



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
14 March 2014
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Пятая сессия

Вена, 2-6 июня 2014 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

Обзор хода осуществления Конвенции Организации

Объединенных Наций против коррупции

**Осуществление главы III (Криминализация
и правоохранительная деятельность) Конвенции
Организации Объединенных Наций против коррупции
(обзор осуществления статей 30-42)**

Тематический доклад, подготовленный Секретариатом

Резюме

В настоящем тематическом докладе содержится информация о ходе осуществления статей 30-42 главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государствами-участниками, в отношении которых проводился обзор в течение первого, второго и третьего годов первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции, учрежденного Конференцией государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в ее резолюции 3/1. Примеры осуществления приведены во вставках 1-10.

* CAC/COSP/IRG/2014/1.



I. Осуществление положений главы III, касающихся криминализации

Меры по укреплению систем уголовного правосудия

1. Преследование, вынесение судебного решения и санкции

1. Как и в предыдущих вариантах тематического доклада, общие трудности в осуществлении положений о преследовании, вынесении судебного решения и санкциях были связаны с особенностями внутренних правовых систем и ограниченными возможностями. Например, в ряде случаев были вынесены рекомендации в отношении соразмерности санкций или их сдерживающего эффекта. Одному государству-участнику было рекомендовано пересмотреть положения о наказании за коррупцию и отмывание денег для обеспечения их согласованности и достаточного сдерживающего эффекта для физических и юридических лиц и осуществлять контроль за назначением санкций с учетом руководящих указаний о вынесении приговоров судебными органами. Другому государству-участнику было рекомендовано принять руководящие указания по вынесению приговоров, поскольку было сочтено, что санкции по коррупционным делам носят слишком дискреционный характер из-за отсутствия установленных законом минимальных наказаний и широкой свободы усмотрения судей. В одном государстве-участнике, в котором могут назначаться административные и дисциплинарные санкции, было отмечено дублирование наказаний, что создает возможность безнаказанности, в связи с чем была вынесена соответствующая рекомендация.

2. Возникали также проблемы, касающиеся пункта 2 статьи 30 об иммунитетах и привилегиях, что в целом свидетельствует о сохранении тенденций, выявленных в предыдущих тематических докладах. Например, в нескольких государствах-участниках иммунитеты предоставлялись на конституционном уровне определенным категориям должностных лиц, как правило, главе государства, но также и членам парламента, правительства и судебных органов. Часто иммунитеты распространялись на действия, совершенные при выполнении служебных обязанностей, но за некоторыми исключениями не распространялись на действия, выходящие за рамки таких обязанностей. Например, в ряде правовых систем функциональные иммунитеты предоставлялись парламентариям и сотрудникам судебных и антикоррупционных органов. Парламентские привилегии, как правило, предоставлялись в отношении высказываемых в парламенте мнений или поведения при рассмотрении того или иного парламентского вопроса. Вместе с тем в ряде государств-участников было отмечено наличие проблем, касающихся иммунитета членов парламента и судей от проведения расследования их действий, поскольку эти лица не могут быть арестованы, подвергнуты обыску или задержаны без согласия парламента или судебного совета, за исключением случаев, когда их застали в момент совершения преступления. Соответственно была вынесена рекомендация о смягчении соответствующих стандартов и процедур аннулирования иммунитетов. В некоторых государствах публичные должностные лица не пользовались иммунитетами или юрисдикционными привилегиями. Одному государству-участнику, в котором установлен относительно высокий пороговый показатель

для отстранения от должности официальных лиц, признанных виновными в совершении коррупционных преступлений, было рекомендовано обеспечить, чтобы помилование исполнительной властью не создавало ситуацию безнаказанности. Более подробный анализ хода осуществления пункта 2 статьи 30 Конвенции приведен в предыдущем докладе об осуществлении главы III на региональном уровне (CAC/COSP/IRG/2013/10).

