



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

Distr.: General
21 January 2010
Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия 12-19 апреля 2010 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

**Практические подходы к укреплению международного
сотрудничества в решении проблем, связанных
с борьбой с преступностью**

**Практические подходы к укреплению международного
сотрудничества в решении проблем, связанных
с борьбой с преступностью**

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Требования в отношении выдачи	4
А. Признание ордеров на арест на региональном уровне	5
В. Отказ в выдаче граждан	7
III. Взаимная правовая помощь	9
Обоюдное признание соответствующих деяний уголовно наказуемыми	10
IV. Правовые пробелы и неопределенности в отношении выдачи и взаимной правовой помощи	11
V. Конфискация имущества	13
VI. Договоренности о представителях по связям	15
VII. Коммуникационные сети для укрепления международного сотрудничества	16
VIII. Совместные группы по расследованиям	18
IX. Техническая помощь	19
X. Выводы и рекомендации	22

* A/CONF.213/1.



I. Введение

1. С точки зрения дарвиновского учения борьбу с трансграничной преступностью можно рассматривать как соревнование в процессе эволюции. Если транснациональные преступники смогут быстрее правительств приспосабливаться к постоянно изменяющимся глобальным условиям, то станут сильнее, сосредоточат в своих руках контроль над ресурсами и будут наживаться за счет законопослушного общества. В ходе эволюционной гонки в стремлении приспособиться ко все более взаимосвязанному миру преступные группы уже в совершенстве научились преодолевать географические, языковые и правовые барьеры, и эта способность уже стала их неотъемлемой чертой. Между тем, органам уголовного правосудия пока с большим трудом удается налаживать даже самое неоперативное, частичное и неэффективное сотрудничество. Пока правовые системы остаются заложниками устаревших концепций, видов практики, не подходящих к современным условиям, и негибкого образа мышления, сдерживающего преобразования, могущество умеющих приспосабливаться преступников в мировой экономической системе и обществах стран продолжает расти.

2. Следует признать, что это слишком упрощенное сравнение. Для преступников не существует ни этических, ни правовых сдерживающих факторов. Правительства же должны обеспечивать верховенство закона и сохранение более высоких ценностей, нежели просто результативность и эффективность. К тому же в развитии международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам налицо бесспорные достижения, о которых речь пойдет ниже. Тем не менее давно назрела необходимость радикальных перемен в деле ускорения, упрощения и налаживания действительно системного трансграничного сотрудничества. Для эффективной борьбы с транснациональной преступностью нужно срочно развивать международное сотрудничество в таких областях, как практика выдачи, взаимная правовая помощь, конфискация активов и другие формы сотрудничества.

3. Важнейшей вехой в развитии международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам стало согласование в 1988 году Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ¹. В этой Конвенции закреплены обязательства в отношении выдачи и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении наркопреступлений, оказания взаимной правовой помощи, сотрудничества в области замораживания и конфискации доходов от наркобизнеса или имущества на сумму, аналогичную размерам доходов, а также налаживания сотрудничества между правоохранительными органами.

4. В Конвенции 1988 года отмывание денежных средств, полученных от незаконного оборота наркотиков, было признано уголовно наказуемым деянием, национальные органы власти стали уделять этому явлению более пристальное внимание, и именно тогда общественность впервые в полной мере осознала всю опасность, которую представляют собой организованная преступность и коррупция. Незаконный оборот наркотиков и отмывание полученных от наркобизнеса денежных средств были всего лишь двумя формами деятельности,

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No.27627.

вызывавшими тревогу и свидетельствовавшими об опасности и одновременно о прибыльности преступной деятельности и о ее интернационализации. Однако посягательства организованной преступности на государственные структуры в ряде регионов, массовая коррупция, вымогательство, распространение оружия в зонах конфликта и жестокое обращение с лицами, ставшими жертвами торговли людьми, и мигрантами заставили признать, что другие формы преступной деятельности также требуют внимания международного сообщества, которое должно уменьшить сопряженные с ними пагубные последствия.

5. Накопление опыта борьбы с трансграничной преступностью привело к принятию в 2000 году Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности². Эта Конвенция стала результатом осознания того, что неутолимая жажда наживы заставляет преступников использовать любые способы ее получения, они готовы ввязаться в любую прибыльную авантюру, независимо от ее характера и места проведения. Такая предприимчивость и гибкость обусловили необходимость разработки всеобъемлющей правовой основы для сдерживания и наказания объединений, вовлеченных в какую бы то ни было широкомасштабную трансграничную преступную деятельность. Такой основой стала Конвенция, в которой признано уголовно наказуемым деянием участие в любой организованной преступной группе. Дополнительные протоколы были посвящены вопросам, связанным с торговлей людьми, контрабандным ввозом мигрантов и незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, и подкреплены подробными положениями статей Конвенции, касающихся выдачи, взаимной правовой помощи, замораживания и конфискации активов. Впоследствии в рамках принятой в 2003 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции³ были разработаны подробные положения о мерах по предупреждению коррупции и наказанию за нее.

6. Эта совокупность документов обеспечивает необходимую основу для сотрудничества в борьбе со всеми видами преступных групп, нацеленных на получение прибыли. В соответствии с Конвенцией против организованной преступности и Конвенцией против коррупции были учреждены конференции участников, которые периодически проводятся в целях содействия их применению и рассмотрения вопросов в области оценки и оказания технической помощи. Конвенция 1988 года имеет практически универсальный характер, поскольку ее участниками являются 184 государства. Значимость Конвенции против организованной преступности и Конвенции против коррупции подтверждается тем, как быстро число их участников достигло 152 и 143, соответственно. Благодаря широкому составу участников эти документы чаще всего используются многими из них в качестве основы для решения вопросов о выдаче и оказании взаимной правовой помощи, и поэтому их применение следует поощрять. В целях обеспечения использования их потенциала в полной мере будет полезно изучить препятствия, возникающие на пути их применения. Такие препятствия и способы их преодоления рассмотрены ниже.

² Ibid, vol. 2225, No.39574.

³ Ibid, vol. 2349, No.42146.

II. Требования в отношении выдачи

7. На одиннадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшемся в Бангкоке в 2005 году, рассматривались, в частности, вопросы упрощения процедур выдачи, касающиеся в том числе обоюдного признания соответствующих деяний уголовно наказуемыми, выдачи граждан, отказа в выдаче на основании политического характера правонарушения, необходимости изучения доказательств и процедур обжалования решений⁴.

8. Эти вопросы по-прежнему до конца не решены, хотя определенный прогресс в упрощении процедур был все же достигнут перед проведением Конгресса в Бангкоке и после него. Практический опыт и успешные эксперименты диктуют необходимость изменения доктрин и видов практики, разработанных еще в прошлых столетиях и малопригодных в условиях современного мира. Постепенно урегулируются спорные вопросы со странами, в которых действует система общего права, требовавшими наличия достаточных оснований для выдачи. В ряде стран в ходе законодательной реформы упорядочены правила сбора доказательств⁵. Во всех трех конвенциях Организации Объединенных Наций против наркотиков и преступности запрещается в отношении охватываемых конвенциями правонарушений отказывать в выдаче на том основании, что правонарушение связано с налоговыми вопросами, а также отказывать в удовлетворении просьбы о помощи на основании соблюдения банковской тайны. В соответствии с Конвенцией 1988 года и Конвенцией против коррупции не допускается отказ в выдаче на основании политического характера правонарушения, если запрос о выдаче делается на основании этих документов, аналогично тому, как это предусмотрено во всех глобальных соглашениях Организации Объединенных Наций, касающихся терроризма. Положительной тенденцией стало принятие рядом государств-членов в рамках внутреннего законодательства положений, исключающих отказ в выдаче на основании политического характера правонарушения, в отношении всех правонарушений, о которых идет речь в соглашениях Организации Объединенных Наций, а в некоторых странах и в любых многосторонних соглашениях, согласно которым подписавшее их государство берет на себя обязанность обеспечить выдачу или уголовное преследование⁶.

