



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
28 August 2017
Russian
Original: English

Совещание экспертов по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Вена, 6 и 7 ноября 2017 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

**Инструменты и услуги, предоставляемые Управлением
Организации Объединенных Наций по наркотикам и
преступности в целях поощрения международного
сотрудничества**

Ход выполнения мандатов межправительственных совещаний экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Записка Секретариата

I. Введение

1. В своей резолюции 6/4 Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, среди прочего, предложила государствам-членам и далее предоставлять Секретариату информацию о применении гражданско-правовых и административных процедур в связи с коррупцией, когда это возможно и на добровольной основе, для определения объема помощи, которая может быть оказана в связи с такими процедурами, а также информацию об успешных видах практики и механизмах осуществления статьи 53 Конвенции, и просила Секретариат и далее осуществлять сбор и распространение такой информации путем, в частности, представления докладов Конференции и ее соответствующим вспомогательным органам, включая рекомендации о потребностях в технической помощи и механизмах ее предоставления, и подготовки исследования, посвященного наилучшим видам практики и мерам по содействию сотрудничеству в данной области, при условии наличия ресурсов.

2. В этой же резолюции Конференция также призвала государства-члены информировать, в надлежащих случаях, Секретариат о назначении должностных лиц или учреждений в качестве координаторов по вопросам применения гражданско-правовых и административных процедур в рамках борьбы с коррупцией, в том числе по вопросам международного сотрудничества, и просила

* CAC/COSP/EG.1/2017/1.



Секретариат собирать такую информацию и обеспечивать ее доступность для всех государств-участников, а также представлять доклады по данной теме Конференции и ее соответствующим вспомогательным органам.

3. В ходе пятого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, проведенного в Вене 17 и 18 ноября 2016 года, совещание экспертов рекомендовало государствам-участникам и далее предоставлять секретариату информацию об осуществлении главы IV Конвенции, с тем чтобы секретариат расширял аналитическую работу по проблемам в сфере международного сотрудничества на базе Конвенции и, в той степени, насколько это уместно, предоставлял результаты этой работы другим соответствующим подразделениям секретариата.

4. Совещание экспертов также порекомендовало государствам-участникам и далее предоставлять секретариату для дальнейшего распространения информацию об электронных средствах и системах, используемых национальными органами для обработки и отслеживания просьб о выдаче и оказании взаимной правовой помощи. Оно также рекомендовало секретариату изучить возможность создания в электронном справочнике центральных органов отдельного раздела, содержащего информацию о требованиях и процедурах, регулирующих вопросы выдачи согласно статье 44 Конвенции. Кроме того, оно рекомендовало, чтобы в будущей работе совещание экспертов уделяло больше внимания осуществлению статьи 44 Конвенции.

5. Настоящая записка была подготовлена во исполнение мандатов, содержащихся в резолюции 6/4 Конференции, и рекомендаций совещания экспертов. Кроме того, в настоящем докладе содержится информация о технической помощи и другой деятельности Секретариата в области международного сотрудничества в рамках Конвенции.

6. В целях содействия осуществлению вышеупомянутых мандатов секретариат подготовил проект вопросника с целью получения от государств-участников информации о проблемах практического характера, с которыми они сталкиваются при запрашивании и оказании содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным делам, связанным с коррупционными преступлениями, с тем чтобы использовать такую информацию в качестве основы возможного исследования для выявления передовой практики и мер по содействию сотрудничеству в данной области, в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 6/4. Секретариат представил проект вопросника совещанию экспертов, состоявшемуся в Вене 17 и 18 ноября 2016 года. В ходе совещания эксперты выступили с предложениями в отношении дальнейшего совершенствования вопросника, которые были приняты во внимание секретариатом при подготовке окончательного варианта вопросника.

7. Секретариат направил государствам-членам вербальную ноту от 17 января 2017 года, а также вербальную ноту с напоминанием от 8 мая 2017 года с целью получения от государств — участников Конвенции против коррупции информации по указанным выше вопросам. В этих вербальных нотах содержался окончательный вариант вопросника, а также форма для заполнения национальными координаторами по вопросам международного сотрудничества при использовании гражданско-правовых и административных процедур в связи с коррупцией.

