



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
10 November 2017
Russian
Original: English

Доклад о работе шестого межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, проведенного в Вене 6 и 7 ноября 2017 года

I. Введение

1. В резолюции 4/2, озаглавленной «Созыв межправительственных совещаний экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества» и принятой Конференцией государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции на ее четвертой сессии, состоявшейся в Марракеше, Марокко, 24–28 октября 2011 года, Конференция постановила созывать межправительственные совещания экспертов открытого состава по международному сотрудничеству для оказания ей консультативной помощи и содействия по вопросам выдачи и взаимной правовой помощи.

2. В своей резолюции 5/1 Конференция поручила межправительственному совещанию экспертов открытого состава по международному сотрудничеству продолжить изучение вопроса об определении и анализе имеющихся препятствий для сотрудничества между правоохранительными органами в выявлении коррупционных правонарушений в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и разработать рекомендации по возможному устранению этих препятствий.

II. Организация работы совещания

A. Открытие совещания

3. Шестое межправительственное совещание экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции было проведено в Вене 6 и 7 ноября 2017 года в ходе седьмой сессии Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

4. Шестое совещание экспертов проходило под председательством заместителя Председателя Конференции г-на Мохаммеда Абу Зафара (Бангладеш). При открытии совещания Председатель обозначил рамки для обсуждения и представил разъяснения, касающиеся выработки предварительной повестки дня и организации работы.



В. Утверждение повестки дня и организация работы

5. Шестого ноября 2017 года шестое совещание экспертов утвердило следующую повестку дня:

1. Открытие совещания
2. Утверждение повестки дня и организация работы
3. Осуществление главы IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: извлеченные уроки, успешные виды практики и проблемы
4. Электронные средства и системы, используемые национальными органами для обработки и отслеживания просьб о выдаче и оказании взаимной правовой помощи
5. Гражданско-правовые и административные процедуры в связи с коррупцией
6. Инструменты и услуги, предоставляемые Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в целях поощрения международного сотрудничества
7. Утверждение доклада, включая выводы и рекомендации.

С. Участники

6. На совещании были представлены следующие государства — участники Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Австрия, Албания, Алжир, Ангола, Аргентина, Бангладеш, Болгария, Бразилия, Бруней-Даруссалам, Буркина-Фасо, Бутан, Вьетнам, Гватемала, Гондурас, Греция, Доминиканская Республика, Египет, Израиль, Индонезия, Канада, Китай, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Мали, Мьянма, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Перу, Республика Корея, Саудовская Аравия, Сингапур, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Судан, Сьерра-Леоне, Таиланд, Турция, Украина, Филиппины, Франция, Центральнаяафриканская Республика, Чехия, Швеция, Эквадор и Япония.

7. Было представлено следующее государство, подписавшее Конвенцию: Барбадос.

8. Наблюдателями были представлены следующие межправительственные организации: Международный валютный фонд и Международная организация уголовной полиции (Интерпол).

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

9. В стремлении расширить обмен информацией и взаимодействие между межправительственными совещаниями экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Рабочей группы по вопросам международного сотрудничества, учрежденной Конференцией участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, представитель Секретариата в своем вступительном заявлении изложил итоги совещания Рабочей группы по вопросам международного сотрудничества, проведенного в Вене 9–13 октября 2017 года, и совещания Рабочей

группы правительственных экспертов по технической помощи, проведенного в Вене 11–13 октября 2017 года.

10. Представитель Секретариата отметил, что на своем совещании, проведенном в октябре 2017 года, Рабочая группа по вопросам международного сотрудничества рассмотрела практические соображения, успешные виды практики и проблемы, возникшие в области передачи уголовного судопроизводства как отдельной формы международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам; успешные виды практики по проведению двусторонних консультаций между центральными органами, включая подготовку, отслеживание дел, подготовку кадров и участие; и изменения последнего времени в получении электронных доказательств.

11. Представитель Секретариата внес на рассмотрение информацию о наиболее преобладающих тенденциях и выводах в связи с осуществлением главы IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции на основе результатов анализа завершенных обзоров в рамках первого цикла обзора Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, а также проблем в осуществлении главы IV Конвенции. Было отмечено, что в течение первого цикла обзора был собран значительный объем дополнительной информации и что эта информация была тщательно проанализирована во втором издании исследования, озаглавленного «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество», которое было подготовлено Секретариатом. Кроме того, было отмечено, что Механизм обзора хода осуществления играл динамичную роль путем задействования внутренних реформ и поощрения более частых обменов между государствами-участниками информацией по вопросам выдачи и взаимной правовой помощи.

