



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

Distr.: General
7 August 2013
Russian
Original: English

**Рабочая группа правительственных экспертов
по технической помощи**

Седьмая сессия

Вена, 28-30 октября 2013 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Помощь в согласовании внутреннего законодательства
с положениями Конвенции Организации Объединенных
Наций против транснациональной организованной
преступности и протоколов к ней**

**Помощь в согласовании внутреннего законодательства
с положениями Конвенции Организации Объединенных
Наций против транснациональной организованной
преступности и протоколов к ней**

Дискуссионный документ, подготовленный Секретариатом

I. Введение

1. В соответствии со своим решением 2/6 Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности учредила Рабочую группу правительственных экспертов по технической помощи в целях выполнения следующих функций: а) проведение обзора потребностей в технической помощи, с тем чтобы оказывать Конференции содействие на основе информационных баз, созданных Секретариатом; б) предоставление рекомендаций в отношении первоочередных задач на основе многолетних программ, одобренных Конференцией, и ее руководящих указаний; в) учет, в надлежащих случаях и когда она является доступной, информации о деятельности Секретариата, а также государств по оказанию технической помощи и о проектах и первоочередных задачах государств, других организаций системы Организации Объединенных Наций и международных организаций в областях, охватываемых Конвенцией Организации Объединенных Наций против

* СТОС/COP/WG.2/2013/1.



транснациональной организованной преступности и протоколами к ней; и d) содействие мобилизации возможных ресурсов. В своем решении 4/3 Конференция постановила, что данная рабочая группа будет представлять собой постоянный элемент Конференции.

2. В своей резолюции 6/4, озаглавленной "Осуществление положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающихся технической помощи", Конференция отметила, что техническая помощь является одним из основных аспектов работы Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), направленной на содействие эффективному осуществлению государствами-членами Конвенции и протоколов к ней.

3. В настоящем докладе изложен обзор деятельности УНП ООН по оказанию государствам-членам помощи в согласовании внутреннего законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней. В докладе также содержится информация о соответствующем инструментарии, разработанном УНП ООН.

II. Вопросы для обсуждения

4. Государства, возможно, пожелают в ходе своих обсуждений рассмотреть следующие вопросы:

a) Какие именно юридические препятствия или проблемы не позволяют государствам ратифицировать и осуществлять Конвенцию и протоколы к ней?

b) Какие наиболее эффективные подходы могло бы применять УНП ООН к оказанию помощи странам, которым еще предстоит ратифицировать КТОП ООН или один из протоколов?

c) Какие наиболее эффективные подходы могло бы применять УНП ООН к оказанию помощи странам, которым еще предстоит обеспечить всестороннее осуществление КТОП ООН или одного из протоколов?

d) На каких конкретных аспектах Конвенции следует сосредоточить внимание УНП ООН при оказании государствам помощи в законодательной области?

e) Какие оптимальные виды практики или наилучшие варианты проведения национальной законодательной реформы способствуют обеспечению согласованности с положениями Конвенции и протоколов к ней?

f) Каким образом мероприятия по оказанию технической помощи в междисциплинарных областях, в частности по линии международного сотрудничества, можно было бы использовать для обеспечения эффективных мер реагирования на все транснациональные виды преступности?

III. Согласование национального законодательства

5. "Согласование" национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней представляет собой процесс, в ходе которого в национальные законы вносятся поправки или же издаются новые национальные законы, обеспечивающие наличие мер, предусматриваемых Конвенцией и протоколами к ней. Для того чтобы стать действующей, Конвенция против организованной преступности, как и большинство международно-правовых документов, должна применяться в рамках национальных правовых систем. Поэтому согласование национального законодательства является важнейшим элементом осуществления Конвенции на национальном уровне.

6. С учетом того, что на сегодняшний день Конвенцию ратифицировали 177 государств¹, согласование государствами своего национального законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней может способствовать заметному сокращению в мире числа "безопасных убежищ" для преступников, имея в виду как составы преступлений, охватываемые Конвенцией, так и применимые меры наказания за их совершение. Согласование положений также способствует налаживанию эффективного международного сотрудничества в уголовно-правовых вопросах, например в форме оказания взаимной правовой помощи и выдачи, когда совершенное преступление имеет транснациональный характер и совершается с участием организованной преступной группы, в частности, поскольку при этом предусматривается выполнение национальных требований относительно "обоюдного признания соответствующего деяния преступлением" и создается правовая основа для направления запросов о выдаче.

7. В пункте 1 статьи 34 Конвенции против организованной преступности предусматривается, что каждое государство-участник принимает в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства необходимые меры, включая законодательные и административные меры, для обеспечения своих обязательств согласно этой Конвенции.

8. В этой связи следует отметить, что в Конвенции содержатся как обязательные, так и факультативные положения. Например, согласно статье 5 (Криминализация участия в организованной преступной группе) государства-участники обязаны признать в качестве преступлений сговор относительно совершения преступления и участие в совершении преступления или одно из этих деяний. Однако в других статьях, в частности в статье 8 (Криминализация коррупции), используется необязательная формулировка "рассматривает возможность" в отношении установления уголовной ответственности за соответствующие деяния.

9. Кроме того, в ряде статей напрямую указано, что некоторые элементы преступлений или процессуальные полномочия "обуславливаются" соблюдением "основных" или "основополагающих" "принципов" внутреннего

¹ По состоянию на июль 2013 года.