8. По состоянию на 21 августа 2017 года ответы представили 37 государств-членов.

9. Секретариат обобщил все полученные ответы, содержащие существенную информацию, в записке о международном сотрудничестве в области применения гражданско-правовых и административных процедур с целью выявления

преступлений, признанных таковыми согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2017/2).

10. Четырнадцатого марта 2017 года секретариат распространил вербальную ноту, с тем чтобы получить от государств-членов информацию об использовании программного обеспечения для систем управления делами в области международного сотрудничества. Секретариат подробно проанализировал представленные государствами-членами ответы в документе зала заседаний, озаглавленном «Data collection, along with the existence of effective case management systems: sharing of information with respect to existing software programs in use domestically» (CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1).

11. Секретариат разослал государствам-членам еще одну вербальную ноту от 13 июня 2017 года с просьбой обновить и/или представить информацию о компетентных органах для электронного справочника компетентных национальных органов, а именно о центральных органах по вопросам оказания взаимной правовой помощи, центральных органах по вопросам выдачи, органах по мерам предупреждения преступности, координаторах по вопросам возвращения активов и координаторах по вопросам международного сотрудничества при использовании гражданско-правовых и административных процедур.

12. Секретариат также продолжал расширять свою аналитическую работу по проблемам в области международного сотрудничества на основе Конвенции, а также по предоставлению и координации многочисленных мероприятий по оказанию технической помощи в этой области.

13. Основные замечания по результатам анализа информации, полученной от государств-членов в ответ на вышеуказанные просьбы, кратко изложены ниже, наряду с описанием других мероприятий, осуществляемых секретариатом в целях выполнения вышеупомянутых мандатов.

II. Международное сотрудничество в области гражданско-правовых и административных процедур с целью выявления преступлений в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции

14. Объем представленной информации о гражданско-правовых и административных процедурах в значительной степени различается. В то время как ряд государств представили всеобъемлющую информацию, охватывающую все аспекты, указанные в вербальных нотах (а именно информацию о гражданско-правовых и административных процедурах в контексте международного сотрудничества, информацию о видах практики и механизмах осуществления статьи 53 Конвенции, а также информацию о координаторах по вопросам применения гражданско-правовых и административных процедур в рамках борьбы с коррупцией), несколько государств представили ограниченные сведения, а некоторые государства уведомили секретариат о том, что они не располагают информацией о гражданско-правовых и административных процедурах в отношении коррупции. В то время как в вышеупомянутой записке Секретариата (CAC/COSP/2017/2) содержится резюме полученных ответов, следующий краткий анализ сосредоточен на их содержании.

15. Что касается осуществления статьи 53 Конвенции, то большинство государств сообщили, что они могут участвовать в судебных разбирательствах в тех случаях, когда они непосредственно заинтересованы в соответствующих исках, как и любые другие участники внутреннего судебного производства.

16. Это подтверждалось и замечаниями, представленными в ходе обзоров в рамках второго цикла обзоров, завершенных по состоянию на 17 августа 2017 года. Как правило, во внутреннем законодательстве государств-участников зарубежные страны рассматриваются как юридические лица. Сле-

довательно, государства могут подавать гражданские иски во внутренние суды и требовать в судебном порядке выплаты компенсации или возмещения убытков. Однако не было представлено никакой информации об успешных видах практики, имеющих отношение к осуществлению статьи 53.

17. Виды помощи, которая, как правило, запрашивается, включают сбор доказательств и показаний; получение банковских документов; меры предосторожности; выявление, отслеживание, замораживание, арест и конфискацию активов; направление сообщений о процессуальных действиях; и признание судебных решений.