9. Многочисленные процессуальные сложности, независимо от оснований для выдачи, затягивают процесс рассмотрения и влекут за собой лишние расходы. Полное бессилие перед умением обвиняемых правонарушителей манипулировать судебными системами в целях затягивания процесса выдачи может привести к расширению практики выдворения, изгнания и применения неофициальных способов высылки взамен выдачи, которые могут оказаться

⁴ См. A/CONF.203/9.

⁵ Australia Extradition Act, 1988, Canada Extradition Act, 1999, and United Kingdom Extradition Act, 2003.

⁶ Australia Extradition Act, 1988; Extradition Act of Botswana, 1990, sect. 7 (2)(a); Ley de cooperación internacional en material penal, Argentina, 1997, art. 9 (g); Canada Extradition Act, 1999, sect. 46 (2); и Extradition Act of Papua New Guinea, 2005, sect. 8. См. также London Scheme for Extradition within the Commonwealth, 1966, art. 12.1 (b).

нежелательными или незаконными. Неофициальная рабочая группа экспертов по эффективному рассмотрению судебных дел о выдаче, созданная Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в 2004 году, рассмотрела дела, связанные с поиском "удобного суда" и так называемым "подгоном" апелляций, подаваемых через такие промежутки времени, чтобы на различных этапах привести к затягиванию процесса выдачи. Не ставя под сомнение необходимость рассмотрения дел о выдаче в суде, Группа пришла к выводу о том, что процедуры рассмотрения давно пора упорядочить. Группа рекомендовала объединять в той мере, в какой это возможно, все апелляции, относящиеся к одному и тому же делу, в целях совместного рассмотрения всех фактических и правовых вопросов. Аналогичные мнения были высказаны и на региональных семинарах-практикумах в 2007 и 2008 годах, подчеркнувших необходимость преодоления хронической несостоятельности правовых систем в борьбе с неизменным несовершенством процедур обжалования⁷.

А. Признание ордеров на арест на региональном уровне

10. Широко распространено ошибочное мнение о том, что так называемое "красное уведомление", направляемое Международной организацией уголовной полиции (Интерполом), является международным ордером на арест, позволяющим полиции задержать беглеца в любой точке мира. Некоторые государства рассматривают "красное уведомление" как просьбу о предварительном задержании, другие же лишь принимают его содержание к сведению. В случае обнаружения лица, указанного в уведомлении, национальное центральное бюро (координационный орган, существующий в каждом из 188 государств-членов Интерпола) уведомляет об этом страну, по чьей просьбе было распространено уведомление. Эта страна должна в достаточно сжатые сроки направить просьбу о предварительном задержании этого лица в целях последующей выдачи, чтобы успеть задержать беглеца, а это может быть не просто в случае, когда требуется перевод документов. После осуществления предварительного задержания должна быть направлена официальная просьба о выдаче в сроки, установленные регулирующим этот вопрос правовым соглашением или внутренним законодательством государства, в котором задержано лицо.

11. Рекомендуемое упрощение процедур за счет снятия требования, касающегося обязательного направления просьбы о предварительном задержании и просьбы о выдаче, позволило бы ускорить процедуры выдачи и сохранить при этом контроль со стороны судебных органов. В таком случае разрешение на арест в целях последующей выдачи выписывает судья из запрашиваемого государства, который признает тем самым ордер на арест, полученный от иностранного суда, или выдает в запрашиваемом государстве собственный ордер на арест на основе иностранного ордера. Страны, применяющие Лондонскую систему выдачи в рамках Содружества 1966 года, принимают внутренние законодательные и нормативно-правовые акты, разрешающие своим судам выдавать предварительный ордер на арест или

⁷ См. СТОС/СОР/2008/5, раздел III. В.

непосредственно признавать ордер, полученный от другого члена этой группы государств. На основе такого признания или выданного внутреннего ордера на арест разыскиваемое лицо может быть задержано и начата процедура выдачи. В рамках Лондонской системы определение исполнительными органами государств наличия указанных оснований для отказа в выдаче не является обязательным и регулируется правом запрашиваемого государства. Дальнейшим шагом в развитии этой системы стало утверждение европейского ордера на арест, выдаваемого с 2005 года во всех 27 государствах-членах Европейского союза (ЕС). В соответствии с Рамочным решением ЕС, в котором устанавливаются процедуры, внесенные во внутреннее законодательство, высылка допускается по решению суда и при этом не требуется политического решения относительно целесообразности выдачи или же рассмотрения вопроса о достаточности доказательств⁸. Обоюдное признание соответствующих деяний уголовно наказуемыми предусмотрено в отношении включенных в перечень тяжких преступлений, однако возможность такого признания существует и в отношении не включенных в этот перечень правонарушений.

12. Преимущества таких систем получают все более широкое признание. Северные страны, в том числе два государства, не входящих в ЕС, договорились о введении в 2005 году северного ордера на арест, а 15 государств-членов Карибского сообщества (КАРИКОМ) заключили в 2008 году Договор об ордере на арест КАРИКОМ. Такой вид соглашений совместим с соглашениями Организации Объединенных Наций, касающимися наркотиков и преступности, поскольку ни в одном из них не предусматриваются требования относительно рассмотрения доказательств или какое-либо четкое распределение ответственности за вынесение решения о высылке между органами судебной и исполнительной власти, при условии соблюдения международных гарантий в области прав человека. В них предусматривается, что подписавшим их сторонам следует заключать двусторонние и многосторонние соглашения в целях повышения эффективности механизмов выдачи. Введение в практику "мини-судебных разбирательств" в запрашиваемых государствах привело к тому, что процесс выдачи уже давно стал синонимом огромных сложностей процессуального и технического характера, и наряду с неоднократной подачей апелляций это позволило транснациональным преступникам уклоняться от ответственности. Принятие соглашений и законодательства, допускающих признание ордеров на арест, существенно способствовало бы повышению эффективности механизмов выдачи, и поэтому этот вопрос заслуживает серьезного рассмотрения.

⁸ Одно из государств – членов ЕС, отменившее для своих партнеров в отношении выдачи европейского ордера на арест требование, касающееся рассмотрения доказательств, заключило также двусторонний договор о выдаче с одним из государств, не являющимся членом ЕС, также отменив для него это требование. При этом договор носил асимметричный характер, поскольку государство, не являющееся членом ЕС, в силу положений своей конституции сохранило требование относительно представления доказательств. Готовность заключать те или иные асимметричные соглашения является примером именно той гибкости, проявляемой в целях приспособления, которая позволяет государствам эффективно сотрудничать.

В. Отказ в выдаче граждан

13. Отказ в выдаче граждан на протяжении многих лет затрудняет взаимодействие в области выдачи. Постепенно эта проблема урегулируется благодаря отходу от принципа полного запрета на выдачу, существовавшего ранее во многих странах, придерживающихся континентальной системы права. Своего рода прорывом стало введение в 2004 году европейского ордера на арест. Согласно Рамочному решению ЕС государства – члены ЕС, не допускавшие выдачу своих граждан, должны были изменить это положение для других государств – членов ЕС. Поэтому для государств, отменивших запрет на выдачу граждан в региональном контексте или в двустороннем порядке, логичным и последовательным шагом было бы рассмотрение вопроса о целесообразности дальнейшего применения этого запрета в отношении других правовых систем, обеспечивающих соблюдение международных гарантий в области прав человека.

