Rev.1 и СТОС/СОР/2006/7/Rev.1).

⁶ В своих ответах на соответствующие вопросники большинство государств-участников подтвердили, что проверка законности и действительности таких документов проводится на основе соглашений о сотрудничестве с другими государствами или по принципу рассмотрения каждого конкретного случая. В качестве органов, правомочных проводить такую проверку, в основном упоминались правоохранительные органы и иммиграционные власти. Сообщалось также, что для целей проверки используются каналы и механизмы Международной организации уголовной полиции (см. СТОС/СОР/2006/6/Rev.1 и СТОС/СОР/2006/7/Rev.1).

соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем путем использования таких способов (а именно изготовление, приобретение или предоставление поддельного документа) или других незаконных способов⁷.

III. Преступления, связанные с документами на въезд/выезд и удостоверениями личности как признаки преступлений с использованием личных данных, и их связь с организованными преступными схемами и деяниями

8. В рамках консультаций экспертов по вопросам документов на въезд/выезд и удостоверений личности Конференция, возможно, пожелает принять к сведению работу, проводимую Секретариатом в такой более широкой области, как преступления с использованием личных данных.

9. В соответствии с резолюцией 2004/26 Экономического и Социального Совета, 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", Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) создало Межправительственную группу экспертов по подготовке исследования о мошенничестве и преступном неправомерном использовании и фальсификации личных данных, которая провела совещания в марте 2005 года и январе 2007 года. Результаты работы второго совещания этой Группы были представлены на рассмотрение Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее шестнадцатой сессии (E/CN.15/2007/8 и Add.1-3). Выводы, к которым пришла Группа, основаны на информации, предоставленной 46 государствами-членами, из которых 41 государство является участником Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней, а 37 государств – участниками Протокола о торговле людьми и Протокола о мигрантах. Многие государства выразили обеспокоенность в связи с преступлениями в отношении личных данных, касающимися паспортов и других удостоверений личности, предназначенных для осуществления поездок, считая, что они представляют проблему как в плане преступности, так и в плане безопасности, поскольку паспортная система является важным средством предотвращения въезда на

⁷ В своих ответах на соответствующий вопросник (по Протоколу о мигрантах, первый цикл отчетности) почти все государства подтвердили, что в их внутреннем законодательстве признаны в качестве уголовно-наказуемых такие деяния, как изготовление, приобретение и предоставление документов на въезд/выезд и удостоверений личности или владение ими в целях создания и облегчения возможностей для незаконного ввоза мигрантов. Эти преступления рассматриваются либо в качестве отдельных преступлений, либо в качестве подготовительного шага к совершению основного преступления, заключающегося в незаконном ввозе мигрантов и/или содействии незаконному пребыванию, в соответствии с положениями о покушении или соучастии в совершении основного преступления (СТОС/СОП/2005/4/Rev.2).

территорию страны известных уголовных преступников и незаконных мигрантов (см. E/CN.15/2007/8/Add.3, пункт 17).

10. Выводы Группы указывают на взаимосвязь между преступлениями, связанными с использованием личных данных, и деятельностью организованных преступных групп. Случаи, о которых сообщалось в этой связи, касаются организованной торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. Было особо указано на то, что имеет место специализация организованных преступных групп, которые используют похищенные или поддельные удостоверения личности и информацию личного характера в качестве своего рода незаконного товара, и что существует опасность того, что такие группы могут накопить достаточные знания для изготовления все более совершенных документов, удостоверяющих личность, или использовать слабые места в системе выдачи документов и путем обмана или подкупа властей получать документы, которые затем могут продаваться или обмениваться для использования при совершении преступлений, в частности, в целях незаконной торговли и миграции (см. E/CN.15/2007/8/Add.3, пункты 14 и 18).

11. Выводы Группы свидетельствуют также о том, что в более общие составы преступления, такие как подделка, включается ряд конкретных форм злоупотребления личными данными, в том числе подделка документов, удостоверяющих личность. В этой связи среди положений, направленных на пресечение таких злоупотреблений, чаще всего сообщалось о положениях, касающихся подделки и выдачи себя за другое лицо. Кроме того, некоторые государства сообщили о криминализации противоправных действий в отношении документов, удостоверяющих личность, или личных данных, которые считаются особенно важными, таких как паспорта или правительственные удостоверения личности (см. E/CN.15/2007/8/Add.3, пункт 12).

12. В своей резолюции 2007/20, озаглавленной "Международное сотрудничество в деле предупреждения и расследования случаев экономического мошенничества и преступлений с использованием личных данных, а также преследования и наказания за такие деяния", Экономический и Социальный Совет просил ЮНОДК, при наличии внебюджетных ресурсов, содействовать сотрудничеству между субъектами государственного и частного секторов по вопросам, связанным с преступлениями с использованием личных данных. Совет просил также ЮНОДК предоставлять правовую экспертную помощь или другие формы технического содействия государствам-членам, проводящим обзор или обновление своего законодательства, касающегося преступлений с использованием личных данных, с тем чтобы обеспечить наличие надлежащих законодательных ответных мер в отношении таких преступлений.