12. В ходе последовавшего обсуждения представители ряда государств запрашивали у Секретариата руководящие указания по различным вопросам международного сотрудничества, в том числе по включению положений Конвенции во внутреннее законодательство, особенно в странах, придерживающихся дуалистского подхода к международному праву; нежеланию специалистов-практиков признавать самоосуществляющийся характер определенных положений Конвенции; выдаче граждан с двойным гражданством; и юрисдикции в отношении преступлений, совершенных за пределами территории запрашиваемого государства. Кроме того, представитель одного из государств упомянул о том, что международные конвенции чаще используются для содействия предоставлению взаимной правовой помощи.

IV. Электронные средства и системы, используемые национальными органами для обработки и отслеживания просьб о выдаче и оказании взаимной правовой помощи

13. Представитель Секретариата внес на рассмотрение аналитическое резюме ответов, полученных от государств-участников согласно вербальной ноте от 14 марта 2017 года, которая была направлена в целях сбора информации об использовании программного обеспечения в системах организации рассмотрения дел в области международного сотрудничества. Было сообщено о том, что по состоянию на 15 августа 2017 года Секретариат получил ответы от 21 государства-участника и что 15 из этих государств-участников указали, что они используют программное обеспечение в системах организации рассмотрения дел в области международного сотрудничества. Эти ответы были проанализированы и кратко изложены в документе зала заседаний (CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1).

14. Представитель Секретариата отметил, что все государства, которые используют программное обеспечение для регулирования входящих и исходящих просьб о международном сотрудничестве, делают это в отношении всех областей международного сотрудничества, включая выдачу и взаимную правовую помощь по уголовно-правовым вопросам. Однако во всех государствах, кроме одного, используемые системы организации рассмотрения дел являются самостоятельными системами, которые не образуют часть более всеобъемлющей системы организации рассмотрения дел (например, системы уголовного правосудия в целом). Почти все государства также указали, что решения на основе программного обеспечения, которые они используют, представляют собой индивидуализированные приложения. По этой причине большинство государств указали, что они не готовы направлять решения, принятые на основе использования программного обеспечения, другим государствам-участникам или что не было бы практически возможным направлять такие решения другим государствам-участникам вследствие масштабов требуемой адаптации. Функциональные стороны этих систем в значительной мере разнятся. Хотя некоторые системы являются всего лишь системами регистрации дел, другие представляют собой всесторонние системы организации рассмотрения дел, которые могут также осуществлять контроль над соблюдением сроков, подготавливать статистические данные и содержать модели для составления исходящих просьб. Все государства, направившие ответы, согласились с тем, что использование программного обеспечения существенно способствовало предоставлению ими информации о международном сотрудничестве.

15. В ходе последовавшего обсуждения одна из выступавших кратко упомянула об усилиях в ее стране по созданию системы программного обеспечения для эффективной обработки просьб о международном сотрудничестве, которая сопряжена с возможностью отслеживать весь цикл существования таких просьб и позволяет изучать вопрос о том, какие преступления преследовались в уголовном порядке наиболее часто. Другой выступавший подчеркнул важное значение технической помощи в создании систем организации рассмотрения дел и просил предоставлять такую помощь государствам, нуждающимся в этой помощи для обработки просьб о взаимной правовой помощи. Еще один выступавший сослался на работу, проводимую в этой области Интерполом, которая разрабатывала электронное пособие по составлению просьб о взаимной правовой помощи и вела работу в отношении электронных пособий для облегчения направления просьб о выдаче.

V. Гражданско-правовые и административные процедуры в связи с коррупцией

16. Представитель Секретариата внес на рассмотрение резюме информации, собранной согласно резолюции 6/4 Конференции, по практическим вопросам, с которыми столкнулись государства-участники, когда они запрашивали и предоставляли помощь в расследованиях и использовании гражданско-правовых и административных процедур в связи с коррупционными преступлениями. По состоянию на 7 августа 2017 года 37 государств-участников предоставили такую информацию. Большинство государств сообщили, что они обладают ограниченным опытом по использованию гражданско-правовых и административных мер в контексте международного сотрудничества. Объем информации, которая была предоставлена в отношении конкретных гражданско-правовых и административных процедур, существенно разнится. Виды запрашиваемой помощи, как правило, включают сбор доказательств и показаний; получение банковской отчетности; меры предосторожности; выявление, отслеживание, замораживание, арест и конфискацию активов; сообщения о процессуальных действиях; и признание судебных решений. Государства сообщили о том, что большинство вопросов, ведущих к отказу в просьбах в связи с гражданско-правовыми и административными процедурами, были сопряжены со следующим: а) отсутствие

осведомленности о внутренних гражданско-правовых и административных процедурах запрашивающего государства; b) непринятие просьб, направленных по другим каналам, чем каналы, используемые для координации сотрудничества по уголовно-правовым вопросам; и c) отсутствие возбужденных уголовных дел в отношении подозреваемых. Некоторые государства предложили ряд мер, направленных на содействие сотрудничеству в использовании гражданско-правовых и административных процедур в борьбе с коррупцией.