14. Хотя все больше государств осуществляют выдачу граждан или допускают возможность их выдачи по своему усмотрению, в других государствах по-прежнему действуют конституционные или законодательные ограничения на этот счет. Для таких случаев в конвенциях против наркотиков, преступности и терроризма предусмотрены положения, в соответствии с которыми отказ в выдаче на основании того, что лицо является гражданином запрашиваемого государства, не должен обеспечивать иммунитет. Эти положения устанавливают требование "либо выдавай, либо привлекай к ответственности", и это действительно является обязанностью либо выдать, либо передать дело своим компетентным органам в целях уголовного преследования. Согласно этому принципу государство, в котором находят обвиняемого правонарушителя, обязано либо выдать этого правонарушителя либо передать дело своим органам власти в целях уголовного преследования, как если бы деяния были совершены в пределах его юрисдикции. Принятие решения об открытии судебного разбирательства регулируется теми же нормами, которые применялись бы в отношении аналогичного дела в соответствии с внутренним законодательством.

15. Теоретически нет причин, по которым передача дела компетентным органам в целях уголовного преследования, с точки зрения привлечения обвиняемого правонарушителя к ответственности, могла бы быть менее удовлетворительной мерой, чем выдача. Однако в действительности этот вариант не всегда приемлем. Зачастую представление в одном государстве доказательств, собранных в другом государстве, в которых к тому же могут действовать разные правовые системы, является очень трудным и затратным делом. Власти, получившие отказ в удовлетворении запроса о выдаче, могут счесть, что в стране, которая не выдает своих граждан иностранным органам правосудия и которая не пострадала в результате совершенного правонарушения, будут менее строго относиться к обвиняемым, чем в стране, которой был причинен социальный ущерб. Государство, предъявляющее обвинения предполагаемому правонарушителю, возможно, не пожелает рисковать при существовании вероятности вынесения оправдательного приговора, особенно в том случае, когда оправдание может исключить дальнейшие попытки привлечения предполагаемого правонарушителя к суду. Должностные лица запрашивающего государства могут опасаться того, что их доказательства не будут эффективно представлены иностранными прокурорами или не будут

правильно восприняты иностранными судьями или присяжными, или что в законодательстве иностранного государства могут отсутствовать те преимущества, которые имеются во внутреннем законодательстве запрашивающего государства. Хотя такие взгляды могут быть недостаточно обоснованными, они все же могут удерживать государство от направления просьбы о временной выдаче в целях судебного преследования или от предоставления другому государству своих доказательств.

16. Запрашиваемое государство, возможно, не готово получить просьбу об осуществлении судебного преследования, которое могло бы истощить и без того ограниченные ресурсы и создать угрозы общественному порядку. Оно может полагать, что предоставленные доказательства вряд ли будут способствовать вынесению обвинительного приговора в его судах в силу их недостаточности. Оно может считать, что суду будет сложно понять все тонкости судебного преследования, на основании которого направляется просьба о выдаче, даже если она составлена надлежащим образом с технической точки зрения и удовлетворяет требованию относительно обоюдного признания соответствующих деяний уголовно наказуемыми, и суд не хотел бы рассматривать такие дела. В соответствии с Конвенцией 1988 года (статья 6, пункт 9 (a)) запрашиваемая сторона обязана передавать дело своим компетентным органам с целью уголовного преследования, "если с запрашивающей Стороной не достигнуто соглашения об ином". Согласно положениям принятых позднее Конвенции против организованной преступности и Конвенции против коррупции государство, в котором находится предполагаемый правонарушитель, обязано передавать дело в целях судебного преследования только по просьбе государства, предъявляющего обвинения.

17. Передача того или иного лица для привлечения к суду в запрашивающем государстве при том условии, что лицо будет отбывать любое назначенное ему наказание в запрашиваемом государстве, может способствовать преодолению тупиковой ситуации, когда передача дела в целях уголовного преследования нежелательна. В Конвенции против организованной преступности (статья 16, пункт 11) и Конвенции против коррупции (статья 44, пункт 12) предусматривается, что условная выдача в случае, когда это разрешается согласно внутреннему законодательству, удовлетворяет требованию "либо выдавай, либо привлекай к ответственности". Такое решение позволяет вести судебное разбирательство в том государстве, которому был нанесен социальный ущерб и в котором находятся потерпевшие и свидетели. Возможность осуществления судебного производства в соответствии с нормами права, действующего в запрашивающем государстве, является очевидным преимуществом для этого государства. После вынесения обвинительного приговора в запрашивающем государстве интерес к этому делу со стороны следственных органов и прокуратуры, средств массовой информации и общественности в запрашивающем государстве, как правило, снижается. Передача лица для отбывания наказания может оказаться нежелательной в случаях, когда в государствах существуют явные различия между системами исполнения наказаний, однако положительным фактором при этом может стать экономия запрашивающего государства на расходах. Условие в отношении возвращения лица в государство, гражданином которого оно является, для отбывания любого назначенного наказания удовлетворяет конституционным и законодательным положениям, в соответствии с которыми государство обязано

обеспечивать определенную защиту своих граждан. Возвращение заключенного в государство, гражданином которого он является, имеет очевидные преимущества реабилитационного и гуманитарного характера, и поэтому условная передача лица может оказаться взаимовыгодным решением, заслуживающим тщательного рассмотрения. Кроме того, условная передача лица может осуществляться на основе одновременного применения положений договора о выдаче и договора о передаче осужденных граждан другого государства.

III. Взаимная правовая помощь

18. Все конвенции против наркотиков и преступности включают в себя своего рода "краткий договор об оказании взаимной правовой помощи". В пункте 7 статьи 18 Конвенции против организованной преступности содержится типичная для них формулировка. В нем предусматривается, что в случае, если государства-участники связаны двусторонним договором о взаимной правовой помощи, то применяются положения этого договора, если только государства, указанные в соответствующей просьбе, не соглашаются применять вместо них положения этой Конвенции Организации Объединенных Наций. В случае, если государства-участники не связаны таким двусторонним договором, то применяются положения этой Конвенции о взаимной помощи, наделяющие стороны широкими полномочиями. Исходя из опыта применения этих статей, Конференция участников признала, что наиболее эффективно усовершенствовать механизмы оказания правовой помощи позволит потенциальный вклад центральных органов. Все конвенции требуют назначения центрального органа, ответственного за рассмотрение просьб о взаимной правовой помощи и наделенного полномочиями по удовлетворению таких просьб или передаче их в этих целях компетентным органам. Вопросами, связанными с центральными органами, целенаправленно занимается временная рабочая группа правительственных экспертов открытого состава по технической помощи, учрежденная Конференцией участников. В своем решении 3/4 Конференция одобрила предложенные рабочей группой приоритеты в области технической помощи, включая рекомендацию относительно содействия в создании и/или укреплении центральных органов. В отношении создания потенциала группа настоятельно призвала организовать подготовку кадров в целях создания компетентных центральных органов по вопросам в первую очередь оказания взаимной правовой помощи. Конференция участников признала, что центральные органы играют важнейшую роль. Таким образом, происходит постепенная адаптация, необходимая для того, чтобы международное сотрудничество в области уголовного правосудия стало таким же повседневным, эффективным и обычным явлением, каким является трансграничное сотрудничество преступников.

19. Разработанная ЮНОДК Программа составления просьб об оказании взаимной правовой помощи является прикладным программным обеспечением, способным в значительной мере упростить международное сотрудничество и поставить его на регулярную основу. На своей четвертой сессии в 2008 году Конференция участников Конвенции против организованной преступности приветствовала разработанную Программу составления просьб об оказании

взаимной правовой помощи, призвала центральные органы использовать, по мере необходимости, эту программу и просила использовать эту программу при проведении учебных мероприятий для центральных органов и специалистов-практиков.

