



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
2 July 2021
Russian
Original: English

Межправительственное совещание экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Вена, 6–10 сентября 2021 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Осуществление главы IV Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции:
извлеченные уроки, успешные виды практики
и проблемы**

Статистические данные об использовании Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в качестве правового основания для выдачи, взаимной правовой помощи и сотрудничества между правоохранительными органами

Записка Секретариата

I. Введение

1. В своей резолюции 7/1 Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции просила Секретариат продолжать, в рамках имеющихся ресурсов, сбор статистических данных или другой соответствующей информации об использовании Конвенции в качестве правовой основы для оказания взаимной правовой помощи и предоставлять такую информацию Конференции.

2. Согласно докладу о работе проведенного в Вене 31 мая 2019 года восьмого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/EG.1/2019/4), в частности содержащимся в нем рекомендациям, государствам-участникам было рекомендовано и далее представлять Секретариату информацию о проблемах и успешных видах практики в области международного сотрудничества и по другим темам,

* CAC/COSP/EG.1/2021/1.



определенным в резолюциях Конференции и рекомендациях совещаний экспертов, с тем чтобы Секретариат мог продолжать анализ проблем в области международного сотрудничества на основе Конвенции, имеющих отношение к осуществлению положений главы IV.

3. Соответственно, 4 мая 2021 года Секретариат направил государствам-участникам вербальную ноту с просьбой предоставить информацию об использовании Конвенции в качестве правового основания для международного сотрудничества, в том числе по вопросам выдачи (пункт 5 статьи 44), взаимной правовой помощи (пункт 7 статьи 46) и сотрудничества между правоохранительными органами (пункт 2 статьи 48). Секретариат получил в общей сложности 30 ответов.

4. Резюме информации, полученной по состоянию на 18 июня 2021 года, также включено в записку Секретариата о ходе выполнения мандатов межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции (CAC/COSP/EG.1/2021/2), представленную десятому совещанию экспертов.

5. Для содействия осуществлению этого мандата Секретариат также изучил информацию, которая уже была предоставлена государствами-участниками с целью уведомления по подпункту (а) пункта 6 статьи 44 Конвенции, сведения, полученные в ответ на предыдущие вербальные ноты, направленные по линии совещания экспертов, а также данные, поступившие в ходе первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

6. В 173 резюме, подготовленных в рамках первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления, было выявлено 16 примеров успешной практики использования Конвенции в качестве правового основания по пункту 5 статьи 44 о выдаче; один пример относился к пункту 7 статьи 46 о взаимной правовой помощи; по пункту 2 статьи 48 о сотрудничестве между правоохранительными органами (см. рис. I) примеры не обнаружены. Были вынесены 28 рекомендаций по пункту 5 статьи 44, три рекомендации по пункту 7 статьи 46, семь рекомендаций по пункту 2 статьи 48 (см. рис. II).

Рис. I

Примеры успешной практики использования Конвенции против коррупции в качестве правового основания

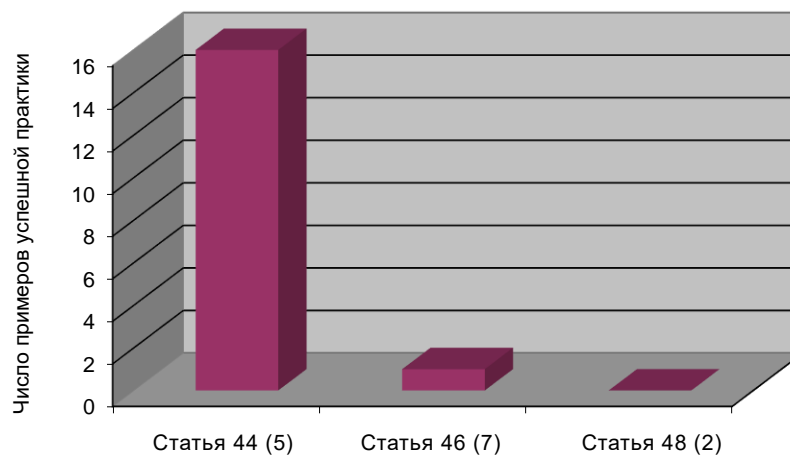
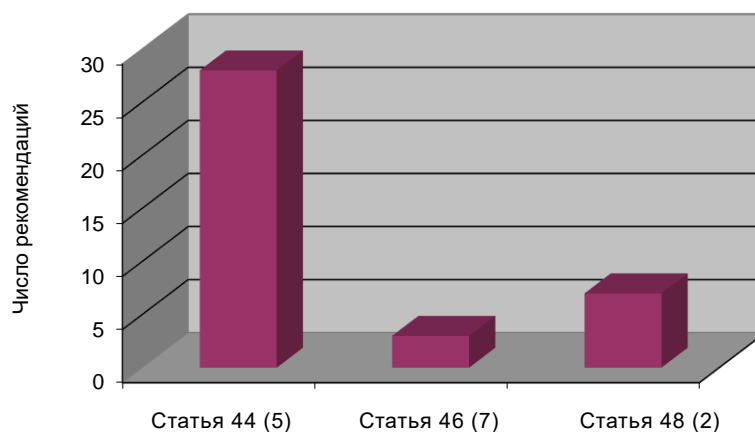