3. Общие проблемы также возникали в отношении пункта 3 статьи 30 о дискреционных юридических полномочиях, относящихся к уголовному преследованию лиц за совершение преступлений, предусмотренных Конвенцией. Эти проблемы подробнее описаны в предыдущем докладе об осуществлении главы III на региональном уровне (CAC/COSP/2013/11). В этом отношении ряд государств использовали дискреционные модели уголовного преследования, которые, как правило, связаны с соблюдением кодексов, принципов или политики в области уголовного преследования, регулирующих осуществление дискреционных полномочий в отношении уголовного преследования. Кроме того, в некоторых случаях законодательство предоставляло заявителям жалоб и другим лицам определенные права в целях пересмотра решения об отказе в уголовном преследовании. Например, в одном государстве-участнике законодательство допускало подачу апелляций, повторных апелляций и ходатайств в отношении решений об отказе от уголовного преследования, а лица, сообщаящие о совершении преступления, могли также направить конституционную жалобу в отношении решения об отказе от уголовного преследования. Как отмечается в пунктах 19 и 20 ниже в отношении статьи 37 Конвенции, принцип дискреционного преследования часто применяется для поощрения выразивших желание сотрудничать обвиняемых к предоставлению соответствующей информации путем частичного или полного снятия обвинений или направления судьям рекомендаций относительно вынесения приговора. Система уголовного правосудия некоторых государств-участников основывалась на принципе соблюдения требований закона, а дискреционные юридические полномочия предусмотрены не были. Вместе с тем в одном из этих государств в ограниченных случаях применялся принцип обеспечения возможностей с учетом воздействия на защищаемый правовой интерес. В ряде государств-участников антикоррупционные учреждения обладали делегированными полномочиями для преследования лиц, совершивших коррупционные преступления, а в одном случае в этом контексте была отмечена важность создания соответствующих надзорных механизмов. В нескольких случаях были вынесены рекомендации, в том числе рекомендация о принятии законодательства и руководящих указаний, призванных обеспечить большую правовую определенность при судебном преследовании в делах о коррупции.

4. Следуя тенденциям, выявленным в предыдущих тематических докладах, большинство государств-участников принимали меры по осуществлению пункта 6 статьи 30, в котором говорится о временном отстранении публичных должностных лиц, которым предъявлено обвинение в совершении коррупционных преступлений, от выполнения служебных обязанностей, их смещении с должности или переводе на другую должность. Например, в одном государстве-участнике любое публичное должностное лицо, которому предъявлено обвинение в совершении коррупционного преступления, за исключением членом парламентов, может быть временно отстранено от

выполнения служебных обязанностей или уволено. В ряде случаев законодательство предусматривало временное отстранение обвиняемых публичных должностных лиц от выполнения своих служебных обязанностей, однако при этом не допускалась или не предусматривалась возможность смещения с должности или перевода на другую должность. Одному государству-участнику было рекомендовано рассмотреть вопрос о расширении сферы охвата положений о публичной службе, с тем чтобы они распространялись на всех публичных должностных лиц.

5. В большинстве государств-участников сохранялись возможность или требование лишения права занимать публичную должность. В ряде случаев лишение права занимать публичную должность могло использоваться в качестве дополнительной меры наказания за совершение уголовных преступлений. Вместе с тем в ряде правовых систем в законодательстве отсутствовало определение понятия "публичное предприятие" или не были предусмотрены меры по лишению права занимать публичную должность в таких предприятиях. Возможность лишения права занимать публичную должность не всегда распространялась на все преступления, предусмотренные Конвенцией.