Обоюдное признание соответствующих деяний уголовно наказуемыми

20. Выдача, передача дела о совершенном в иностранном государстве правонарушении в целях уголовного преследования и даже оказание взаимной правовой помощи исторически были обусловлены обоюдным признанием соответствующих деяний уголовно наказуемыми, иными словами деяния, в связи с совершением которых направлялась просьба о сотрудничестве, должны признаваться уголовно наказуемыми в рамках законодательства как запрашивающего, так и запрашиваемого государств. В отношении взаимной правовой помощи согласно пункту 9 статьи 18 Конвенции против организованной преступности в отсутствие признания соответствующего деяния преступлением вопрос об оказании помощи оставляется на усмотрение государств. В пункте 9 (b) статьи 46 Конвенции против коррупции содержатся более четкие указания, обязывающие государство-участника в отсутствие признания соответствующего деяния преступлением предоставить, когда это соответствует основным концепциям его правовой системы, помощь, если такая помощь не сопряжена с принудительными мерами.

21. В отношении выдачи в пункте 2 статьи 44 Конвенции против коррупции предусмотрено, что государство-участник, законодательство которого допускает это, может разрешить выдачу какого-либо лица в связи с любым из преступлений, охватываемых настоящей Конвенцией, которые не являются уголовно наказуемыми согласно его собственному внутреннему законодательству⁹. Такое положение означает принципиальный отход от традиционных договоров о выдаче, но в то же время это может быть и очередным эволюционным шагом, для совершения которого пришло время.

22. Государство, в рамках уголовной политики которого то или иное деяние не признается заслуживающим уголовного преследования, имеет полное право отказать в помощи органам судопроизводства иностранного государства. В традиционных же двусторонних договорах о выдаче правонарушения, в связи с которыми то или иное лицо могло быть выдано, определялись на основе не состава преступления, а перечня или "порогового подхода". В отсутствие согласованных признаков состава преступления в договоре, единственным способом для запрашиваемого государства не допустить оказания помощи в преследовании за деяние, не считавшееся в этом государстве уголовно наказуемым, становилось сравнение правонарушения, в совершении которого предъявлялось обвинение, с правонарушениями, предусмотренными во внутреннем законодательстве. Между тем, Конвенция против коррупции не применяется к преступлениям неизвестного состава. Государства-участники

⁹ Такие дискреционные полномочия должны предоставляться при условии обеспечения гарантий справедливого обращения с этим лицом и защиты его от дискриминации, о чем идет речь в пунктах 14 и 15 статьи 44.

взяли на себя обязательство признать уголовно наказуемыми в рамках своего внутреннего законодательства ряд правонарушений, связанных с подкупом и неправомерным присвоением имущества. Они также согласовали определения других правонарушений в таких областях, как злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение и коррупция в частном секторе, и приняли обязательство рассмотреть возможность признания этих необязательных для криминализации правонарушений уголовно наказуемыми. Все государства-участники согласовали материальные и субъективные элементы состава преступлений, охватываемых Конвенцией, и обязались участвовать в многочисленных механизмах международного сотрудничества. Некоторые новые преступления, определения которым даны в Конвенции против коррупции и которые наносят очевидный ущерб обществу, могут в одной правовой системе признаваться наказуемыми, а в другой пока не признаваться. Та или иная страна по понятным причинам может относительно медленно осуществлять процедуру признания соответствующих деяний уголовно наказуемыми. При этом не существует каких-либо веских причин, препятствующих сотрудничеству в предусмотренных той или иной конвенцией формах с партнером по договору в отношении правонарушений, материальные и субъективные элементы состава которых уже согласованы и которые запрашивающее государство обязано признать уголовно наказуемыми или рассмотреть вопрос о признании их уголовно наказуемыми в рамках своего внутреннего законодательства.

IV. Правовые пробелы и неопределенности в отношении выдачи и взаимной правовой помощи

23. Первым необходимым шагом на пути к широкому применению конвенций является их ратификация. Еще одним шагом в этом направлении является более полное осуществление их материально-правовых и процессуальных элементов в рамках внутреннего законодательства. Не все государства, принявшие конвенции против преступности, признали уголовно наказуемыми все охватываемые ими деяния или приняли законодательство, позволяющее их судам осуществлять юрисдикцию на всех перечисленных основаниях. Наличие правовых неувязок может быть связано с тем, что страны с системой общего права, как правило, при определении своей юрисдикции руководствуются только принципом территориальности, хотя в последние годы некоторые из них стали опираться и на другие основания. Существование других пробелов обусловлено подходом каждой конкретной страны к обеспечению вступления в силу международных договоров. В странах, придерживающихся так называемой дуалистической концепции, для обеспечения выполнения международно-правовых обязательств, в частности обязанности выдать лицо или подвергнуть его уголовному преследованию, необходимо принять соответствующий законодательный акт или нормативно-правовое положение в рамках внутреннего законодательства. Страны, придерживающиеся монистической правовой концепции, обычно полагают, что международно-правовые обязательства становятся неотъемлемой частью их внутреннего законодательства в момент принятия, и не видят необходимости в совершении дополнительных законодательных действий. Наличие таких различий может привести к возникновению серьезной проблемы, а именно к тому, что

невозможно будет установить юрисдикцию на основе нахождения обвиняемого правонарушителя на территории страны, что является необходимым для выполнения обязательства в отношении выдачи или передачи дела компетентным органам в целях уголовного преследования.

24. Применение конвенций в качестве правовой основы для сотрудничества может зависеть не только от наличия пробелов, но и от степени неопределенности их положений. При согласовании рамочных международных договоров Организации Объединенных Наций невозможно выйти на уровень конкретизации положений, характерный для двусторонних договоров. В соглашении, предназначенном для принятия приблизительно 200 различными правовыми системами, просто нереально предусмотреть подробные правила в отношении доказательств, сроков и другие процессуальные положения, которые были бы приемлемыми для всех. Тем не менее разработка и широкое принятие глобальных конвенций свидетельствует об их сравнительном преимуществе. Членами Организации Объединенных Наций являются 192 государства. С учетом времени и ресурсов, требующихся для согласования договоров, невозможно представить, чтобы у каждого государства были подписаны 191 договор о взаимной правовой помощи и 191 договор о выдаче. Благодаря практически универсальному характеру международно-правовых документов Организации Объединенных Наций против наркотиков и преступности эти документы становятся теми экономичными ресурсами, которыми может воспользоваться каждая страна. В этой связи следует отметить, что устаревшие двусторонние договоры, заключенные еще в 1930-х годах, могут не содержать таких механизмов, которые предусмотрены в принятых позднее глобальных конвенциях, поэтому в некоторых случаях многосторонний рамочный документ может быть лучше подробного, но ограниченного двустороннего договора.

25. Неотъемлемая черта глобальных правовых документов, положения которых носят более общий характер, чем двусторонние договоры, компенсируется положениями статей конвенций против наркотиков и преступности, в соответствии с которыми выполнение просьб о сотрудничестве должно регулироваться с учетом условий, установленных законодательством запрашиваемого участника¹⁰. К сожалению, не во всех странах приняты законодательные или нормативно-правовые положения, обеспечивающие необходимые оперативные механизмы для сотрудничества в отсутствие двустороннего договора. В случае если в запрашиваемом государстве не существует законодательства, предусматривающего базовые процедуры выдачи и конфискации, применение одной из конвенций против наркотиков и преступности в качестве правовой основы создает некоторую неопределенность. Если должностные лица запрашивающего государства не знают требований иностранного законодательства и поэтому не в состоянии разумно оценить, удастся ли им выполнить эти требования, то они, вероятно, предпочтут подождать появления другой возможности в другом государстве, нежели будут тратить много времени и усилий там, где надежд на успех практически нет. В этой связи государствам следует признать необходимость принятия законодательства, предусматривающего необходимые процедуры для

¹⁰ Статья 6, пункт 5, Конвенции 1988 года, статья 16, пункт 7, Конвенции против организованной преступности и статья 44, пункт 8, Конвенции против коррупции.