Рис. II
Рекомендации по использованию Конвенции против коррупции в качестве правового основания



II. Выдача

7. Пункт 5 статьи 44 Конвенции гласит: «Если Государство-участник, обусловливающее выдачу наличием договора, получает просьбу о выдаче от другого Государства-участника, с которым оно не имеет договора о выдаче, оно может рассматривать настоящую Конвенцию в качестве правового основания для выдачи в связи с любым преступлением, к которому применяется настоящая статья».

8. Отвечая на вопросник об использовании Конвенции в качестве правового основания для выдачи, 19 из 30 государств-участников отметили, что при получении или направлении просьб о выдаче они не обусловливают свои действия наличием договора¹. Тем не менее представленные ответы свидетельствуют о том, что на практике большинство государств-участников руководствуются договорами, принимая решение о выдаче. Более того, в отношении выполнения предусмотренного пунктом 6 статьи 44 обязательства по отправке уведомлений 50 государств-участников сообщили Секретариату, что они будут использовать Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества по вопросам выдачи, в то время как 22 государства-участника указали обратное (см. рис. III).

¹ Эти итоговые данные соответствуют полученным в ходе первого цикла обзоров осуществления Конвенции 156 государствами-участниками (2010–2015 годы) выводам и результатам, которые отражены во втором издании исследования Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) под названием «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество». Согласно этому исследованию: «В отношении правового основания для получения или направления просьбы о выдаче следует отметить, что в большинстве государств наличия договора не требуется. Пункты 5 и 6 статьи 44 не могут быть формально применены к этим государствам».

Рис. III
**Уведомления о возможности использования Конвенции против коррупции
 в качестве правового основания для выдачи**



9. Семнадцать государств-участников прямо подтвердили, что они в принципе могут использовать Конвенцию в качестве правового основания для выдачи, однако на практике количество дел в этом отношении является незначительным. Десять государств-участников сообщили об использовании Конвенции в качестве правового основания для выдачи. Половина государств-участников сообщили об отсутствии официальных статистических данных о количестве дел, которые позволили бы проиллюстрировать использование Конвенции в качестве правового основания. Шесть государств-участников представили статистику по делам о выдаче за пятилетний отчетный период. Однако Секретариат отметил, что численность таких дел — небольшая.

10. Полученные ответы стали подтверждением того, что проблемы в области международного сотрудничества чаще всего встречаются на законодательном и практическом уровнях. Некоторые государства-участники до сих пор не имеют основных инструментов для сотрудничества, в том числе национальную законодательную базу, и не могут рассматривать Конвенцию в качестве правового основания в тех случаях, когда выдача обусловлена наличием договора, что может ограничивать их возможности для сотрудничества.

11. Согласно сводной информации, полученной Секретариатом, в общей сложности 114 государств-участников прямо подтвердили, что они могут использовать Конвенцию в качестве основания для выдачи. С географической точки зрения они равномерно распределены между региональными группами: 28 — из Группы африканских государств; 26 — из Группы государств Азии и Тихого океана; 23 — из Группы государств Восточной Европы; 18 — из Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна; и 19 — из Группы западноевропейских и других государств (см. рис. IV).

Рис. IV
Государства-участники, которые могут использовать Конвенцию против коррупции в качестве правового основания для выдачи, в разбивке по региональным группам



12. Выдвигая предложения по использованию Конвенции в качестве правового основания для выдачи, шесть государств-участников поделились, в том числе с одним государством-участником, идеями о том, как более действенно стимулировать партнеров по выдаче направлять проекты просьб непосредственно в центральный орган — так значительно сократится время их обработки, а эффективность процесса возрастет. Одно государство-участник указало на неоспоримую вспомогательную роль Конвенции в дополнении или подкреплении уже существующих положений, принимая во внимание, что некоторые коррупционные преступления не были перечислены в двусторонних соглашениях. Одно государство-участник предложило предоставить всем государствам-участникам Конвенции перечень тех стран, которые используют Конвенцию в качестве правового основания для выдачи в связи с преступлениями, охватываемыми Конвенцией, а также организовать и провести образовательные семинары и учебные мероприятия в целях укрепления международного сотрудничества по линии Конвенции.