13. При рассмотрении путей осуществления резолюции 2007/20 Секретариат опирался на рекомендации группы экспертов⁸. Группа рассмотрела, в частности, взаимосвязь между преступлениями с использованием личных данных и

⁸ ЮНОДК организовало совещание группы ведущих экспертов с целью обмена мнениями о наилучшей стратегии действий и оптимальных инициативах, которые необходимо осуществлять в рамках борьбы с преступностью, связанной с использованием личных данных. Два совещания группы ведущих экспертов состоялись в ноябре 2007 года и июне 2008 года.

организованной преступностью и отметила, что значительную часть преступлений с использованием личных данных составляют преступления, связанные с паспортами, незаконным оборотом и незаконной миграцией. Помимо законодательных ответных мер и механизмов международного сотрудничества, наличие которых требуется для пресечения преступлений с использованием личных данных, группа проанализировала также вопрос о необходимости укрепления мер предупреждения, включая "технические меры предупреждения", которые предусматривают использование соответствующих технологий для защиты информации и создание необходимой инфраструктуры, затрудняющей подделку удостоверений личности, подрыв или порчу систем идентификации и получение идентификационных данных в преступных целях. Группа далее сочла, что на организацию и оказание технической помощи, предусмотренной в резолюции 2007/20, будет приходиться значительная часть общего объема работы по противодействию преступности, связанной с использованием личных данных, и что важное значение будет иметь оценка потребностей запрашивающих государств с учетом условий, в которых будет оказываться помощь, включая позицию запрашивающего государства в отношении других соответствующих уголовно наказуемых правонарушений, вопросов миграции и использования паспортов, а также состояния его общей структуры учета личных данных.

IV. Возможные вопросы для обсуждения на Конференции

14. Конференция участников, возможно, пожелает использовать информацию, уже представленную государствами – участниками Конвенции об организованной преступности, Протокола о торговле людьми и Протокола о мигрантах, принимая при этом во внимание соответствующие аспекты более общих вопросов, касающихся преступлений с использованием личных данных. В этой связи для обсуждения предлагаются следующие вопросы:

- a) современные тенденции:
 - i) каковы современные тенденции в области преступлений с использованием личных данных, которые совершаются для содействия незаконному въезду на территорию страны, в контексте торговли людьми, незаконного ввоза мигрантов или других преступных деяний?
 - ii) имеются ли свидетельства конкретного участия организованных преступных групп в хищении, фальсификации или подделке документов?
- b) законодательные и нормативно-правовые меры:
 - i) какие соображения следует учитывать для обеспечения надлежащей криминализации преступлений, связанных с изготовлением подложных документов на въезд/выезд или удостоверений личности и с приобретением и предоставлением таких документов или владением ими⁹?

⁹ В ходе обсуждений на третьей сессии Конференции участников ораторы отмечали, что согласно внутреннему законодательству некоторых стран изготовление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверение личности другой страны не является уголовно наказуемым деянием (СТОС/СОП/2006/14, пункт 109).

- ii) какой накоплен опыт в связи с установлением для коммерческих перевозчиков обязательства убеждаться в том, что все пассажиры имеют надлежащие документы на въезд/выезд?
- c) защищенность и надежность документов:
 - i) какая положительная практика существует в деле повышения защищенности и надежности документов на въезд/выезд и удостоверений личности? Какой накоплен опыт использования устройств для биометрического опознавания?
 - ii) какие процедуры и методы доказали свою эффективность в деле выявления и идентификации¹⁰ поддельных документов на въезд/выезд и удостоверений личности сотрудниками правоохранительных органов и лабораториями судебно-медицинской экспертизы?
- d) создание потенциала:
 - i) какой накоплен опыт подготовки сотрудников посольств и консульств в вопросах содействия борьбе с поддельными документами на въезд/выезд и удостоверениями личности и с получением виз обманным путем?
 - ii) какая практика доказала свою эффективность в деле повышения компетенции сотрудников иммиграционной и других соответствующих служб?
- e) международное сотрудничество:
 - i) каким образом можно улучшить сотрудничество между государствами-участниками в вопросах проверки законности и действительности документов на въезд/выезд или удостоверений личности?
 - ii) какие основные трудности встречаются при взаимодействии с другими государствами в деле предупреждения и пресечения преступлений с использованием личных данных? Какие меры доказали свою эффективность в деле содействия сотрудничеству правоохранительных органов и обмену информацией об использовании поддельных удостоверений личности и измененных или поддельных документов (см. пункт 1(e) статьи 27)?
- f) техническая помощь: каковы приоритетные потребности в технической помощи в области предупреждения и пресечения незаконного изготовления, выдачи и использования документов на въезд/выезд и удостоверений личности?

¹⁰ "Выявление" происходит тогда, когда у сотрудников правоохранительных органов на первом рубеже проверки возникают сомнения в отношении документа, но он не может точно определить, чем они вызваны. В случае сомнений необходимо провести дальнейшее изучение и анализ с использованием подходов и методов судебной экспертизы, с тем чтобы "идентификация" отдельного документа отвечала критерию доказательности.