законодательства². Такие "защитительные" оговорки позволяют государствам-участникам не включать конкретные положения Конвенции или протоколов к ней в национальное законодательство в том случае, если это было бы несовместимым с существующими национальными правовыми системами. При этом государство-участник по-прежнему в полной мере обеспечивает выполнение своих обязательств по Конвенции.

10. Конвенция и протоколы к ней требуют принятия определенных мер в законодательной области, однако они не представляют собой неделимые, жестко сформулированные тексты, которые должны быть воспроизведены государствами-участниками в национальном законодательстве. Напротив, составители внутреннего законодательства вместо того, чтобы пытаться просто лишь перевести текст Конвенции или дословно включить его в новые законы или поправки, могут руководствоваться смыслом и духом Конвенции³. Кроме того, в Конвенции установлены минимальные стандарты, которые должны соблюдать государства-участники, однако за каждым государством-участником сохраняется право не ограничиваться ими⁴.

11. Следовательно, степень согласованности национального законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней может рассматриваться как нечто, имеющее множество значений. С одной стороны, в национальном законодательстве могут быть с точностью отражены все элементы Конвенции (включая факультативные элементы) или содержаться дополнительные элементы, даже если в этом отношении не установлено строгого международно-правового обязательства. С другой стороны, в национальном законодательстве могут быть отражены только лишь обязательные элементы Конвенции, или даже содержаться исключения в отношении конкретных требований Конвенции, например, если государство-участник в момент ратификации или присоединения представляет соответствующие оговорки или заявления. Таким образом, согласование внутреннего законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней является не "единовременным" мероприятием, а скорее представляет собой непрерывный процесс, который может продолжаться как до, так и после ратификации.

12. Хотя положения Конвенции обладают высокой степенью гибкости, государства могут все же столкнуться с целым рядом трудностей при согласовании национального законодательства с ее положениями. Как отмечается в разделе IV ниже, поскольку процесс согласования требует участия всех соответствующих политических и правовых субъектов, а также субъектов, занимающихся разработкой стратегий, такие трудности могут иметь не только юридический характер. В частности, к таким трудностям могут

² В частности, об этом говорится в статьях, касающихся криминализации отмывания доходов от преступлений (статья 6) и криминализации покушений на совершение преступления (статья 5 Протокола о торговле людьми).

³ См. *Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней*, стр. 18.

⁴ В пункте 3 статьи 34 Конвенции предусматривается, что "Каждое государство-участник может принимать более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные настоящей Конвенцией, для предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней".

относиться включение соответствующего вопроса в стратегическую программу, несмотря на ограниченные ресурсы, конкретные особенности или противоречащие друг другу приоритеты, или же сложности в деле создания редакционного комитета или комитета по надзору за законодательной деятельностью, в которых были бы представлены все соответствующие заинтересованные стороны. С юридической точки зрения трудности могут быть самыми разнообразными: начиная с надлежащего понимания требований Конвенции и протоколов к ней и анализа того, насколько действующее законодательство отвечает этим требованиям, и заканчивая обеспечением разработки точных и эффективных поправок к законодательству, включая потребности в соответствующем вторичном законодательстве, например подзаконных актах или нормативных документах.

13. Кроме того, некоторые государства могут столкнуться с проблемой определенной правовой несовместимости положений действующего законодательства и элементов Конвенции, например ее факультативных положений. В случае если такая проблема существует в отношении обязательных положений, то такая несовместимость может, помимо прочих факторов, сказываться на принятии решения о ратификации. Например, около 27 государств подписали Конвенцию или один из протоколов к ней, однако при этом они пока не ратифицировали подписанный документ. Одной из первоочередных задач в области оказания технической помощи в согласовании национального законодательства могло бы стать выяснение того, сталкиваются ли государства, не являющиеся участниками Конвенции и протоколов к ней, с конкретными юридическими препятствиями или сложностями, не позволяющими их ратифицировать.

14. Исходя из опыта оказания помощи в законодательной области в связи с Конвенцией и протоколами к ней, а также из полученной информации, в том числе в рамках экспериментальной программы по обзору хода осуществления Конвенции и протоколов к ней⁵ (см. раздел IV ниже), был выявлен ряд возможных юридических сложностей в деле согласования. Например, ряд государств отметили, что в отношении "серьезного преступления" они применяют пороговые значения, которые отличаются от того, которое определено в Конвенции⁶. В тех случаях, когда в государствах предусматриваются более строгие меры наказания, например не менее пяти лет лишения свободы, под действие Конвенции может подпадать меньше составов преступлений. Некоторые государства также сообщили о том, что в их национальном законодательстве не признается понятие уголовной ответственности для юридических лиц⁷.

⁵ В марте 2010 года в соответствии с решением 4/1 Конференции государств-участников УНП ООН приступило к осуществлению экспериментальной программы по обзору хода осуществления Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней. См. дополнительную информацию в документе зала заседаний СТОС/СОР/2010/CRP.1.

⁶ В статье 2 Конвенции указывается, что "серьезное преступление" означает преступление, наказуемое лишением свободы на максимальный срок не менее четырех лет или более строгой мерой наказания.