13. Одно государство-участник сообщило, что специалисты-практики как правило не знают о возможности использования Конвенции в качестве особого правового инструмента для международного сотрудничества. Этим сотрудникам судебных органов и прокуратуры также необходимо знать о возможности применения Конвенции в сочетании с двусторонними договорами. Для устранения указанного пробела центральный орган этого государства-участника регулярно проводил учебные семинары и сообщал на своей веб-странице об актуальности и пользе взаимодействия на договорно-правовой основе. Кроме того, распространение центральным органом информации о применении Конвенции будет отражено в дальнейших просьбах о выдаче, направляемых государством-участником иностранным властям.

14. Одно государство-участник утверждало, что использование Конвенции в качестве основания для выдачи затруднено различиями правовых систем, в частности относящихся к монистической и дуалистической традициям. Эту проблему можно решить с помощью договоров, содержащих подробные положения по вопросам выдачи.

15. Одно государство-участник запросило техническую помощь в осуществлении пункта 5 статьи 44 Конвенции, а также двух других положений, рассматриваемых в настоящем документе (пункт 7 статьи 46 и пункт 2 статьи 48).

III. Взаимная правовая помощь

16. Пункт 7 статьи 46 Конвенции гласит: «Пункты 9–29 настоящей статьи применяются к просьбам, направленным на основании настоящей статьи, если соответствующие Государства-участники не связаны каким-либо договором о взаимной правовой помощи. Если эти Государства-участники связаны таким договором, то применяются соответствующие положения этого договора, если только Государства-участники не соглашаются применять вместо них пункты 9–29 настоящей статьи. Государствам-участникам настоятельно предлагается применять эти пункты, если это способствует сотрудничеству».

17. В отличие от ситуации с выдачей, значительное большинство государств-участников (21 из 30), ответивших на вербальную ноту, сообщили об использовании Конвенции в качестве правового основания для взаимной правовой помощи². Из их числа 11 государств-участников представили статистические данные, однако некоторые из них указали, что точные статистические данные о количестве дел отсутствуют или их сбор проводится нерегулярно.

18. Что касается сферы действия режимов оказания взаимной правовой помощи и использования других правовых документов, то наряду с Конвенцией несколько государств-участников присоединились к региональным и/или международным конвенциям, регулирующим взаимную правовую помощь по уголовным делам, рассматривая такой шаг в качестве одного из способов преодоления препятствий, мешающих оказанию помощи, особенно в делах с участием государств-участников с различными правовыми системами и традициями, и повышения эффективности обмена информацией. В частности, были названы Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией и Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Два государства-участника прямо указали, что Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции можно использовать в качестве правового основания только по принципу взаимности, что противоречит той значительной степени гибкости, которую проявляют государства-участники в применении статьи 46 Конвенции.

19. В отношении быстрого и эффективного удовлетворения просьб об оказании взаимной правовой помощи два государства-участника подчеркнули важность включения в них всей информации, требуемой в соответствии с внутренним законодательством. Кроме того, одно государство-участник отметило необходимость проведения неофициальных консультаций перед отправкой официальной просьбы об оказании взаимной правовой помощи в отношении коррупционных преступлений в качестве одного из способа обеспечения полноты таких просьб.

20. Четыре государства-участника подчеркнули важность проведения учебных мероприятий и ознакомительных бесед для соответствующего персонала

² Эти итоговые данные соответствуют выводам и результатам, отраженным во втором издании исследования «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», согласно которому: «Большее число государств подтвердили возможность использования самой Конвенции в качестве правового основания для оказания взаимной правовой помощи. Тем не менее двусторонние договоры об оказании помощи обычно считаются приоритетными документами, на которые следует ссылаться в первую очередь (или по крайней мере одновременно с Конвенцией), если они применяются к запросу, связанному с коррупцией».

по применимым международно-правовым документам, а также по содержанию просьб об оказании взаимной правовой помощи и требованиям к ним. В этой связи одно государство-участник пояснило, что отсутствие такой подготовки, возможно, привело к сокращению масштаба использования Конвенции, поскольку ответственные публичные должностные лица могли не знать о возможности ее применения в качестве правового основания для взаимной правовой помощи.