Вставка 1

Примеры осуществления статьи 30

Законодательство одного государства-участника предусматривало определение наказания за преступления, связанные с подкупом, в зависимости от денежного размера подкупа. Серьезность преступлений определялась на основе перечисленных факторов для назначения более тяжкого или более мягкого наказания с учетом руководящих указаний по вынесению приговоров, предложенных комитетом по вынесению приговоров. Было отмечено, что такая структура *prima facie* может уменьшить число случаев произвольного применения судами дискреционных полномочий, если таковые имеются, и что эффективное использование и осуществление руководящих указаний по вынесению приговоров будет служить примером успешной практики. Судебные органы представили подробные статистические данные о количестве вынесенных обвинительных приговоров по коррупционным делам.

В качестве успешного вида практики в одном государстве-участнике было отмечено внедрение системы поощрения и награждения за безукоризненную службу и поведение, основанные на соблюдении норм поведения, которые изложены в кодексе поведения.

В одном государстве-участнике меморандум о договоренности между прокуратурой и антикоррупционным учреждением допускал возможность пересмотра Генеральным прокурором прокурорских решений об отказе от расследования на основе информации, собранной этим учреждением.

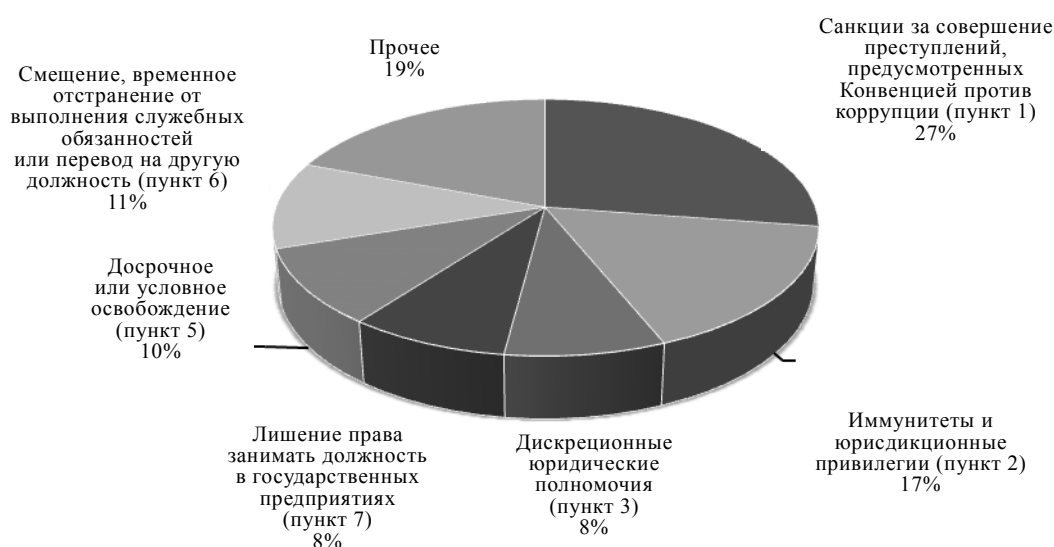
Трудности, связанные с осуществлением статьи 30

6. Наиболее часто встречающиеся трудности в осуществлении статьи 30 касаются степени денежных и других санкций, особенно в отношении юридических лиц, и согласовании предусмотренных мер наказания за

коррупционные преступления (27 процентов случаев), сбалансированности между привилегиями и юрисдикционными иммунитетами, предоставляемыми публичным должностным лицам, и возможностью осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебные решения в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией (17 процентов случаев), смещения, временного отстранения или перевода на другую должность обвиняемых лиц (11 процентов случаев), досрочного освобождения или условного освобождения (10 процентов случаев), дискреционных юридических полномочий (8 процентов случаев) и рассмотрения вопроса о принятии мер по лишению осужденных лиц права занимать должности в государственных предприятиях (8 процентов случаев) (см. диаграмму I ниже).