⁷ В этом отношении следует отметить, что в пункте 2 статьи 10 Конвенции предусматривается уголовная, гражданско-правовая или административная ответственность юридических лиц за участие в совершении правонарушений и серьезных

15. Кроме того, ряд государств отметили, что существующие подходы к выявлению преступного умысла не предусматривают возможность установления осознания или намерения из объективных фактических обстоятельств дела (о чем говорится в пункте 2 статьи 5 Конвенции). Другие государства отметили, что в их национальном законодательстве наличие лишь соглашения или сговора в отношении совершения преступления, как правило, не признается уголовно наказуемым (что предусмотрено подпунктом 1 (a)(i) статьи 5 Конвенции)⁸ или что общая уголовная юрисдикция не распространяется автоматически на преступления, признаваемые таковыми на тех основаниях, которые перечислены в пункте 1 статьи 15 Конвенции. Кроме того, в правовых системах других государств конфискация доходов от преступлений допускается только после вынесения обвинительного приговора в отношении обвиняемого в уголовном деянии (статья 12 Конвенции) или же бремя доказывания законности происхождения предполагаемых доходов от преступлений может быть перенесено на подозреваемого (пункт 7 статьи 12)⁹.

16. Такие юридические трудности по-разному сказываются на согласовании национального законодательства в зависимости как от характера обязательства, закрепленного в Конвенции, так и возможных юридических решений на национальном уровне. Техническая помощь может играть важную роль в деле содействия решению странами проблем правового характера, в том числе посредством использования примеров законодательства, принятого в других государствах-участниках, содействия проведению подробных обзоров законодательства, а также разработки и предоставления правового инструментария, например типовых законодательных положений.

IV. Обзор деятельности по оказанию помощи в законодательной области

17. Одной из основных функций Сектора УНП ООН по организованной преступности и незаконному обороту является оказание помощи в законодательной области в целях согласования национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней. В рамках мероприятий по оказанию помощи в законодательной области, осуществляемых штаб-квартирой УНП ООН и его отделениями на местах, в частности, по запросу организуется подготовка кадров для соответствующих органов и специалистов-практиков по различным аспектам и требованиям Конвенции против организованной преступности и

преступлений, о которых говорится в Конвенции, "при условии соблюдения правовых принципов государства-участника".

⁸ В этой связи следует отметить, что положения подпункта 1 (a) статьи 5 Конвенции позволяют государствам-участникам признать уголовно наказуемыми либо оба преступных деяния, указанных в подпунктах 1 (a)(i) и 1 (a)(ii) статьи 5, либо одно из них.

⁹ В этой связи следует отметить, что в пункте 7 статьи 12 предусматривается, что государства-участники могут рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации, в той мере, в какой такое требование соответствует принципам их внутреннего законодательства и характеру судебного и иного разбирательства.

протоколов к ней, проводится анализ пробелов и консультирование по действующему законодательству и оказывается поддержка в разработке законодательства или внесении в него поправок, включая консультативную помощь для парламентариев.

18. С марта 2010 года по апрель 2012 года УНП ООН занималось реализацией экспериментальной программы по обзору хода осуществления Конвенции и протоколов к ней, в рамках которой Управление организовывало коллегиальные обзоры и обсуждения экспертов, в которых добровольно приняли участие 11 стран и которые были посвящены различным аспектам Конвенции, в частности вопросам криминализации участия в деятельности организованной преступной группы, ответственности юридических лиц, конфискации и международного сотрудничества. В рамках этой программы рассматривались как правовые, так и институциональные аспекты этих тем и предусматривалась подготовка докладов и рекомендаций.

19. Кроме того, УНП ООН организовало ряд учебных мероприятий, посвященных Конвенции против организованной преступности и протоколам к ней, при этом недавно такие курсы были проведены в Западной Африке в рамках Западноафриканской сети центральных органов и прокуроров (ЗАСЦП) и на Ближнем Востоке. УНП ООН также предоставило помощь Исламской Республике Иран, организовав ряд презентаций, посвященных Конвенции, преступлениям, совершаемым с использованием технологий, и торговле людьми.

20. В соответствии с решением расширенного бюро Конференции участников Конвенции УНП ООН недавно распространило вербальную ноту (CU 2013/58/DTA/OCB/CSS), в которой государствам-членам предлагается добровольно заполнить сводный контрольный перечень вопросов для самооценки в целях дальнейшего выявления потребностей в технической помощи и запроса правовой и технической помощи по необходимости.

21. В отношении торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов УНП ООН за период с 2008 года провело оценки внутригосударственного права в 24 странах, в частности в Бенине, Бурунди, Гватемале, Гвинее, Джибути, Индии, Казахстане, Кении, Колумбии, Конго, Коста-Рике, Кыргызстане, Мексике, Непале, Объединенной Республике Танзания, Республике Молдова, Сальвадоре, Таджикистане, Того, Туркменистане, Узбекистане, Филиппинах, Шри-Ланке и Эфиопии.

22. В целях оценки соответствия национальных законов о борьбе с торговлей людьми и/или законов о борьбе с незаконным ввозом мигрантов положениям Протокола о торговле людьми и Протокола против незаконного ввоза мигрантов и поддержки усилий по согласованию национального законодательства с положениями существующей международно-правовой базы предоставлялась целенаправленная правовая помощь. УНП ООН также организовало семинары-практикумы по разработке законодательства в 21 стране, включая региональные семинары-практикумы в Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане), Западной Африке (Бенине, Гвинее, Кабо-Верде и Того) и Восточной Африке (Джибути, Кении, Объединенной Республике Танзания, Уганде и Эфиопии), а также

национальные семинары-практикумы в Буркина-Фасо, Бурунди, Гватемале, Йемене, Конго, Ливии, Марокко и Сальвадоре.