21. В качестве препятствий для сотрудничества были названы отсутствие единообразия в назначении координаторов по вопросам взаимной правовой помощи в рамках различных международных документов, задержки в получении ответов от них и высокая текучесть кадров на таких должностях. Одно государство-участник пояснило, что решение о применении того или иного международного соглашения принимается с опорой на центральный орган, назначенный ответственным за это соглашение.

22. В ходе первого цикла обзора из 204 выявленных примеров успешной практики применения статьи 46 эффективное использование или возможность использования Конвенции в качестве правового основания для взаимной правовой помощи были определены как успешные в девяти государствах-участниках (см. рис. V). В своих ответах на вербальную ноту, направленную Секретариатом, два из этих государств-участников подтвердили, что они продолжают использовать Конвенцию в качестве правового основания для этой цели. Более того, 11 из 1 060 рекомендаций, вынесенных в отношении статьи 46, касались использования Конвенции в качестве правового основания для взаимной правовой помощи (см. рис. VI).

Рис. V

Число выявленных примеров успешной практики

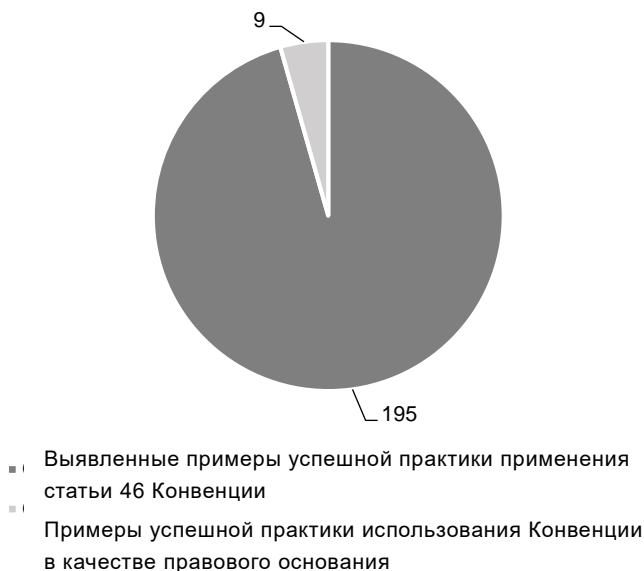


Рис. VI
Число вынесенных рекомендаций



23. Ситуация с взаимной правовой помощью сопоставима с той, что сложилась с выдачей. Согласно сводной информации, полученной Секретариатом, в общей сложности 97 государств-участников сообщили, что они могут использовать или используют Конвенцию в качестве правового основания для взаимной правовой помощи. С географической точки зрения они равномерно распределены между региональными группами: 24 — из Группы африканских государств; 21 — из Группы государств Азии и Тихого океана; 16 — из Группы государств Восточной Европы; 18 — из Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна; 18 — из Группы западноевропейских и других государств.

Рис. VII
Государства-участники, которые могут использовать Конвенцию против коррупции в качестве правового основания для взаимной правовой помощи, в разбивке по региональным группам



IV. Сотрудничество между правоохранительными органами

24. Пункт 2 статьи 48 Конвенции гласит: «Для целей практического применения настоящей Конвенции Государства–участники рассматривают возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей о непосредственном сотрудничестве между их правоохранительными органами, а в тех случаях, когда такие соглашения или договоренности уже имеются, их изменения. В отсутствие таких соглашений или договоренностей между заинтересованными Государствами–участниками Государства–участники могут рассматривать настоящую Конвенцию в качестве основы для взаимного сотрудничества между правоохранительными органами в отношении преступлений, охватываемых настоящей Конвенцией».

25. Семнадцать государств-участников указали, что они не использовали Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества между правоохранительными органами. В то время как пять государств-участников использовали Конвенцию в качестве основы для такого сотрудничества в отношении преступлений, охватываемых Конвенцией, одно государство-участник прямо исключило такую возможность³. Среди утвердительных ответов одно государство-участник указало, что оно сотрудничает с компетентными органами других государств в целях поиска, установления местонахождения и задержания лиц, находящихся в международном розыске, и получения другой соответствующей информации по уголовным делам путем направления просьб о помощи правоохранительным органам.

26. Заключение двусторонних или многосторонних соглашений о непосредственном сотрудничестве между правоохранительными органами и межрегиональными платформами, по-видимому, входит в практику нескольких государств-участников (8 из 30), которые сообщили о заключении таких соглашений. Эти соглашения регулируют сотрудничество между компетентными органами сторон и, как правило, предусматривают следующие формы сотрудничества: обмен оперативной и нормативно-правовой информацией; помощь в установлении местонахождения лиц, подозреваемых в совершении преступлений; помощь в проведении следственных мероприятий; обмен опытом и специалистами; обучение сотрудников компетентных органов. В то же время формы сотрудничества могут различаться в зависимости от конкретного соглашения.