осуществления международного сотрудничества в таких областях, как выдача, взаимная помощь и замораживание и конфискация имущества, с тем чтобы обеспечить возможность использования в полной мере потенциала конвенций против наркотиков и преступности.

V. Конфискация имущества

26. Ряд правовых новелл Конвенции 1988 года, касающихся отслеживания, ареста и конфискации, теперь стали общепринятыми стандартами. Вслед за Конвенцией 1988 года положение о запрещении ссылаться на банковскую тайну в качестве основания для отказа от предоставления взаимной помощи было включено в Конвенцию против организованной преступности и Конвенцию против коррупции¹¹. Широкое распространение получило законодательство о конфискации криминальных активов, которые в законодательных положениях нередко квалифицируются как доходы от преступлений. ЮНОДК по запросу предоставляет помощь в области криминализации отмывания денег и обнаружения, ареста и конфискации доходов от преступлений.

27. Наряду с этим ЮНОДК, действуя от имени консорциума учреждений и региональных органов типа группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), осуществляет руководство Международной информационной сетью по проблеме отмывания денег (Имолин). Эта сеть предоставляет информацию о внутренних законах, нормативных положениях и контактах в области борьбы с отмыванием денег и конфискации. Кроме того, ЮНОДК совместно с Международным валютным фондом (МВФ) и Секретариатом Содружества разработало Типовые положения, касающиеся отмывания денежных средств, финансирования терроризма, мер по предупреждению и доходов от преступлений, предназначенные для правовых систем, основанных на общем праве (2009 год). Эти источники предоставляют информацию по одной из сложных областей законодательства и практики и дают практикующим юристам возможность ознакомиться с ней более углубленно. Конфискация может производиться через целый ряд механизмов: одни из них основаны на обвинительном приговоре в отношении контролирующего собственность лица, другие направлены против самой собственности ввиду ее преступного происхождения или использования, а третьи – против активов того или иного лица, независимо от их происхождения, так как они представляют собой доходы от преступной деятельности.

28. Сферой недавнего приоритетного внимания, в которой осуществляется совместная инициатива ЮНОДК и Всемирного банка, является отслеживание и возвращение похищенных публичных активов и доходов от коррупции. Инициатива по обеспечению возврата похищенных активов (СтАР) 2007 года направлена на активизацию осуществления Конвенции против коррупции для предупреждения хищения публичных средств, которое наносит ущерб глобальному развитию и подрывает доверие к системе управления, и на оказание странам помощи в возврате таких средств путем проведения институциональных преобразований и содействия в наращивании потенциала.

¹¹ Статья 7, пункт 5, Конвенции 1988 года, статья 18, пункт 8, Конвенции против организованной преступности и статья 46, пункт 8, Конвенции против коррупции.

29. Конфискация на основании обвинительного приговора с применением процедуры доказывания, принятой в уголовном судопроизводстве, характерна для правовых систем, имеющих традиции как гражданского, так и общего права. Конфискация без вынесения обвинительного приговора встречается в таких странах гражданского права, как Италия, Колумбия, Таиланд и Швейцария. Во многих странах общего права при конфискации без вынесения обвинительного приговора применимой нормой является бремя доказывания в гражданском процессе. Кроме того, если какая-либо страна самостоятельно не применяет режим конфискации без вынесения обвинительного приговора, это не мешает ей официально регистрировать и приводить в исполнение постановления о конфискации, принятого в какой-либо стране, где такие режимы конфискации являются законными. В конвенциях против наркотиков и преступности предусмотрены два варианта осуществления конфискации доходов, т.е. собственности равнозначной ценности или средств совершения преступления за рубежом. Первый вариант состоит в том, что запрашиваемое государство направляет своим компетентным органам просьбу о вынесении внутреннего постановления о конфискации; в этом случае будут применяться внутренние процедуры конфискации и нормы доказывания. Второй вариант предусматривает предоставление судебным органам в законодательном порядке полномочий регистрировать зарубежное постановление о конфискации и исполнять его в отношении доходов, собственности или средств совершения преступления в рамках своей юрисдикции или для взыскания по долговому обязательству соответствующего лица.

30. Система признания зарубежного постановления о конфискации всегда должна предусматривать возможность его обжалования в судебном порядке в отношении его обоснованности, соразмерности и соблюдения презумпции невиновности. Если эти условия соблюдены, то международное право не препятствует осуществлению законодательства, в котором допускается признание иностранного режима конфискации без вынесения обвинительного приговора, налагаемой по стандарту вероятности, как нет и препятствия взысканию какого-либо зарубежного долга. В практическом руководстве МВФ по конфискации активов, связанных с преступной и террористической деятельностью, которое было опубликовано в 2009 году, подробно рассматриваются применимые международные нормы и законодательные средства соблюдения этих норм во всех правовых системах.

31. К препятствиям, встречающимся при расследовании дел о возвращении доходов от преступлений, относятся: а) трудность определения местонахождения активов, которые могут быть сокрыты в любой части мира, и б) проблема, вызванная тем, что даже в случае обнаружения активов при обстоятельствах, явно указывающих на их преступное происхождение, может оказаться невозможным доказывание связи данной собственности или счета с тем или иным видом преступной деятельности или источником. Поэтому в конвенциях предлагается рассмотреть вопрос о том, чтобы бремя доказывания по аспектам, имеющим непосредственное отношение к какому-либо лицу, – таким, как законный характер происхождения собственности, – возлагалось на это лицо.

32. Конфискация активов, которая производится на основе доказательств из иностранного источника либо в соответствии с постановлением или

обвинительным приговором иностранного суда, предполагает вынесение решений о распоряжении этими активами. В Конвенции 1988 года предлагалось, чтобы страна, производящая конфискацию собственности благодаря международному сотрудничеству в борьбе против исключительно прибыльной наркоторговли, передавала часть таких доходов межправительственным органам по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств или другим государствам-участникам. Конвенция против организованной преступности, широко применяемая к любому виду серьезных преступлений, совершенных группой лиц с целью получения дохода, содержит аналогичное положение, а также настоятельно призывает производить возврат конфискованной собственности запрашивающему государству-участнику, чтобы оно смогло выплатить компенсацию потерпевшим. Под эгидой Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию было разработано Типовое двустороннее соглашение о совместном использовании конфискованных доходов от преступлений или имущества, которое Экономический и Социальный Совет принял в своей резолюции 2005/14. Конвенция против коррупции – это первая конвенция, в которой вводится понятие безусловного возвращения конфискованных доходов от преступлений при соблюдении ряда предварительных условий.

VI. Договоренности о представителях по связям

33. Следственные органы в течение длительного времени имели представителей за границей для поддержания связей со своими зарубежными партнерами. В настоящее время органы прокуратуры и суды также стали придерживаться этой практики, позволяющей преодолевать обезличенный характер направления просьб о сотрудничестве, поступающих через какой-либо центральный орган, и оперативно удовлетворять эти просьбы, выстраивая отношения взаимного доверия. Знакомясь с особенностями правовой системы иностранного государства, представитель по связям получает возможность направлять действия работников прокуратуры и судов своей страны во избежание ошибок и недоразумений в ходе направления или выполнения просьб. Представитель по связям выполняет роль "фильтра", уменьшая необходимость в выполнении бюрократических процедур в случаях, когда должностные лица зарубежного государства имеют законные полномочия и готовность предоставить помощь без официальной просьбы. Имея надлежащую языковую подготовку или даже пользуясь услугами местного переводчика, представители по связям способны устранять значительную часть переводимых текстов, которыми сопровождаются просьбы, направляемые в официальной письменной форме, поскольку запрашивающие органы, не имея инструкций на этот счет, зачастую направляют на перевод больше документации, чем это необходимо. Одним из основных препятствий для направления представителей по связям являются расходы на их содержание, которые можно снизить с помощью договоренности о представительстве на субрегиональном или региональном уровне. Некоторые страны могут предпочесть участие в какой-либо договоренности о совместном несении расходов. Успешный пример тому – пять стран – участниц Соглашения о сотрудничестве полицейских и таможенных органов Северных стран, имеющие представителей по связям в 20 зарубежных государствах.