23. В декабре 2012 года УНП ООН организовало семинар-практикум для высокопоставленных должностных лиц из государств – членов Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности (Балийский процесс) по вопросам ратификации и осуществления Конвенции и протоколов к ней¹⁰. В ходе семинара-практикума по Балийскому процессу обсуждался вопрос о том, на какое внимание, которое надлежит уделять осуществлению Конвенции и протоколов к ней, в том числе в отношении Протокола о торговле людьми и Протокола против незаконного ввоза мигрантов, вопрос о том, является ли включение их положений в миграционное или уголовное законодательство наиболее подходящим вариантом или же предпочтительно разработать отдельное законодательство или сводную нормативную базу по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов. Ряд стран сообщили о том, что они поступательно разрабатывали правовую и политическую основы для борьбы с торговлей людьми или незаконным ввозом мигрантов, прежде чем ратифицировать соответствующие протоколы. В настоящее время УНП ООН содействует усилиям Вьетнама по согласованию в рамках текущей реформы законодательства.

24. В отношении незаконного оборота огнестрельного оружия УНП ООН предоставляет специализированную правовую помощь в целях проведения обзора, оценки и разработки национальных систем законодательства или внесения в них поправок для обеспечения их соответствия положениям Протокола об огнестрельном оружии и Конвенции и содействия согласованию законов на субрегиональном и региональном уровнях. В рамках своей Глобальной программы по огнестрельному оружию УНП ООН предоставляет целенаправленную помощь в законодательной области отдельным странам Латинской и Центральной Америки, Юго-Восточной Европы и Западной Африки в целях содействия осуществлению Протокола об огнестрельном оружии. В 2012 году в сотрудничестве с ЭКОВАС и МЕРКОСУР УНП ООН также организовало две региональные конференции по вопросам согласования законодательства для представителей 18 стран, организаций гражданского общества и региональных межправительственных организаций, которые были проведены в Дакаре и Буэнос-Айресе. По итогам конференций были приняты "дорожные карты" для проведения обзора законодательства, внесения в него поправок и принятия нового национального законодательства, включающего положения Протокола об огнестрельном оружии.

25. Помимо законодательства, касающегося непосредственно конкретных видов преступной деятельности, например торговли людьми, незаконного

¹⁰ В семинаре-практикуме приняли участие 110 должностных лиц и экспертов, представлявших правительства Австралии, Австрии, Афганистана, Бангладеш, Вануату, Индии, Индонезии, Ирака, Испании, Камбоджи, Канады, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малайзии, Мальдивских Островов, Монголии, Мьянмы, Науру, Непала, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Пакистана, Папуа-Новой Гвинеи, Республики Корея, Самоа, Соединенных Штатов Америки, Соломоновых Островов, Таиланда, Фиджи, Филиппин, Финляндии, Швеции, Шри-Ланки и Южной Африки.

ввоза мигрантов и незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, согласование национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности связано с рядом "сквозных" вопросов, в частности с отмыванием денег, защитой свидетелей и международным сотрудничеством в уголовно-правовых вопросах. Положения, касающиеся этих тем, содержатся в Конвенции и протоколах к ней, а также в других международно-правовых документах, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенцию Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.

26. Что касается проблемы отмывания денег, то УНП ООН в рамках своей Глобальной программы борьбы с отмыванием денег, доходами от преступной деятельности и финансированием терроризма взаимодействует с государствами-членами в целях создания потенциала для установления уголовной ответственности за отмывание доходов от транснациональной организованной преступной деятельности путем проведения правовых обзоров и предоставления других видов технической помощи. В 2012 году в рамках Глобальной программы была оказана помощь Зимбабве и Эфиопии в пересмотре действующего законодательства, касающегося борьбы с отмыванием денег, а также консультативно-правовая помощь и помощь в разработке законодательства была предоставлена правительствам Казахстана, Таджикистана и Туркменистана.

27. В феврале 2012 года вступил в силу новый закон о борьбе с отмыванием денег в Сьерра-Леоне, который был разработан совместно с Всемирным банком и Межправительственной целевой группой по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке на основе материалов, предоставленных в рамках Глобальной программы. Кроме того, юридические консультационные услуги были предоставлены Вьетнаму, Камбодже, Монголии и Палау в целях повышения эффективности законодательства, касающегося борьбы с отмыванием денег, а также Замбии – в целях повышения эффективности и осуществления законодательства, касающегося конфискации активов. Странам субрегиона реки Меконг и некоторым государствам-членам в Западной Африке была оказана помощь в осуществлении законодательства по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

28. В отношении законодательства, касающегося защиты свидетелей, в 2009 году в рамках разработанной УНП ООН Глобальной программы укрепления потенциала государств-членов в области предупреждения организованной преступности и тяжких преступлений и борьбы с ними была оказана помощь правительству Кении в пересмотре закона этой страны о защите свидетелей, который был принят парламентом Кении в апреле 2010 года.