18. Государства сообщили, что наиболее распространенными проблемами при осуществлении их просьб об оказании помощи в связи с соответствующими гражданско-правовыми и административными мерами являются неосведомленность о внутренних гражданско-правовых и административных процедурах запрашивающего государства и отказ принимать просьбы через иные каналы, нежели те, которые используются для координации сотрудничества по уголовно-правовым вопросам, или отказы ввиду отсутствия уголовных дел в отношении подозреваемых. Дополнительно были отмечены трудности, связанные с письменным переводом и процедурными задержками в исполнении просьб. Некоторые государства сообщили, что у них не возникло никаких проблем, связанных с исполнением как поступающих, так и направляемых просьб.

19. Государства предложили ряд мер, направленных на содействие сотрудничеству при использовании гражданско-правовых и административных процедур в рамках борьбы с коррупцией. Например, было высказано мнение о том, что государства могут рассмотреть вопрос о назначении единого центрального органа по всем вопросам, касающимся соответствующих международных конвенций, с тем чтобы повысить эффективность сотрудничества. Кроме того, были предложены следующие меры:

a) призвать государства к обеспечению конфиденциальности в соответствии с просьбой или требованием запрашивающего или запрашиваемого государства, с тем чтобы избежать каких-либо негативных последствий для расследования коррупционных преступлений;

b) компетентные органы могут принять меры по осуществлению статьи 43 Конвенции и расширить возможности для сотрудничества по делам о коррупции и могут в то же время оптимизировать работу по осуществлению резолюции 6/4 Конференции для повышения эффективности этого процесса;

c) разработать руководство по выполнению просьб о международном сотрудничестве на уровне правоохранительных органов или судебной системы. Такой документ может быть включен в приложение к Конвенции в форме протокола;

d) активизировать кампании по повышению уровня информированности и наращиванию потенциала посредством, в частности, проведения индивидуального обучения для руководителей компетентных учреждений и должностных лиц, ответственных за международное сотрудничество. Далее было предложено разработать международные стандарты представления доказательств на основе требований Конвенции и общепризнанных стандартов в области прав человека;

e) укрепить платформы для предоставления и обмена информацией между судебными органами и поощрять диалог между координационными центрами, чтобы обеспечить возможность передавать срочные просьбы и вести постоянный диалог в целях решения проблем, связанных с нехваткой знаний о правовых и процессуальных требованиях, которые могут затруднить своевременное выполнение просьб;

f) передавать просьбы непосредственно от одного координатора другому на основе дополнительных соглашений между ними, а не по дипломатическим каналам, в целях обеспечения эффективности.

20. Ответы государств-членов содержали полезные сведения о подходах стран к международному сотрудничеству по гражданско-правовым и административным вопросам в связи с коррупцией. Однако поскольку более половины государств-участников не представили ответов, нужна дополнительная информация для лучшего понимания того, как применять такие подходы. Весьма вероятно, что сбор такой информации будет вестись в рамках проводимого в настоящее время обзора осуществления государствами — участниками Конвенции, в частности в том, что касается сбора информации об успешной практике осуществления статьи 53 Конвенции.

21. Большинство давших ответы государств имеют ограниченный опыт применения гражданско-правовых и административных мер в контексте международного сотрудничества. Лишь несколько государств сообщили об обширном опыте использования таких мер, как правило в том, что касается исходящих просьб о помощи. Из этих государств большая часть имеет опыт работы с административными мерами, нежели с гражданско-правовыми.

22. Некоторые государства также сообщили, что они использовали Конвенцию в качестве правовой основы для своих просьб.

23. Важно отметить, что большинство государств, представивших информацию, готовы сотрудничать в решении таких вопросов, если в этом возникнет необходимость. Об этом также свидетельствуют готовность государств назначать координаторов для целей международного сотрудничества по гражданско-правовым и административным мерам в связи с коррупцией, а также внесенные ими многочисленные полезные предложения, направленные на укрепление сотрудничества по этим вопросам.