Диаграмма I

Трудности, связанные с осуществлением статьи 30 (Преследование, вынесение судебного решения и санкции)



2. Приостановление операций (замораживание), арест и конфискация

7. Было отмечено наличие ряда общих проблем, касающихся осуществления статьи 31, которые были выявлены в предыдущих тематических докладах. В нескольких случаях не были предусмотрены меры, позволяющие производить конфискацию средств совершения преступлений в отличие от конфискации доходов от преступлений (и имущества, "предназначенного для использования" при совершении коррупционных преступлений). В ряде других случаев не были также предусмотрены или были недостаточными меры, позволяющие отслеживать, замораживать или арестовывать доходы от преступлений или средства их совершения с целью последующей конфискации (пункт 2 статьи 31). Законодательство нескольких государств-участников, касающееся ареста доходов от преступлений, применялось только к "серьезным преступлениям", что исключало большинство преступлений, признаваемых таковыми в Конвенции. В ряде государств-участников подразделения финансовой разведки могли в административном порядке

временно замораживать активы. В некоторых государствах-участниках допускалось или поощрялось использование специальных методов расследования для выявления и отслеживания имущества, предположительно являющегося доходами от преступлений. В ряде стран было принято законодательство о расширенной конфискации активов, прямо не связанных с конкретным преступлением, но являющихся очевидным результатом аналогичной преступной деятельности. Сообщалось также об отсутствии человеческого и технического потенциала для отслеживания, ареста и конфискации доходов, полученных преступным путем, и ограниченности ресурсов. Одному государству-участнику было рекомендовано расследовать уголовные дела в самом полном объеме согласно действующему законодательству при одновременном изучении вопроса о принятии положений об аресте активов без вынесения обвинительного приговора.

8. В большинстве правовых систем конфискация распространялась на доходы, которые были превращены или преобразованы в другое имущество (пункт 4) или приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников (пункт 5), а также на прибыль и другие выгоды, полученные от таких доходов (пункт 6). Однако в нескольких случаях конфискация имущества, по стоимости соответствующего стоимости доходов от преступлений, не была предусмотрена или носила ограниченный характер. В ряде случаев было рекомендовано подвергать конфискации ту часть приобщенного имущества, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных доходов (пункт 5), а на прибыль и другие выгоды, полученные от таких доходов, распространялись меры, упомянутые в статье 31 (пункт 6).

9. Ряд государств столкнулись с проблемами, касающимися распоряжения замороженным, арестованным и конфискованным имуществом, что свидетельствует о сохранении ранее выявленных тенденций. Например, в некоторых случаях было рекомендовано рассмотреть вопрос об укреплении мер по распоряжению замороженным, арестованным и конфискованным имуществом для более тщательной регламентации данной процедуры. Одному государству-участнику, в котором не были предусмотрены общие правила распоряжения арестованными и конфискованными активами в рамках коррупционных дел, было рекомендовано принять соответствующие положения, а двум государствам-участникам, в которых распоряжение арестованными активами осуществляется либо учреждениями, которые их конфискуют или арестуют, либо полицией, было рекомендовано рассмотреть вопрос о создании специального органа по распоряжению замороженным, арестованным или конфискованным имуществом. Проводившие обзор эксперты вновь подчеркнули важность внедрения соответствующих механизмов, регулирующих распоряжение таким имуществом.

10. Почти в половине правовых систем не было принято положение о переносе бремени доказывания законности происхождения предполагаемых доходов от преступления или другого имущества (как соответствующее положение Конвенции было истолковано несколькими государствами-участниками), хотя в ряде государств были приняты соответствующие меры, отчасти регулирующие этот вопрос. Этот вывод в целом подтверждает тенденцию, выявленную в предыдущих тематических докладах. Было сочтено, что соответствующие меры доказывания либо нарушают принцип презумпции

невиновности, либо противоречат ограничительному подходу систем уголовного правосудия к любому переносу бремени доказывания в связи с уголовными делами. Например, в одном государстве-участнике в конституции закреплен принцип презумпции законного приобретения богатства, и соответствующей меры принято не было. В ряде государств опровержение презумпции возможно только в отношении определенных преступлений, например, связанных с отмыванием денег и незаконным обогащением. Общие трудности были связаны с ограниченными возможностями, неадекватностью существующих нормативных мер и особенностями внутренних правовых систем. Одному государству-участнику, где было принято соответствующее законодательство, проводившие обзор эксперты рекомендовали проводить подготовку и повышение квалификации специалистов, а также пересмотреть законодательство, с тем чтобы обеспечить отсутствие правовых препятствий, мешающих расследованию и уголовному преследованию по таким делам.