29. В отношении международного сотрудничества в уголовно-правовых делах в 2012 году Региональное отделение УНП ООН для Юго-Восточной Азии и района Тихого океана организовало семинары-практикумы по вопросам разработки законодательства, касающегося международного сотрудничества в уголовно-правовых вопросах, в Лаосской Народно-Демократической Республике и на Филиппинах. В результате на Филиппинах был разработан закон об оказании взаимной правовой помощи, а в Лаосской Народно-

Демократической Республике вступил в силу закон о выдаче. Ожидается, что в ходе осуществления новой региональной программы УНП ООН для Юго-Восточной Азии объем предоставляемой странам этого региона консультативно-правовой помощи по вопросам согласования национального законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней увеличится.

V. Согласование законодательства и международное сотрудничество

30. Хотя в рамках предоставляемой помощи в законодательной области внимание зачастую может быть сосредоточено на конкретных аспектах Конвенции, важно также учитывать и общие законы, касающиеся международного сотрудничества в уголовно-правовых делах. Эффективное международное сотрудничество является залогом результативной борьбы с организованной преступностью и является основой Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней. В частности, положения статей 16 (Выдача), 17 (Передача осужденных лиц), 18 (Взаимная правовая помощь), 19 (Совместные расследования), 20 (Специальные методы расследования) и 21 (Передача уголовного производства) обеспечивают широкий режим сотрудничества в связи с преступлениями, охватываемыми Конвенцией и протоколами к ней, а также серьезными преступлениями в случае, когда эти преступления носят (или предположительно имеют) транснациональный характер и связаны с деятельностью организованной преступной группы.

31. В этом отношении существуют широкие возможности для проведения дополнительных мероприятий по оказанию технической помощи в этой области. Законы о международном сотрудничестве имеют важнейшее значение для борьбы со всеми формами преступной деятельности, имеющими транснациональный характер. Таким образом, мероприятия по оказанию технической помощи, связанные с борьбой с такими формами преступной деятельности, как коррупция, терроризм и киберпреступность, могут быть сосредоточены на вопросах наличия и эффективности законодательства о международном сотрудничестве, причем часто с учетом стандартов или соображений по конкретной проблематике.

32. В рамках УНП ООН изучаются возможные способы более скоординированного проведения мероприятий по оказанию помощи в области законодательства, касающегося международного сотрудничества и различных тематик, и укрепления связей между ними. Одним из типовых гибких механизмов оказания помощи в области законодательства и обмена оптимальными видами законодательной практики в области международного сотрудничества, независимо от конкретной тематики, является создание при поддержке УНП ООН сетей центральных органов и органов прокуратуры. Еще одним примером координации и повышения эффективности за счет объединения усилий является опубликование Сектором по предупреждению терроризма практических руководств по национальным институциональным и правовым базам международного сотрудничества в странах Индийского океана и Сахеля, при разработке которых во многом использовались материалы Сектора по борьбе с организованной преступностью. В программном

обеспечении для применения в ходе обследований в целях самооценки, например, вопросы, касающиеся международного сотрудничества по линии Конвенции против организованной преступности и Конвенции против коррупции, были также объединены и могут переноситься из одной части программного обеспечения в другую. Далее в настоящем разделе указаны некоторые конкретные соображения правового характера, которые, возможно, необходимо принимать во внимание при согласовании национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности.

33. Трудности, возникающие в отношении положений Конвенции и протоколов к ней, касающихся международного сотрудничества, зачастую связаны с применением этих положений на практике. Однако эффективное национальное законодательство, соответствующее положениям Конвенции, касающимся международного сотрудничества, также может играть важную роль в содействии предоставлению государствам-участникам и получению ими самой разнообразной помощи в проведении расследований, привлечении к уголовной ответственности, судебном производстве и выдаче в связи с уголовно-правовыми вопросами.

34. В статье 16 (Выдача) Конвенции не содержится жестких требований относительно закрепления ее положений в отдельном национальном законе о выдаче или другом эквивалентном национальном законодательстве. Тем не менее, хотя характер национальной правовой основы для выдачи остается на усмотрение государств-участников, в статье 16 учитывается, что национальные законы могут регулировать такие аспекты выдачи, как возможность ускорения процедур (пункт 8 статьи 16) и ограничения в отношении выдачи граждан (пункт 11 статьи 16).

35. В этой связи в большинстве государств принято законодательство, посвященное непосредственно выдаче. В таких законах, как правило, устанавливается или определяется правовая основа для выдачи с точки зрения национального законодательства, указываются материально-правовые условия выдачи и/или основания для отказа, а также требования относительно составления документов в рамках процедур выдачи. В случае, когда такие законы являются несовершенными и устаревшими, они могут создавать серьезное препятствие для рассмотрения судебных дел о выдаче¹¹. В процессе согласования национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней может потребоваться внесение поправок как в материально-правовые, так и процессуальные положения законодательства в целях устранения существующих юридических препятствий для согласования или принятия новых правовых норм о выдаче, отражающих положения Конвенции.

36. В ходе этого процесса может быть рассмотрен целый ряд правовых аспектов. В частности, поправки к законодательству в целях обеспечения признания преступлений, охватываемых Конвенцией, в той мере, в которой это допускается применимыми договорными обязательствами, в качестве

¹¹ Доклад Неофициальной рабочей группы экспертов по эффективному рассмотрению судебных дел об экстрадиции, Вена, 2004 год, пункт 12.