27. Некоторые государства-участники отметили трудности, возникшие в связи с ведением статистики по использованию Конвенции в качестве основания для сотрудничества между правоохранительными органами, а также в связи с описанием проблем в этом направлении. Одно государство-участник упомянуло

³ Согласно второму изданию исследования «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»: «Как представляется, заключение двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей о непосредственном сотрудничестве между правоохранительными органами в соответствии с пунктом 2 статьи 48 практикуется значительным большинством государств-участников, хотя оно и не обязательно рассматривается в качестве условия обеспечения сотрудничества в сфере охраны правопорядка с другими странами. ... Хотя 81 государство-участник подтвердило возможность использования Конвенции в качестве основы для сотрудничества правоохранительных органов в связи с коррупционными преступлениями, представляется, что в большинстве стран эта возможность носит по большей части теоретический характер».

об институциональных изменениях, которые могут привести к консолидации данных об этом способе сотрудничества.

28. Что касается предложений по дальнейшему совершенствованию использования Конвенции в качестве правового основания для сотрудничества между правоохранительными органами, то некоторые государства-участники отметили важность сотрудничества между правоохранительными органами и значение региональных сетей сотрудничества.

V. Заключение

29. Секретариат продолжает собирать дополнительную информацию от государств-участников об использовании Конвенции в качестве правового основания для международного сотрудничества, включая выдачу, взаимную правовую помощь и сотрудничество между правоохранительными органами; тем не менее некоторые выводы можно сделать, исходя из уже имеющейся информации:

а) несмотря на то, что Конвенцию для целей выдачи и взаимной правовой помощи могут использовать многие государства, в ответ на запрос о предоставлении информации, направленный Секретариатом, поступило мало сообщений о случаях ее эффективного применения. Это замечание подчеркивает важность проведения дальнейших научных исследований по использованию Конвенции в качестве правового основания для выдачи, взаимной правовой помощи и повышения осведомленности специалистов-практиков о преимуществах использования Конвенции в качестве правового основания⁴;

б) необходима дополнительная информация об использовании Конвенции в качестве правового основания для международного сотрудничества, чтобы сделать всеобъемлющие выводы, особенно в отношении сотрудничества между правоохранительными органами. Такая информация может стать более доступной после того, как Глобальная оперативная сеть органов по обеспечению соблюдения антикоррупционных законов (сеть GlobE), недавно созданная под эгидой УНП ООН, начнет полноценно функционировать;

в) государствам-участникам рекомендуется активно применять Конвенцию в целях осуществления двустороннего сотрудничества между правоохранительными органами, особенно по основным видам взаимодействия, таким как обмен оперативными данными и удовлетворение просьб о предоставлении информации, с тем чтобы успешно компенсировать более низкую эффективность сотрудничества и в то же время заложить основу для его развития — как по уголовным делам, так и по выдаче;

д) государствам-участникам рекомендуется рассмотреть возможность создания средств для сбора статистических данных, с тем чтобы иметь возможность оценивать ход осуществления Конвенции и повышать его эффективность, включая данные о ее применении в качестве правового основания для международного сотрудничества;

⁴ Однако, когда речь идет о взаимной правовой помощи: «Статья 46 ... неоднократно применялась напрямую и служила правовым основанием для предоставления помощи. Двадцать одно государство-участник сообщило по крайней мере об одной направленной и/или полученной просьбе при использовании Конвенции в качестве правового основания. Например, в период с 2010 по 2011 год одна из стран получила 427 просьб, 18 из которых были связаны с коррупционными преступлениями; 11 просьб из этих 18 были подготовлены в соответствии с Конвенцией либо содержали конкретную ссылку на ее положения». (УНП ООН, исследование «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», второе издание (Вена, 2017 год)).

е) в целях преодоления некоторых препятствий для международного сотрудничества, упомянутых в ответах на вербальную ноту, Секретариат рекомендует государствам-участникам в полной мере использовать имеющиеся инструменты, такие как онлайн-справочник компетентных национальных органов, Программу составления просьб об оказании взаимной правовой помощи, типовые законы и договоры, а также, в числе прочих, недавно созданную сеть GlobE;

ф) государствам-участникам рекомендуется и далее распространять свежую информацию о своих мерах политики, касающейся использования Конвенции в качестве правового основания для международного сотрудничества.

30. Секретариат продолжит сбор и анализ соответствующей информации и представит ее на будущих межправительственных совещаниях экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции.