Вставка 2

Примеры осуществления статьи 31

Обвинительный приговор

Согласно принятому в одном государстве-участнике новому закону о возвращении активов, конфискация в связи с коррупционными преступлениями возможна как на основании обвинительного приговора, так и без него.

Защитные меры досудебного производства

В одном государстве-участнике, помимо основных следственных мероприятий, которые проводятся при расследовании коррупционных преступлений, наказуемых лишением свободы сроком до трех лет, при расследовании серьезных коррупционных преступлений, наказуемых лишением свободы сроком до десяти лет, могли проводиться все виды следственных мероприятий, включая прослушивания телефонных разговоров и контроль линий связи. Кроме того, для изъятия банковской и финансовой документации органу прокуратуры не требовалось получение судебного ордера.

Управление активами

В одном государстве-участнике департаменту финансовых расследований министерства финансов было поручено осуществлять распоряжение конфискованным имуществом через его подразделение по управлению активами, которое ведет центральный реестр имущества, находящегося в управлении.

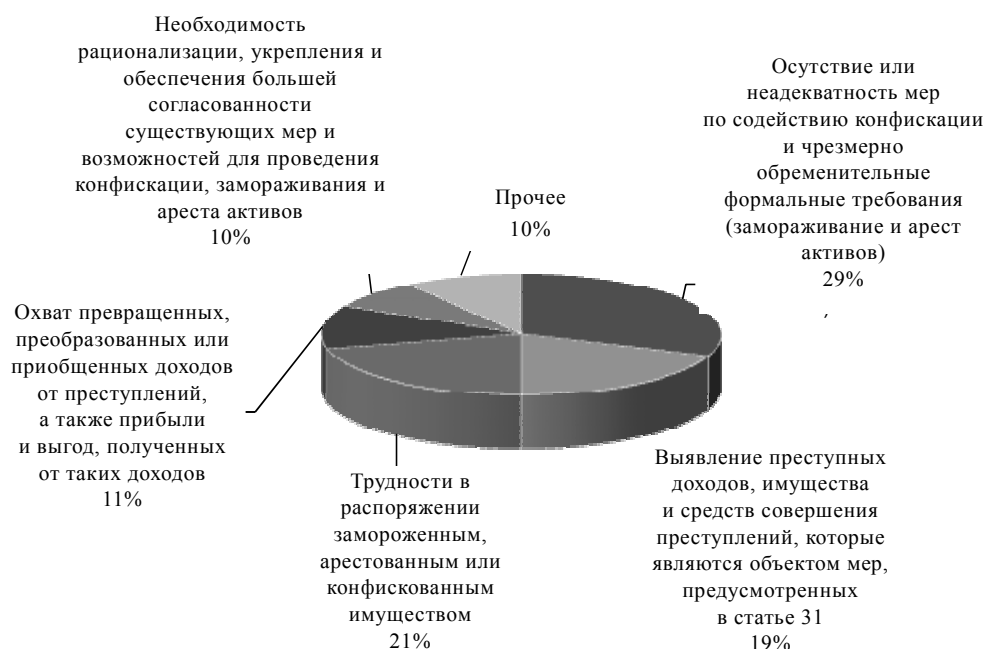
Трудности, связанные со статьей 31

11. Наиболее распространенные трудности в осуществлении статьи 31 были связаны с отсутствием или неадекватностью мер по содействию конфискации, в частности в целях выявления, замораживания и ареста активов, а также с чрезмерно обременительными формальными требованиями, касающимися