преступлений, которые могут повлечь выдачу в отношениях между заинтересованными сторонами (пункт 3 статьи 16), или в случаях, когда государства-участники не обуславливают выдачу наличием договора, поправки в целях признания таких преступлений в качестве преступлений, которые могут повлечь выдачу (пункт 6 статьи 16). Другие правовые аспекты могут быть связаны с обязательством, закрепленном в пункте 10 статьи 16, относительно предоставления по просьбе запрашивающего выдачу государства-участника дела для цели преследования, если запрашиваемая сторона не выдает лицо, подозреваемое в совершении преступления. Выполнение этого обязательства может потребовать внесения в законодательство поправок, обеспечивающих для заинтересованного государства-участника правовую основу для установления своей юрисдикции в отношении правонарушителя (пункт 3 статьи 15) и возможность получать из других стран и использовать в ходе судопроизводства на национальном уровне любые необходимые доказательства.

37. Осуществление статьи 16 Конвенции может быть также связано с устранением возможной правовой несовместимости положений действующего национального законодательства и Конвенции. В частности, это может быть связано с недопущением отказа в выполнении просьб о выдаче лишь на том основании, что преступление считается также связанным с налоговыми вопросами (пункт 15 статьи 16). Кроме того, государства-участники обязаны обеспечить применимость прав и гарантий, предусмотренных внутренним законодательством, к любому лицу, по делу о выдаче которого осуществляется производство в связи с преступлениями, охватываемыми Конвенцией (пункт 13 статьи 16).

38. Аналогичным образом, как и в отношении выдачи, в статье 18 (Взаимная правовая помощь) Конвенции не содержится прямой ссылки на национальное законодательство о взаимной правовой помощи. Тем не менее обязательство в отношении оказания самой широкой взаимной правовой помощи в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве может зачастую требовать, в зависимости от национальной правовой системы, наличия соответствующего национального законодательства в запрашивающем и запрашиваемом государствах. На практике во многих странах действуют законы о взаимной правовой помощи, в которых рассматриваются такие аспекты, как наличие и функции центрального органа, ответственного за направление и получение просьб об оказании помощи, объема помощи, которая может быть оказана по просьбе, форма, в которой должны быть составлены просьбы, и правила, регулирующие оказание помощи¹².

39. В отношении согласования национального законодательства о взаимной правовой помощи с положениями статьи 18 Конвенции можно рассмотреть целый ряд правовых аспектов. В частности, внесение поправок в законодательство в целях обеспечения возможности предоставления помощи в отношении преступлений, охватываемых Конвенцией, а также в случаях, когда

¹² См. доклад Секретариата, озаглавленный "Осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: сводная информация, полученная от государств за первый цикл отчетности" (СТОС/СОР/2005/2/Rev.2).

запрашивающее государство-участник имеет разумные основания подозревать, что такое преступление является транснациональным по своему характеру (пункт 1 статьи 18). В национальном законодательстве следует также предусмотреть возможность предоставления помощи в максимально возможном объеме в связи с преступлениями, за совершение которых к ответственности может быть привлечено юридическое лицо (пункт 2 статьи 18). Возможно, национальное законодательство необходимо будет пересмотреть в целях обеспечения наличия у государства-участника достаточных правовых полномочий для предоставления помощи в тех формах, которые предусмотрены в пункте 3 статьи 18. Например, национальное законодательство, в котором такие основные следственные полномочия, как обыск и изъятие, признаются применимыми только лишь в случаях расследования преступлений, совершенных внутри страны, может затруднить процесс согласования с требованиями статьи 18.

40. Государства, возможно, также пожелают включить во внутреннее законодательство предусмотренные в подпункте 3 (i) статьи 18 широкие остаточные полномочия в отношении "оказания любого иного вида помощи, не противоречащего внутреннему законодательству запрашиваемого государства-участника". В этом отношении некоторые государства в рамках национального законодательства применяют подход, позволяющий предоставлять такие запрашиваемые виды помощи в том объеме и на тех условиях, которые были бы применимы в ходе расследования внутренних уголовных дел. Вместе с тем в законодательстве ряда государств не предусмотрены конкретные следственные полномочия, например доступ в режиме реального времени к электронным данным, которые могут быть использованы при расследовании некоторых преступлений, совершенных в стране, и могли бы быть использованы для удовлетворения международных просьб о помощи. Такие различия не противоречат требованиям Конвенции против организованной преступности, что подчеркивается в положениях подпунктов 3 (i) и 21 (d) статьи 18, предусматривающих "защитительные оговорки" для государств-участников с учетом действующего законодательства и национальной правовой системы.

41. Таким образом, при оказании технической помощи в согласовании внутреннего законодательства необходимо принимать во внимание гибкость положений Конвенции против организованной преступности, однако при этом стремиться изыскивать пути и средства достижения общей цели оказания самой широкой взаимной правовой помощи в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве. В частности, мероприятия по оказанию технической помощи могут быть сосредоточены на обеспечении совместимости основных элементов положений Конвенции, касающихся международного сотрудничества, с положениями национального законодательства и проведении при этом, в том числе на региональном и субрегиональном уровнях, обсуждения распространенных или оптимальных подходов к факультативным элементам. В этой связи основные национальные правовые положения, которые могут способствовать согласованию с положениями статьи 18 и могут быть рассмотрены в рамках предоставляемой технической помощи, могут предусматривать, в частности, устранение возможных ограничений в отношении оказания взаимной правовой помощи на основаниях банковской тайны (пункт 8 статьи 18), обеспечение возможности

проведения заслушивания свидетелей или экспертов судебными органами с помощью видеосвязи в той мере, в какой это соответствует основополагающим принципам внутреннего законодательства (пункт 18 статьи 18), а также рассмотрение оснований для отказа в предоставлении помощи, которые не отражены в пункте 21 статьи 18.