VII. Коммуникационные сети для укрепления международного сотрудничества

34. Назначение сотрудников по связям, представителей органов прокуратуры или судов для работы за рубежом – это не единственное средство укрепления трансграничных коммуникаций. Общемировой моделью сотрудничества в области проведения расследований служит Интерпол, национальные центральные бюро которого находятся в 188 странах. Систему Интерпола дополняют региональные механизмы сотрудничества органов полиции, в том числе недавно созданное Полицейское сообщество стран американского континента, Европейское полицейское управление (Европол), Организация начальников национальных правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Инициатива форума органов полиции "Пакт о стабильности", Организация по сотрудничеству начальников полиции Тихоокеанских островов, Южноафриканская региональная организация по сотрудничеству начальников полиции и Конференция глав полицейских сил стран – членов АСЕАН. Органы прокуратуры и суды не столь активны в создании коммуникационных сетей, как органы полиции. Сеть сотрудников правоохранительных органов Тихоокеанских островов, Сеть ответственных за поддержание контактов лиц в странах Содружества, Европейская сеть судебных органов, Евроюст, Сеть обмена информацией по вопросам взаимной помощи в области уголовного правосудия и выдачи преступников Организации американских государств и Иbero-американская сеть оказания правовой помощи судебных органов испано- и португалоязычных стран были образованы лишь в последние годы.

35. Почти все перечисленные выше сети ведут веб-сайты как открытого, так и ограниченного доступа. Открытые веб-сайты вносят важный вклад в повышение прозрачности и эффективности международного сотрудничества, обеспечивая доступ к соответствующему законодательству членов сети. Знание зарубежного законодательства и международной практики, регулирующих международное сотрудничество, является необходимым для успешной подачи просьбы. Хотя эти знания можно приобрести методом проб и ошибок, подобный метод вряд ли эффективен, так как требует неоднократного внесения исправлений в просьбу и повышает опасность отказа в ее удовлетворении. Лучше провести предварительное исследование, эффективность которого в настоящее время значительно повышается благодаря наличию соответствующих материалов в Интернете. Не только сети сотрудничества между судебными органами, но и национальные органы все шире признают значение прозрачности в международном сотрудничестве и создают веб-сайты, на которых можно ознакомиться с их законодательством и политикой в области выдачи и даже с внутренними практическими руководствами их центральных органов по обработке просьб. Эту тенденцию к прозрачности следует поощрять, поскольку она обеспечивает вполне позитивные результаты при минимальных издержках¹².

¹² Генеральная прокуратура Австралии размещает на своем веб-сайте по адресу: www.ag.gov.au контрольный перечень поступающих в эту страну просьб о взаимной помощи и контактную информацию. Руководство для работников прокуратуры Соединенных Штатов Америки (глава 9, статья 15.00 и послед.) представляет собой опубликованную версию инструкций для работников прокуратуры, занимающихся

Хотя проблема языкового барьера будет существовать всегда, возможности для получения информации о законодательстве и практике другой страны в сфере международного сотрудничества становятся все шире. Сборники внутреннего законодательства, которые распространяет ЮНОДК, научные интернет-библиотеки и компьютерные прикладные программы, такие как Программа составления просьб об оказании взаимной помощи, также дают юристам-практикам государственных учреждений возможность ознакомиться с основаниями и процедурами подачи просьб о международном сотрудничестве¹³.

36. В своем решении 3/2 Конференция участников Конвенции против организованной преступности просила Секретариат обеспечить создание и функционирование в режиме онлайн справочника центральных органов, назначенных рассматривать различные вопросы международного сотрудничества в соответствии с Конвенцией и Протоколам против незаконного ввоза мигрантов к ней. Поскольку во многих государствах выполнение различных функций по сотрудничеству возлагалось на одни и те же компетентные органы, в декабре 2007 года был составлен сводный справочник органов, назначенных в рамках как Конвенции против организованной преступности, так и Конвенции против коррупции. Этот справочник является важным источником информации для центральных органов и шагом вперед по пути создания виртуальной сети этих органов. Создание такой сети, которая может использоваться в качестве надежного дискуссионного форума, является еще одним приоритетным мероприятием, которое Конференция участников просила осуществить в своем решении 4/2. Кроме того, Конференция отметила необходимость расширения сети межрегиональных коммуникаций и решения проблем. Поскольку ни глобальной, ни межрегиональной сети не существует, ЮНОДК, по просьбе Конференции участников, провело два совещания экспертной группы по созданию глобальной сети сотрудничества. На наиболее позднем из них, в ноябре 2009 года, были рассмотрены вопросы о

рассмотрением просьб о выдаче, которые направляются с целью производства ареста через раздел публикаций центральных органов Соединенных Штатов Америки (см. www.usdoj.gov). Гернси, один из Нормандских островов с активным финансовым сектором, размещает на веб-сайте инструкции о порядке подачи просьб о взаимной помощи в области расследования, ограничении свободы и конфискации (www.gov.gg/ccm/navigation/government/law-officers/advice/).

¹³ ЮНОДК выполняет функции юридической библиотеки, в которой содержатся законы и нормативные положения об осуществлении конвенций Организации Объединенных Наций о борьбе с наркотиками. Через Международную базу данных по вопросам борьбы с отмыванием денег, которую ведет Имолин, государственные должностные лица получают доступ к законам и нормативным положениям о борьбе с отмыванием денег. В законодательной базе данных, которая ведется Сектором по вопросам предупреждения терроризма ЮНОДК, собраны законы о борьбе с финансированием терроризма, законодательство в области международного сотрудничества и ряд уголовных и уголовно-процессуальных кодексов. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы также ведет подборку сообщений о механизмах международного сотрудничества и разработал руководство о взаимной помощи по уголовным делам. Многие правительства имеют веб-сайт, на котором можно ознакомиться с положениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства, законами о выдаче и другими соответствующими материалами. Например, законодательство Франции размещено на французском и английском языках на веб-сайте по адресу: www.legifrance.com.

целесообразности и возможной конфигурации такой сети, а также о роли, которую ЮНОДК могло бы сыграть в процессе ускорения ее создания.

37. Достойным внимания примером позитивной практики разработки и использования коммуникационной сети является успех, достигнутый Интерполом в выявлении и решении проблемы хищения и утери документов на въезд/выезд, с помощью которых правонарушителям легче совершать трансграничные преступления и скрываться от правосудия¹⁴. Интерпол создал базу данных, содержащую порядка 20 млн. единиц информации, из которых более 10 млн. касаются похищенных или утерянных паспортов. Чтобы государства-члены могли пользоваться этой базой данных, были разработаны Стационарная база данных сети Интерпола (FIND) и Мобильная база данных сети Интерпола (MIND). Благодаря системе FIND сотрудники органов полиции, иммиграционных и других служб имеют возможность, сканировав документ на въезд/выезд или введя его номер вручную, через несколько секунд получить ответ по базе данных Интерпола. Система MIND обеспечивает тот же результат в случаях, когда отсутствует возможность прямого подключения к базе данных Lyon. Система MIND, получая обновляемую информацию из международной сети, обеспечивает постоянное обновление данных в той или иной национальной базе, доступной через мобильные устройства. Следующим логичным шагом на пути к повышению уровня безопасности документов является расширение применения в удостоверениях личности и документах на въезд/выезд персональных биометрических идентификаторов. В государственных интересах потребуется заключение протоколов о конфиденциальности, которые обеспечивали бы надежную защиту личных данных от их ненадлежащего использования, однако без персональных идентификаторов эффективный пограничный контроль может стать лишь иллюзией.