17. Было подчеркнуто, что свыше половины государств-участников не откликнулись на эту просьбу Секретариата и по этой причине необходим больший объем информации для обеспечения более глубокого понимания проблем в этой области. Было отмечено, что некую часть из такой информации, возможно, можно было бы собрать с помощью проводимых обзоров хода осуществления Конвенции.

18. В ходе последующего обсуждения несколько выступавших отметили, что использование международного сотрудничества в отношении гражданско-правовых и административных процедур, связанных с коррупционными преступлениями, сопряжено с возможностями по повышению эффективности и действенности. Один из выступавших сослался на статью 46 Конвенции, подчеркнув ее направленность на обеспечение эффективного международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам.

19. Представитель Региональной инициативы по борьбе с коррупцией, т.е. региональной инициативы, объединяющей девять государств (Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Румыния, Сербия, Хорватия и Черногория), предоставил информацию о мероприятиях в рамках Инициативы в области оценки коррупционных рисков и институциональной честности и неподкупности, защиты осведомителей, информационно-просветительской работы, создания потенциала по обеспечению честности и неподкупности в правоохранительных и судебных органах, противодействия отмыванию денежных средств и возвращения доходов от преступлений, государственных закупок, коллизии интересов и декларирования активов. В частности, он представил проект международного договора об обмене данными в целях проверки деклараций об активах, направленного на расширение международного обмена данными и доступа к информации, имеющейся у иностранных властей в целях проверки деклараций об активах. Представитель отметил, что проект договора основывается на Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, в частности на пункте 5 статьи 8, пункте 1 статьи 43 и пункте 1 (f) статьи 48 Конвенции. В ответ на это сообщение несколько выступавших поделились своим национальным опытом в отношении систем декларирования активов. Некоторые выступавшие также отметили важное значение выявления собственников — бенефициаров средств, депонированных на счета с большим объемом денежных средств.

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

20. Представитель Секретариата внес на рассмотрение обновленную информацию об осуществляющихся проектах в области технической помощи Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), направленных на расширение международного сотрудничества. Эти проекты включают проекты, обеспечивающие: наращивание потенциала и предоставление консультативных услуг на региональном и национальном уровнях; поддержку региональных ассоциаций антикоррупционных органов и сетей

антикоррупционных ведомств; и конкретную помощь национальным учреждениям для укрепления их потенциала по отслеживанию, аресту, замораживанию, конфискации и возвращению доходов от коррупционных преступлений.

21. Представитель Секретариата проинформировал участников о деятельности Секретариата в области анализа потребностей в технической помощи с точки зрения международного сотрудничества. Информация, собранная в отношении потребностей в технической помощи, изложена в записке Секретариата ([CAC/COSP/2017/7](#)). Три наиболее часто упоминаемые категории потребностей в технической помощи касаются: технической помощи в форме наращивания потенциала; успешных видов практики и извлеченных уроков; и помощи в разработке законопроектов. Статья 46 (Взаимная правовая помощь), статья 44 (Выдача), статья 50 (Специальные методы расследования) и статья 48 (Сотрудничество между правоохранительными органами) Конвенции являются теми статьями главы IV, в отношении которых было выявлено наибольшее число потребностей в технической помощи, а также входят в число десяти статей Конвенции, в связи с которыми было выявлено наибольшее общее число потребностей. Было отмечено, что с началом второго цикла обзора стало очевидным, что всестороннее осуществление государствами-участниками глав III и IV Конвенции остается крайне важным для осуществления глав, являющихся объектом обзора в ходе второго цикла, вследствие естественных связей с главами II и V Конвенции.

22. Представитель Секретариата объявил о завершении подготовки нового варианта Программы составления просьб об оказании взаимной правовой помощи УНП ООН. Эта Программа была расширена для включения дополнительных существенных черт, таких как руководящие компоненты для запрашивания помощи своевременным и структурированным образом. Было отмечено, что Секретариат находится в процессе предоставления этой Программы специалистам-практикам, в том числе путем использования онлайн-приложения для получения доступа к Программе. Было отмечено, что Программа вполне может быть переведена на другие языки, включая другие официальные языки Организации Объединенных Наций, при условии наличия средств. Было также отмечено, что Секретариат организовал для заинтересованных участников демонстрационное ознакомление с Программой.