VI. Правовой инструментарий, разработанный Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

42. Независимо от того, сосредоточены ли усилия по согласованию на национальных законах о международном сотрудничестве, криминализации или иных аспектах Конвенции, например защите свидетелей, важнейшее значение в рамках оказания технической помощи в согласовании имеет использование правового инструментария. Правовой инструментарий содержит общие методологию и руководящие рекомендации для всех заинтересованных сторон, предоставляющих или получающих техническую помощь.

43. Важными компонентами инструментария для содействия предоставлению помощи в согласовании национального законодательства и систематизации этой деятельности являются типовые законодательные положения, типовые законы и руководства для законодательных органов. Типовые законы и положения не предназначены для включения напрямую в национальное законодательство. Типовые положения, скорее, разработаны таким образом, чтобы их можно было скорректировать с учетом потребностей каждого государства в зависимости от его конкретных правовых, социально-экономических и культурных традиций после проведения тщательного и всеобъемлющего обзора законодательства в любом конкретном государстве. Аналогичным образом, руководства для законодательных органов не призваны предписывать пути и средства осуществления Конвенции и протоколов к ней, но, скорее, содержат ряд вариантов или примеров, которые составители национального законодательства, возможно, пожелают рассмотреть с учетом разных правовых традиций и уровней институционального развития.

44. Конференция участников признала важность типовых законов и руководств для законодательных органов, в том числе в своей резолюции 5/8, в которой она просила УНП ООН поощрять использование *Руководств для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней* и распространять их, а также содействовать использованию подготовленных УНП ООН типовых законов о выдаче и взаимной правовой помощи.

45. УНП ООН разработало несколько типовых положений и законов, касающихся Конвенции и протоколов к ней, в частности: *Типовые законодательные положения о борьбе с организованной преступностью* (2012 год); *Типовой закон о борьбе с незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему* (2011 год); *Типовой закон о борьбе с незаконным ввозом мигрантов* (2010 год); *Типовой закон о борьбе с торговлей людьми* (2010 год);

Типовые положения об отмывании денег, финансировании терроризма, превентивных мерах и доходах от преступной деятельности (2009 год)¹³; *Типовой закон о взаимной правовой помощи в вопросах уголовного правосудия* (2007 год); *Типовое законодательство об отмывании денег и финансировании терроризма* (2005 год)¹⁴; *Типовой закон о выдаче* (2004 год); и *Типовой закон о защите свидетелей* (2008 год)¹⁵. УНП ООН также разработало типовой международный договор о выдаче, а также типовой международный договор о взаимной правовой помощи в области уголовного правосудия¹⁶.

46. Вышеперечисленные материалы дополняет ряд пособий УНП ООН, в которых содержится дополнительная информация о процедурах международного сотрудничества, в частности *Руководство по вопросам взаимной правовой помощи и экстрадиции*, *Пособие по вопросам международного сотрудничества в целях конфискации доходов от преступлений* и *Справочник по вопросам международной передачи осужденных*¹⁷.

47. Использование таких материалов в процессе оказания помощи в законодательной области в связи с Конвенцией и протоколами к ней должно носить сбалансированный характер. Необходимо применять гибкий подход к оказанию помощи, позволяющий учитывать особенности различных правовых традиций, включая конституционные принципы и существующие структуру права и механизмы обеспечения соблюдения правовых норм, а также различные социальные, экономические, культурные и географические условия. В то же время для достижения надлежащей степени согласованности законодательства в каждой стране, чтобы можно было предоставлять взаимную правовую помощь и обмениваться запросами о выдаче, заключать соглашения и договоренности о проведении совместных расследований и участвовать в других формах международного сотрудничества, помощь должна предоставляться на достаточно систематической основе.

48. В целях выполнения этих требований УНП ООН применяет к оказанию технической помощи в согласовании национального законодательства подход, основанный на фактах и принципе участия. В случае получения просьбы об оказании помощи в запрашивающей стране проводятся исследование законодательного процесса, консультации с соответствующими заинтересованными лицами и субъектами, а также выявляются возможные препятствия для оказания такой помощи. В целях обоснования законодательного процесса может быть подготовлен справочный документ, в котором подробно будут рассмотрены применимые международные обязательства, действующие конституционные требования и применимые законы по соответствующим вопросам, а также проведен анализ юридических сложностей и возможностей. Наиболее важное значение имеет то, что новое

¹³ Подготовлены для систем общего права.

¹⁴ Подготовлено для систем гражданского права.

¹⁵ В настоящее время пересматривается.

¹⁶ С текстами типовых законов можно ознакомиться на веб-сайте УНП ООН по адресу www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html.

¹⁷ С материалами и публикациями по вопросам международного сотрудничества можно ознакомиться на веб-сайте УНП ООН по адресу www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-tools.html.

законодательство или поправки к действующему законодательству должны разрабатываться непосредственно самими странами, а техническая помощь должна заключаться в предоставлении необходимых справочных экспертных знаний, консультаций и поддержки.