замораживания финансовых счетов, и трудностями в принятии необязательных для исполнения мер, предусматривающих, что правонарушитель должен доказать законное происхождение предполагаемых доходов от преступлений (29 процентов), трудностями в распоряжении замороженным, арестованным или конфискованным имуществом (21 процент), выявлением преступных доходов, имущества и средств совершения преступлений, которые являются объектом мер, предусмотренных в статье 31 (19 процентов), охватом превращенных, преобразованных или приобщенных доходов от преступлений, а также прибыли и выгод, полученных от таких доходов (11 процентов), и выявлением необходимости рационализации, укрепления и обеспечения большей согласованности существующих мер, нормативных баз и возможностей для проведения конфискации, замораживания и ареста активов (10 процентов случаев) (см. диаграмму II).

Диаграмма II

Трудности, связанные со статьей 31 (Приостановление операций (замораживание), арест и конфискация)



3. Защита свидетелей, экспертов и потерпевших

12. Как отмечалось в предыдущих тематических докладах, подходы государств-участников к вопросу о защите свидетелей, экспертов и потерпевших отличались большим разнообразием. В нескольких случаях меры по обеспечению защиты выходили за рамки минимальной степени защиты от неразглашения информации, касающейся личности или местонахождения свидетелей или иных лиц, и в некоторых случаях с учетом индивидуальных

оценок риска включали также меры физической защиты, такие как переселение, надзор и изменение удостоверения личности. С другой стороны, в ряде государств никаких мер эффективной защиты свидетелей и экспертов принято не было. Что касается конкретных трудностей, то компетентные органы в нескольких правовых системах неоднократно заявляли, что основные недостатки в борьбе с коррупцией связаны с отсутствием системы защиты свидетелей, а также отмечали значительную стоимость таких систем, неадекватность существующих нормативных мер, особенности правовой системы и ограниченные возможности. Некоторые государства-участники упомянули также о предстоящем принятии соответствующего законодательства. Был вынесен ряд рекомендаций, в том числе о введении в действие всеобъемлющего законодательства и систем, направленных на защиту экспертов, свидетелей и потерпевших и об уделении должного внимания таким мерам на местах. В ряде государств-участников никаких комплексных программ защиты или переселения свидетелей принято не было, однако в отношении особых категорий лиц на индивидуальной основе применялись такие практические меры, как использование отдельных залов судебных заседаний или технических средств для проведения опроса. Двум странам было рекомендовано принять в рамках имеющихся ресурсов законодательную базу о защите свидетелей, экспертов и других лиц, которая распространялась бы также на обвиняемых, сотрудничающих со следствием (статья 37). Одному государству-участнику было указано на то, что задача принятия и осуществления соответствующих мер является приоритетом для всех его органов уголовного правосудия. Этому государству-участнику было также рекомендовано проводить информационно-пропагандистскую работу и официальные оценки уязвимости свидетелей. Рекомендация об укреплении имеющейся системы защиты была также вынесена другому государству-участнику, принявшему программу защиты свидетелей и уязвимых лиц, которая до ожидаемого принятия соответствующей законодательной поправки не распространялась на других лиц, таких как родственники и публичные должностные лица или сотрудники правоохранительных органов.

13. Что касается потерпевших от коррупции, то, как отмечалось в предыдущих тематических докладах, в ряде государств-участников защита потерпевших и выделение средств на их защиту не регулировались законом, а в других государствах-участниках потерпевшие от преступлений в полной мере участвовали в разбирательствах, в ходе которых были известны их личные данные. В ряде случаев законодательство применялось только к потерпевшим, которые одновременно являлись и свидетелями.