23. Представитель Секретариата изложил актуальные пункты для обсуждения на неофициальном совещании группы экспертов вопросов повышения эффективности центральных органов в налаживании международного сотрудничества по уголовно-правовым вопросам, особенно взаимной правовой помощи, проведенном в Вене 5 и 6 октября 2017 года. Было отмечено, что это совещание было организовано Сектором по организованной преступности и незаконному обороту Отдела по вопросам международных договоров УНП ООН в целях содействия осуществлению резолюции 8/1 Конференции участников Конвенции против организованной преступности.

24. Представитель Секретариата внес на рассмотрение обновленную информацию об онлайн-справочнике компетентных национальных органов согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Представитель отметил, что в соответствии с рекомендацией, вынесенной на пятом межправительственном совещании экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, данный онлайн-справочник был расширен для включения нового раздела о центральных органах в целях выдачи, включая требования и процедуры удовлетворения просьбы о выдаче. Представитель отметил, что по состоянию на 20 октября 2017 года: 110 государств-участников предоставили информацию о своих органах в целях оказания содействия принятию мер по предупреждению коррупции согласно пункту 3 статьи 6 Конвенции; 129 государств-участников предоставили информацию о своих центральных органах в целях взаимной правовой помощи согласно пункту 13 статьи 46 Конвенции; 78 государств-участников предоставили информацию о своих координато-

рах по возвращению активов в соответствии с резолюцией 4/4 Конференции государств — участников Конвенции против коррупции; 19 государств-участников предоставили информацию о своих центральных органах в целях выдачи согласно рекомендации, вынесенной пятым межправительственным совещанием экспертов; и 30 государств-участников предоставили информацию о своих координаторах по использованию гражданско-правовых и административных процедур в связи с коррупцией в соответствии с резолюцией 6/4 Конференции. Представитель призвал государства-участники продолжать предоставлять информацию о своих компетентных национальных органах и подчеркнул значимость онлайн-справочника для содействия эффективному международному сотрудничеству.

25. Представитель Секретариата отметил, что для расширения доступности онлайн-справочника по другим существенным инициативам УНП ООН в области международного сотрудничества Управление создало новый онлайн-веб-центр по вопросам международного сотрудничества, который предоставляет доступ с помощью одного клика к широкой совокупности его публикаций, пособий, баз данных, справочников, сетей и мероприятий, а также к другим полезным ресурсам и информации.

26. В ходе последовавшего обсуждения многие эксперты подчеркнули назначение центральных органов для целей взаимной правовой помощи как ключевой фактор превращения Конвенции в эффективный документ в области международного сотрудничества. Некоторые выступавшие призвали Секретариат продолжать изучать существующие проблемы и успешные виды практики в этой области и выразили готовность своих стран сотрудничать с Секретариатом в этой работе. Некоторые выступавшие отметили сходные черты положений о международном сотрудничестве Конвенции против коррупции и таких положений Конвенции против организованной преступности, подчеркнув необходимость укрепления взаимодействия и обмена информацией не только между соответствующими подразделениями УНП ООН, но и между межправительственными совещаниями экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества согласно Конвенции против коррупции и Рабочей группой по вопросам международного сотрудничества, учрежденной Конференцией участников Конвенции против организованной преступности, и между различными соответствующими национальными органами, ведущими деятельность в этих областях.

27. Несколько выступавших заявили о большом значении ускорения исполнения просьб о взаимной правовой помощи и выдаче. Было отмечено, что в связи с этим были бы полезными установление ясных временных рамок и разработка руководств и справочников для специалистов-практиков. В качестве важного для содействия международному сотрудничеству рассматривалось предоставление другим государствам информации о существующих национальных требованиях и процедурах в отношении поступающих просьб. Один из выступавших рекомендовал рассмотреть возможность принятия протокола к Конвенции для урегулирования таких вопросов, как временные рамки осуществления процедур выдачи и взаимной правовой помощи, а также совместных расследований и использование специальных методов расследования в ходе транснациональных расследований в связи с коррупционными преступлениями.

28. Была подчеркнута необходимость давать своевременные и содержательные ответы на просьбы о взаимной правовой помощи на основании Конвенции против коррупции. Было также подчеркнуто важное значение использования Конвенции в качестве правового основания для направления таких просьб, где это применимо.