49. Получая техническую поддержку, составители национальных законов должны помнить о тех, кто в конечном итоге будет использовать законодательство, а именно о специалистах органов системы правосудия и широкой общественности, которые будут читать и применять законодательство, и, исходя из этого, разрабатывать законодательные положения в стиле и формате существующих законов. В этой связи существующие национальные пособия по разработке законодательства имеют такое же важное значение, как и международный правовой инструментарий. В зависимости от национальной правовой системы в действующем законодательстве и законопроектах может также преследоваться цель включить положения, предусматривающие механизмы прозрачного, подотчетного мониторинга и оценки на основе принципа участия.

50. В целях содействия периодическому проведению национальных обзоров и оценки права, а также планированию и осуществлению мероприятий по оказанию технической помощи УНП ООН приступило к разработке руководства по оценке потребностей, касающегося Конвенции против организованной преступности¹⁸. Цель этого руководства заключается в разработке руководящих принципов оценки мер, которые могут быть приняты в том или ином государстве-участнике для обеспечения задействования потенциала Конвенции против организованной преступности в полной мере.

51. Руководство будет составлено в виде стандартных наборов показателей и вопросов, разработанных таким образом, чтобы эксперты международных организаций, неправительственных организаций, национальных правительств, а также соответствующих учреждений, в частности лица, разрабатывающие политику и законодательство, могли проводить всеобъемлющий или целенаправленный анализ конкретных аспектов осуществления Конвенции против организованной преступности. В частности, речь идет о выявлении недоработок в существующем законодательстве и мерах по осуществлению; содействию определению и разработке проектов по оказанию технической помощи, которые надлежащим образом позволяют устранить выявленные недоработки и обеспечить имеющиеся потребности; и содействию разработке показателей результативности для оценки хода осуществления.

52. Ранее УНП ООН разработало *Пособие по оценке потребностей в отношении уголовно-правовых мер борьбы с торговлей людьми*¹⁹ и *Руководство по оценке принимаемых в системе уголовного правосудия мер по борьбе с незаконным ввозом мигрантов*²⁰. Благодаря этим материалам эксперты международных организаций, неправительственных организаций,

¹⁸ Будет опубликовано в 2014 году.

¹⁹ Размещено на веб-сайте по адресу: www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs_Assessment_Toolkit_ebook_09-87518_June_2010.pdf.

²⁰ Размещено на веб-сайте по адресу: www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2012_Assessment_Guide_to_the_Criminal_Justice_Response_to_the_Smuggling_of_Migrants-EN.pdf.

национальных учреждений по вопросам развития и других правительственных учреждений, а также соответствующих учреждений смогли провести комплексные или специализированные оценки конкретных аспектов принимаемых в рамках системы уголовного правосудия мер по борьбе с этими двумя видами преступной деятельности. УНП ООН издало ряд технических докладов по более узким темам, в частности *Доклад о борьбе с торговлей людьми в соответствии с принципами исламского права*²¹.

53. Информация об усилиях государств-участников в области согласования своего национального законодательства с положениями Конвенции и протоколов к ней также будет вскоре размещена в базе данных по законодательству на информационно-справочном портале по проблемам преступности под названием "Распространение электронных ресурсов и законов о борьбе с организованной преступностью" ("Шерлок"), на котором будет также размещена база данных прецедентного права и ссылка на справочник компетентных национальных органов. УНП ООН планирует, используя "Шерлок", собирать на одном веб-сайте всю информацию, касающуюся международной, региональной и национальной деятельности по борьбе с организованной преступностью в целях содействия распространению информации. УНП ООН введет в эксплуатацию портал "Шерлок" в конце 2013 года.

VII. Рекомендации

54. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть возможности:

a) обсуждения рекомендаций, касающихся наиболее эффективных подходов, которые могло бы применять УНП ООН для поддержки ратификации и осуществления Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней;

b) обсуждения и выявления наиболее серьезных юридических и практических сложностей, связанных с ратификацией и осуществлением Конвенции против организованной преступности и протоколов к ней, на которых, по ее мнению, УНП ООН следовало бы сосредоточить внимание в рамках его деятельности по оказанию помощи в законодательной области в ближайший период;

c) поощрения государств-участников к принятию необходимых законодательных мер по приведению своей национальной правовой базы в соответствие с положениями Конвенции против организованной преступности. Кроме того, государства-участники, возможно, пожелают придать первостепенное значение принятию мер по согласованию своего национального законодательства с обязательными положениями Конвенции;

d) напоминания государствам-участникам о том, что УНП ООН готово, по просьбе, оказать им содействие, путем предоставления индивидуальной технической помощи, в их усилиях по согласованию своего национального

²¹ www.unodc.org/documents/human-trafficking/Islamic_Law_TIP_E_ebook_18_March_2010_V0985841.pdf.

законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности;

е) поощрения государств, не являющихся участниками Конвенции против организованной преступности (как подписавших, так и не подписавших Конвенцию), к рассмотрению возможности обращения к УНП ООН с просьбой об оказании технической помощи, в частности в деле установления наличия в их внутреннем законодательстве расхождений с положениями Конвенции против организованной преступности;

ф) обращения к государствам-членам с предложением широко пользоваться правовым инструментарием УНП ООН в своей деятельности по дальнейшему согласованию своего национального законодательства с положениями Конвенции против организованной преступности.