III. Онлайн-справочник по компетентным национальным органам

24. В ходе пятого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции эксперты рекомендовали государствам-участникам и далее обновлять информацию о своих центральных органах, занимающихся вопросами взаимной правовой помощи, как это предусмотрено Конвенцией, выдачи как положительной практики, а также о национальных координаторах по возвращению активов, указанных в онлайн-справочнике компетентных национальных органов в рамках Конвенции, который ведется секретариатом (см. www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html, на английском языке). Эксперты далее призвали секретариат изучить возможность создания в электронном справочнике центральных органов особого раздела, содержащего информацию о требованиях и процедурах, регулирующих вопросы выдачи согласно статье 44 Конвенции. Кроме того, государствам-участникам было предложено в добровольном порядке представить в секретариат информацию о назначенных координаторах по вопросам применения гражданско-правовых и административных процедур в связи с коррупцией.

25. Во исполнение этих рекомендаций секретариат разработал два новых отдельных раздела онлайн-справочника: один по центральным органам по вопросам выдачи, включая информацию о требованиях и процедурах выдачи, а другой — по координаторам в области применения гражданско-правовых и административных процедур.

26. Как отмечалось выше, секретариат также направил государствам-членам вербальную ноту от 13 июня 2017 года с просьбой представить информацию о таких учреждениях, то есть о центральных органах по вопросам выдачи и о

координаторах по вопросам международного сотрудничества в области применения гражданско-правовых и административных процедур, и призвал государства-участники продолжать обновление и/или представить информацию о центральных органах по вопросам взаимной правовой помощи, органах по мерам предупреждения коррупции и координаторах по вопросам возвращения активов. Ряд государств-участников представили ответы на просьбу, содержащуюся в вербальной ноте, и вся полученная информация была впоследствии включена в онлайн-справочник.

27. По состоянию на август 2017 года в справочнике содержится информация по следующим вопросам:

- a) центральные органы по вопросам взаимной правовой помощи в 128 государствах-участниках;
- b) органы по мерам предупреждения коррупции в 108 государствах-участниках;
- c) координаторы по вопросам возвращения активов в 76 государствах-участниках;
- d) центральные органы по вопросам выдачи в 15 государствах-участниках; и
- e) координаторы по вопросам международного сотрудничества в области применения гражданско-правовых и административных процедур в 28 государствах-участниках.

IV. Информация об электронных средствах и системах

28. В ходе пятого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции участники подчеркнули важность как сбора данных в области международного сотрудничества, так и наличия эффективных систем ведения дел. В этой связи прозвучал призыв обмениваться информацией о существующих программах разработки программного обеспечения, используемых внутри стран. Как указано в докладе о работе этого совещания (см. [CAC/COSP/EG.1/2016/2](#), пункт 38), секретариату была направлена просьба содействовать такому обмену информацией.

29. На основе этого мандата секретариат распространил вербальную ноту от 14 марта 2017 года с целью получения от государств-членов информации об использовании программного обеспечения для систем управления делами в области международного сотрудничества.

30. Подробная информация об использованном вопроснике и ответах, полученных от государств-членов, содержится в документе зала заседаний, озаглавленном «Data collection, along with the existence of effective case management systems: sharing of information with respect to existing software programs in use domestically» (CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1).

V. Техническая помощь и другая деятельность, имеющая отношение к международному сотрудничеству по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

31. УНП ООН продолжало оказывать содействие в укреплении потенциала и предоставлении консультационных услуг на региональном и национальном уровнях и принимать активное участие в совещаниях и конференциях, направленных на координацию международного сотрудничества между государствами-участниками. Подробная информация об этой деятельности содержится в

записке Секретариата о технической помощи в поддержку осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2017/3).

32. Кроме того, УНП ООН продолжало оказывать техническую помощь в связи с возвращением активов, что нередко пересекалось с техническими потребностями, связанными с международным сотрудничеством на основе Конвенции. Подробное описание этих мероприятий по оказанию технической помощи содержится в докладе о ходе осуществления мандатов Рабочей группы по возвращению активов (CAC/COSP/2017/6).