VIII. Совместные группы по расследованиям

38. Создание совместных групп по расследованиям может дать огромный синергический эффект. Одно из его проявлений – сведение на нет тех преимуществ, которые извлекаются преступниками из юридической и организационной разобщенности различных национальных систем по сбору оперативной информации и расследованию. Другим позитивным аспектом является преодоление культурных и языковых барьеров, которые препятствуют усилиям принимающей страны, направленным на обеспечение сбора информации, опроса свидетелей и сбора доказательств внутри какой-либо этнической общины, говорящей на иностранном языке. Носители этого языка могут присутствовать при опросе свидетелей, проводимом на их родном языке, и отслеживать перехватываемые иноязычные сообщения. Кроме того, такие

¹⁴ Одним из выводов одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию явилось осознание важности "борьбы с мошенническим использованием документов и личных данных, в частности мошенническим использованием документов на въезд/выезд, с помощью совершенствования мер безопасности" и призыв к принятию соответствующего национального законодательства (резолюция 60/177 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 27).

группы могут способствовать повышению уровня доверия и обмену оперативной информацией между следственными органами, обеспечивая совместное участие в объединенной структуре. Их члены могут непосредственно обмениваться информацией и немедленно направлять просьбы о совершении следственных действий без необходимости выполнения официальных процедур. При проведении операций могут задействоваться ресурсы всех участвующих органов.

39. В некоторых ситуациях по политическим или иным соображениям такое сотрудничество требуется вести негласно. При этом, как правило, желательно иметь официальную законодательную основу для любой деятельности, при осуществлении которой должностное лицо будет выполнять правоохранительные функции в каком-либо государстве, не являющемся государством его гражданства. Конвенцией 1981 года была введена концепция, согласно которой совместные операции по расследованию могут проводиться с разрешения законодательства и компетентных органов того государства, на территории которого действует данная группа. Конвенция против организованной преступности и Конвенция против коррупции пошли еще дальше: в них содержатся идентичные статьи, поощряющие заключение соглашений или договоренностей о проведении совместных расследований на постоянной основе или в каждом отдельном случае¹⁵. В обеих конвенциях также предусмотрены статьи, согласно которым в отсутствие таких соглашений или договоренностей Государства-участники могут "рассматривать настоящую Конвенцию в качестве основы для взаимного сотрудничества между правоохранительными органами"¹⁶.

40. В договоренностях, подобных Шенгенскому соглашению 1985 года, устанавливаются нормы трансграничного контроля и преследования. В рамках Евростата существует отдел по правовому сотрудничеству, который способствует созданию и использованию таких групп и который совместно с Европолом составил справочник по законодательству государств – членов ЕС, касающемуся групп по проведению совместных расследований, и руководство для совместных групп по расследованиям. Одним из аспектов, которые в наибольшей степени способны вызвать противоречия в связи с совместными группами по расследованиям, является осуществление правоохранительных полномочий, включая применение силы в порядке самообороны. Этот аспект заслуживает весьма тщательного законодательного и организационного анализа, поскольку любой несчастный случай, связанный с применением силы, может причинить ущерб международным отношениям и затруднить даже обычное сотрудничество между правоохранительными органами.

IX. Техническая помощь

41. В статьях 29 и 30 Конвенции против организованной преступности предусмотрены программы подготовки персонала, командирование сотрудников

¹⁵ Статья 19 Конвенции против организованной преступности и статья 49 Конвенции против коррупции.

¹⁶ Статья 27, пункт 2, Конвенции против организованной преступности и статья 48, пункт 2, Конвенции против коррупции.

и обмен ими для повышения профессионального уровня в определенных областях, где это необходимо, используя с этой целью региональные конференции, более активную профессиональную подготовку и техническую помощь в рамках международных и региональных органов и предоставление финансовой помощи для создания потенциала. Сложный характер одних лишь механизмов конфискации уже указывает на необходимость в технической помощи со стороны ЮНОДК, получения информации через ИМОЛ и просветительской работы по вопросам конфискации доходов от преступлений, которая ведется такими учреждениями, как МВФ, Всемирный банк, ФАТФ и Интерпол, а также странами-донорами. В пункте 2 статьи 60 и в статье 62 Конвенции против коррупции содержатся рекомендации, аналогичные тем, которые даны в Конвенции против организованной преступности, а в ее статье 61 рекомендуется накапливать аналитический опыт в области коррупции и разрабатывать общие определения, стандарты и методологии в области борьбы с коррупцией.

42. Конвенция против организованной преступности была принята в 2000 году, а Конвенция против коррупции – в 2003 году. Позднее, на одиннадцатом Конгрессе по предупреждению преступности и уголовному правосудию в 2005 году, была принята Бангкокская декларация о взаимодействии и ответных мерах: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, которая была утверждена резолюцией 60/177 Генеральной Ассамблеи в декабре того же года. В Декларации подчеркивается необходимость "улучшения международного сотрудничества в борьбе против преступности и терроризма на многостороннем, региональном и двустороннем уровнях в таких областях, в частности, как выдача лиц и взаимная правовая помощь" (пункт 3).

43. Для проведения тех улучшений, о которых говорится в указанных конвенциях и материалах Бангкокского конгресса, требуется обратить внимание на то, что национальные органы не ознакомлены с возможностями, которые обеспечиваются документами Организации Объединенных Наций. Эта проблема была подчеркнута в октябре 2009 года в докладе Рабочей группы правительственных экспертов открытого состава по технической помощи. Группа рекомендовала Конференции участников Конвенции против организованной преступности сосредоточить внимание в рамках проектов по технической помощи на перечне приоритетных областей, начиная с углубления осведомленности государств-участников, а в соответствующих случаях – и государств, не являющихся участниками Конвенции, и наращивать потенциал по всем направлениям, включая образование, связанным с международным сотрудничеством в противодействии транснациональной организованной преступности.

44. Необходимость профессиональной подготовки сотрудников центральных органов и их значение для процесса оказания взаимной помощи были подчеркнуты в решениях Конференции участников, как и необходимость углубления осведомленности о возможностях для сотрудничества, открываемых Конвенцией против организованной преступности, с тем чтобы такие органы легко обнаруживались благодаря справочнику ЮНОДК и чтобы они могли неофициально обмениваться информацией, повышая тем самым эффективность своей работы.

45. К счастью, ни отсутствие инструментария, ни наличие некачественного инструментария не характерны для состояния дел в области технической помощи. По-видимому, доступность программ профессиональной подготовки и их экономическую эффективность можно повысить благодаря более широкому использованию компьютеризованных курсов и интерактивного инструментария, однако наличие этой проблемы уже признано, и ее решение во все большей степени обеспечивается с помощью компьютеризованных учебных курсов ЮНОДК. Кроме того, требуется поддерживать равновесие с другими средствами оказания технической помощи, применение которых может быть успешным, несмотря на неравномерное распределение информационных технологий в наименее развитых странах. Ряд общедоступных образовательных и оперативных пособий уже был упомянут выше. Основными из них являются разработанная ЮНОДК программа составления просьб об оказании взаимной помощи; Проект типового двустороннего соглашения о совместном использовании конфискованных доходов от преступлений или имущества; Руководство по наилучшей практике в области конфискации без вынесения обвинительного приговора, разработанное в рамках Инициативы СтАР; Имолин; Типовые положения, касающиеся отмывания денежных средств, финансирования терроризма, мер по предупреждению и доходов от преступлений, предназначенные для правовых систем, основанных на общем праве, которое было составлено в 2009 году ЮНОДК, МВФ и Секретариатом Содружества; публикации Европола-Евроюста о совместных группах по расследованиям; рекомендации ФАТФ; и доклад Неофициальной рабочей группы экспертов по эффективному рассмотрению судебных дел об экстрадиции, созданной ЮНОДК в 2004 году. Другими полезными пособиями являются всеобъемлющие законодательные сборники по осуществлению Конвенции против организованной преступности и Конвенции против коррупции; техническое руководство Организации Объединенных Наций по Конвенции против коррупции с описанием мер по предупреждению и наказанию; и практическое руководство МВФ по конфискации активов, связанных с преступной и террористической деятельностью, опубликованное в 2009 году.