29. Другие выступавшие подчеркнули необходимость решения проблемы взаимной правовой помощи в контексте «безопасных гаваней» и отметили, что совещаниям экспертов следует рекомендовать сосредоточивать больше усилий на решении этой проблемы.

30. Некоторые выступавшие отметили роль международного сотрудничества в использовании гражданско-правовых и административных процедур в борьбе с коррупцией. Один из выступавших призвал Секретариат организовать специальное совещание группы экспертов для рассмотрения практических аспектов такого сотрудничества и подготовки руководства по исполнению просьб о взаимной правовой помощи в связи с коррупцией. С целью расширения обмена информацией в этой области Секретариату рекомендовалось изучить возможность включения в платформу Инструментов и ресурсов для расширения знаний о борьбе с коррупцией (TRACK) отдельного раздела, посвященного гражданско-правовым и административным мерам в связи с коррупцией.

VII. Выводы и рекомендации

31. Шестое совещание экспертов вновь заявило о важном значении предоставления государствами-участниками друг другу наибольшей, по возможности, помощи в расследовании и уголовном преследовании коррупционных преступлений наиболее гибким и эффективным образом, в том числе с помощью усилий по упрощению соответствующих процедур в соответствии с внутренним законодательством.

32. Шестое совещание экспертов подтвердило рекомендации, вынесенные третьим, четвертым и пятым совещаниями экспертов (см. [CAC/COSP/EG.1/2014/3](#), [CAC/COSP/EG.1/2015/3](#), [CAC/COSP/EG.1/2016/2](#)).

33. Кроме того, шестое совещание экспертов одобрило следующие рекомендации:

а) государствам — участникам Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции следует продолжать свои усилия в отношении ликвидации пробела между различными правовыми системами, особенно в области уголовно-процессуальных норм и стандартов доказывания, путем использования Конвенции в качестве правового основания и путем заключения подробных двусторонних договоров и соглашений о взаимной правовой помощи;

б) государствам-участникам следует и впредь обмениваться информацией об использовании новых технологий в целях выдачи и взаимной правовой помощи и предоставлять такую информацию Секретариату на регулярной основе;

в) Секретариату следует продолжать свою работу по оказанию технической помощи в области международного сотрудничества, сосредоточиваясь на наращивании потенциала и ликвидации пробелов во внутреннем законодательстве развивающихся стран;

г) Секретариату следует продолжать свою работу по обновлению онлайн-справочника компетентных национальных органов;

д) где это применимо и с учетом своей внутренней правовой системы, государствам-участникам следует стремиться к обладанию потенциалом для предоставления помощи по гражданско-правовым и административным мерам в связи с коррупцией;

е) Секретариату следует продолжать свою работу по анализу практических проблем, возникающих в деятельности центральных органов, отвечающих за рассмотрение просьб согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, с целью повышения их эффективности и действенности;

ж) Секретариату следует организовать в связи с седьмым совещанием экспертов тематическую дискуссионную группу, посвященную проблемам за-

прашивания взаимной правовой помощи из «безопасной гавани» в связи с лицами, которые совершили коррупционные преступления, признанные таковыми в Конвенции;

h) УНП ООН следует рассмотреть возможность создания в Юридической библиотеке платформы TRACK конкретного раздела, посвященного гражданско-правовым и административным мерам в связи с коррупцией в целях углубления осознания этих вопросов государствами — участниками Конвенции и содействия сотрудничеству между ними;

i) следует высоко оценить усилия Секретариата по обеспечению взаимодействующих связей между работой межправительственных совещаний экспертов открытого состава по развитию международного сотрудничества по линии Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и работой Рабочей группы по вопросам международного сотрудничества, учрежденной Конференцией участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, и следует предоставить Рабочей группе по вопросам международного сотрудничества информацию, собранную через посредство Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;

j) Секретариату следует изучить возможность разработки практического руководства с изложением соображений, касающихся того, каким образом следует рассматривать малозначительные просьбы о взаимной правовой помощи, а в будущем этот вопрос следует включить в повестку дня одного из совещаний экспертов;

k) Секретариату следует облегчать обсуждение вопросов с Бюро Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции для обеспечения того, чтобы, когда в ходе сессий Конференции проводится совещание экспертов, оно не проводилось одновременно с неофициальными консультациями по проектам резолюций, касающимся международного сотрудничества, с тем чтобы соответствующие эксперты, участвующие в этих консультациях, могли также участвовать в совещании экспертов.

VIII. Утверждение доклада

34. Седьмого ноября 2017 года шестое совещание экспертов утвердило свой доклад (CAC/COSP/EG.1/2017/L.1)