33. Секретариат внес обновления в исследование под названием «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество». Как поясняется в резюме этого исследования, представленном Конференции (CAC/COSP/2017/10), оно содержит всесторонний анализ хода осуществления глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) Конвенции 156 государствами-участниками, в отношении которых был проведен обзор на момент подготовки настоящего документа, в течение первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления. Если говорить более конкретно, то в исследовании: а) определены и описаны тенденции и закономерности в осуществлении вышеуказанных глав с упором на характерные или, если это возможно, региональные общие черты и различия; б) особо выделены успешные результаты и успешные виды практики, с одной стороны, и проблемы с осуществлением, с другой, и приведен ряд примеров осуществления, которые считаются заслуживающими внимания или являются иллюстрацией законодательства и практики государств-участников; и с) проведен обзор формирующегося понимания Конвенции и различий в обзорах, если таковые возникали.

34. В обновленном исследовании, в частности, говорится, что осуществление главы IV Конвенции, посвященной международному сотрудничеству, как представляется, происходит проще и увереннее, отчасти благодаря способности ряда стран непосредственно применять Конвенцию и в свете прямого характера действия многих ее положений. Многие государства также продемонстрировали накопленный ими опыт в области международного сотрудничества, который является результатом многолетней практической работы в смежных областях. Многие страны также подтвердили соблюдение ряда положений Конвенции (например, о проведении консультаций с другими странами в процессе оказания взаимной правовой помощи) с помощью практических и специальных мер. Кроме того, в ходе обзоров была выявлена тенденция к ослаблению некоторых правовых и процессуальных ограничений при оказании помощи иностранным органам. Например, в ряде обзоров было отмечено смягчение требований о предоставлении доказательств при осуществлении процедур выдачи. Другим примером является толкование требования обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым с учетом основного фактического деяния. Наконец, достаточно большое число участников, похоже, могут принимать просьбы на языках, отличных от их официального языка (языков).

35. Некоторые из самых серьезных проблем, возникающих в связи с осуществлением главы IV, как представляется, носят рабочий характер. В этом плане ряд трудностей обусловлен ограниченностью ресурсов и/или технических экспертных знаний, необходимых для проведения видеоконференций в связи с оказанием взаимной правовой помощи или для применения специальных методов расследования, внутри страны или при выполнении просьб других государств. Обзоры также показали ограниченное использование ряда предусмотренных в Конвенции механизмов. Например, лишь немногие государства прямо используют Конвенцию в качестве самостоятельной правовой основы для выдачи и еще меньшее число государств, как представляется, прибегают к передаче уголовного производства как одной из форм международного сотрудничества.

VI. Выводы и рекомендации

36. Отсутствие исчерпывающей информации существенно ограничивает возможности изучения взаимодействия между государствами-участниками по вопросам гражданско-правовых и административных мер, связанных с коррупцией. К сожалению, несмотря на ряд напоминаний, лишь менее половины государств-участников представили соответствующую информацию. Тем не менее, в полученных ответах неоднократно подчеркивались определенные трудности, и эксперты, возможно, пожелают сосредоточиться в дальнейшем обсуждении на таких проблемах. В частности, государства подчеркнули, что дополнительного рассмотрения заслуживает тема защиты конфиденциальности информации, предоставляемой в контексте исполнения просьб о взаимной правовой помощи по гражданско-правовым и административным мерам, в том числе через традиционные каналы уголовно-правовой помощи.

37. Учитывая разнообразие полученных от государств-участников ответов о существующем программном обеспечении для систем управления делами в области международного сотрудничества, совещание экспертов, возможно, пожелает дать секретариату дальнейшие руководящие указания относительно того, какие из упомянутых видов передовой практики могут заслуживать дальнейшего изучения.

38. Совещание экспертов, возможно, пожелает также представить секретариату дополнительные предложения в связи с текущей разработкой онлайн-справочника компетентных национальных органов.

39. Наконец, учитывая замечания, содержащиеся в обновленном исследовании хода осуществления Конвенции, совещание, возможно, пожелает обсудить причины ограниченного использования ряда механизмов, предусмотренных в Конвенции, как, например, ограниченного прямого использования Конвенции в качестве правовой основы для выдачи.