46. Углубление осведомленности является одним из основополагающих видов деятельности, который обеспечивает на национальном уровне готовность к содействию в принятии конвенций и протоколов о борьбе с преступностью. Рекомендации в отношении законодательства и его разработка могут стать важным предварительным шагом на пути создания основ материального и процессуального права, в которых нуждается тот или иной центральный орган. И центральный орган, и зарубежные партнеры, ожидающие его помощи, будут обречены на неудачу, если у работников прокуратуры, направляющих просьбы судьям, и у самих судей не будет возможности адекватно и оперативно рассматривать просьбы о сотрудничестве. Проблемы в этой сфере многочисленны и масштабны. Тем не менее та эволюционная аналогия, с которой начинался настоящий документ, должна служить напоминанием о состязательном характере борьбы с транснациональными преступными группами. Преступные синдикаты наладили коммуникации с применением всех современных технических ресурсов, будучи свободны от правовых и бюрократических препон. Неспособность систем уголовного правосудия использовать аналогичным образом технологические достижения и преодолеть

инерцию нынешнего нагромождения излишних и устаревших видов практики может привести лишь к заранее предreshенному результату. Если национальные органы не научатся более эффективно использовать механизмы международного сотрудничества и не сделают это оперативно, то им придется уступить лидирующие позиции в экономике и обществе своих стран своим более гибким, изобретательным и успешно эволюционирующим конкурентам из преступной среды.

Х. Выводы и рекомендации

47. Восьмого декабря 2009 года Генеральный секретарь обратил внимание Совета Безопасности на то, что незаконный оборот наркотиков стал представлять собой угрозу международному миру и безопасности. Отметив связь организаций наркодельцов с ведением кровавых повстанческих войн, деятельностью жестоких преступных групп, коррупцией и подрывом легитимной экономики, он сделал вывод о том, что:

транснациональный характер этой угрозы означает, что ни одна страна не может справиться с ней в одиночку. Эта борьба требует всеобъемлющего международного подхода на основе сильного чувства общей ответственности. Государства должны обмениваться разведанными, проводить совместные операции, укреплять потенциал и оказывать взаимную правовую помощь. Пока развитие межправительственного сотрудничества отстает от активизации контактов между сетями организованной преступности¹⁷.

48. Замечание Генерального секретаря о неадекватности ответных мер, принимаемых международным сообществом против незаконного оборота наркотиков, относится и к другим формам организованной преступности. Масштабы межправительственного сотрудничества существенно отстают от тех, которые необходимы для противодействия глобальному характеру преступности и сотрудничеству внутри сетей организованной преступности и между ними. Образовавшаяся в результате этого брешь в системе обеспечения безопасности расширяется, поскольку преступники постепенно становятся более мобильными, а органы уголовного правосудия борются с устаревшими процедурами, уже не отвечающими требованиям современного мира. Средства для исправления этой ситуации очевидны; для применения этих средств требуется решительное стремление критически подходить к оценке законов и процедур.

49. Страны, которые для рассмотрения просьб о выдаче по-прежнему требуют проведения "мини-процессов", должны проанализировать, какова связь между этими тяжеловесными процедурами и решением вопроса о том, имеет ли другое суверенное государство законный интерес в проведении собственного справедливого разбирательства по делу какого-либо преступника, скрывающегося от правосудия. Законодательным и судебным органам следует задаться вопросом о том, как затягивание процедуры выдачи путем рассмотрения многочисленных апелляций по отдельным элементам дела обеспечивает защиту каких-либо прав, которые нельзя было бы защитить в

¹⁷ S/PV.6233.

рамках единой апелляционной процедуры, при надлежащем рассмотрении всех правовых и фактических вопросов. Группам государств, объединенных по географическому или иному принципу, нужно поразмыслить над тем, может ли процедура выдачи внутри этой группы стать более эффективной благодаря взаимному признанию ордеров.

50. Необходимо критически подходить к рассмотрению давней концепции, касающейся выдачи собственных граждан. Принцип "выдавай или привлекай к ответственности", который предусмотрен в международных конвенциях о борьбе с наркотиками и преступностью, должен применяться таким образом, чтобы это отвечало практическим интересам как запрашивающего, так и запрашиваемого государств, например, путем более широкого применения практики передачи лица для проведения судебного разбирательства в связи с отбытием какого-либо наказания на территории страны гражданства этого лица. Материально-правовые и процессуальные нормы, особенно в отношении юрисдикции, требуется обновить и тем самым привести их в соответствие с конвенциями о борьбе с наркотиками и преступностью.

51. Для сокращения задержек в оказании взаимной помощи нужно исключить соперничество между бюрократическими структурами и споры о подсудности. Следует изыскивать пути, позволяющие сочетать преимущества прямых контактов между судьями с более высокой эффективностью и институциональным опытом, которые привносятся каким-либо центральным органом. Директивные органы должны признать, что центральный орган, равно как и зарубежные партнеры, ожидающие его помощи, будут обречены на неудачу, если работники прокуратуры, которые направляют просьбы судьям, а также сами судьи окажутся не в состоянии адекватно и оперативно рассматривать эти просьбы.

52. Существует и множество других серьезных вызовов. Работникам органов прокуратуры и судов следует уделять больше времени и финансовых ресурсов тому, чтобы поднять уровень сетей сотрудничества между ними до уровня сотрудничества, существующего между органами полиции. Следует со всей тщательностью рассмотреть вопрос о целесообразности требования об обоюдной криминализации деяний, элементы которых определены в какой-либо международной конвенции, участниками которой являются как запрашивающее, так и запрашиваемое государства. Эффективные и проверенные новеллы – такие, как конфискация без вынесения обвинительного приговора, – нужно открыто рассмотреть и принять, если на этом пути нет по-настоящему непреодолимых препятствий, с тем чтобы обеспечить достижение целей в области конфискации, которые поставлены во всех указанных конвенциях Организации Объединенных Наций. Каждой стране нужно иметь базовый свод законов о зарубежной помощи, позволяющий вести международное сотрудничество во всех случаях, когда оно служит национальным интересам, будь то на основе взаимности, вежливости, специального соглашения или обычного договора.

53. Потребности государств в технической помощи многочисленны. Развитым странам следует взять на себя финансовое бремя с учетом того факта, что только их ресурсы являются достаточными для поддержки масштабного осуществления конвенций о борьбе с наркотиками и преступностью. Развивающимся странам следует принять обязательство по созданию потенциала своих органов, памятуя о том, что не каждая программа по оказанию помощи способна полным и

исчерпывающим образом удовлетворить их потребности. Каждый из этих шагов непрост, и некоторые из них не вызовут энтузиазма.

54. Необходимы радикальные перемены, чтобы открыть для законопослушного общества возможность эффективно бороться с международными преступными группами. Генеральный секретарь публично предупредил Совет Безопасности и общественность о существовании этой опасности. Соответствующие национальные должностные лица допустят досадную оплошность, если они не согласятся с необходимостью радикального улучшения международного сотрудничества, если они не признают, что такое улучшение наступит лишь в случае проведения ими коренных преобразований на уровне их правительств, и не приступят затем к принятию этих уже давно назревших мер.