Вставка 3

Примеры осуществления статьи 32

Правовая система в одном государстве-участнике предусматривала самые разные формы защиты свидетелей, которым может угрожать опасность из-за их участия в уголовном производстве. Уголовный кодекс разрешал применение аудиовизуальных средств и методов изменения голоса, когда опрос свидетелей в суде может представлять для них опасность. Он также разрешал неразглашение личной информации и местожительства свидетелей. Это государство-участник заключило с другими государствами 10 двусторонних соглашений о переселении свидетелей для обеспечения их защиты.

Одно государство-участник приняло меры по защите свидетелей, которые включают неразглашение личной информации, меры обеспечения личной безопасности и предоставление средств для их переселения и изменения места работы. Свидетели могли опрашиваться при помощи видеосистем, и был принят комплексный генеральный план защиты потерпевших от преступлений. Отдельный закон о потерпевших от преступлений и положения уголовно-процессуального кодекса гарантировали участие потерпевших в уголовном производстве. Были представлены подробные статистические данные о мерах обеспечения личной безопасности потерпевших от преступлений и свидетелей.

В одном государстве-участнике в министерстве юстиции было создано подразделение по защите свидетелей и поддержке потерпевших, отвечающее за ведение программы защиты правосудия. Эта программа распространяется на свидетелей, включая лиц, которые дали свидетельские показания или которых просили сделать это, и генеральный прокурор может ходатайствовать о включении в программу лиц, которые, вероятно, станут свидетелями, а также связанных со свидетелями лиц и их родственников.

В другом государстве-участнике были приняты специальный закон о защите потерпевших и свидетелей, а также соответствующая программа. Правила доказывания разрешали дачу показаний без угрозы для безопасности свидетелей. Порядок участия потерпевших на соответствующих этапах уголовного производства регулировался уголовным кодексом.

4. Защита лиц, сообщающих информацию

14. Как и в отношении защиты свидетелей, экспертов и потерпевших, подходы государств-участников к осуществлению статьи 33, не являющейся обязательным положением, отличались большим разнообразием. Ряд государств-участников не приняли всеобъемлющих мер по защите информаторов, хотя в некоторых случаях ожидалось принятие соответствующего законодательства. Общие проблемы были связаны с особенностями внутренних правовых систем, ограниченностью возможностей и отсутствием каких-либо конкретных нормативных актов или систем защиты информаторов, в связи с чем в ряде случаев была выражена обеспокоенность. В нескольких случаях соответствующие меры предусматривались трудовым кодексом или кодексом гражданской службы. Ряду государств-участников было рекомендовано принять соответствующее законодательство и создать механизмы направления сообщений, в том числе выделить достаточные ресурсы для защиты информаторов, и обеспечить, чтобы все предусмотренные

в Конвенции преступления были охвачены законом о защите информаторов. В ряде случаев защита предоставлялась только публичным должностным лицам, сообщившим информацию, а не частным лицам, в связи с чем было рекомендовано рассмотреть вопрос о расширении сферы действия защиты. С другой стороны, в одном государстве трудовой кодекс предусматривал защиту только работников в частном секторе, хотя ожидалось принятие соответствующей законодательной поправки.

Вставка 4

Примеры осуществления статьи 33

Законодательство одного государства-участника предусматривало защиту от любого вреда, связанного с профессиональной деятельностью, и презумпцию того, что наносящее вред действие, совершенное вскоре после раскрытия защищенной информации, является следствием этого раскрытия, если только работодатель не докажет иное. Действие, направленное на создание препятствий для раскрытия работником защищенной информации, является уголовно наказуемым и, кроме того, законодательство предусматривает уголовную ответственность за нарушение конфиденциальности.

Законодательство одного государства-участника предусматривало защиту гражданских служащих, работающего по контракту персонала и других категорий сотрудников публичных органов, учреждений и других подразделений, которые сообщили о коррупционных преступлениях. Специальное антикоррупционное подразделение полиции осуществляло соответствующие положения и принимало оперативные меры, включая ведение базы данных об информаторах.

В одном государстве-участнике была положительно оценена работа гражданского общества в целях защиты свидетелей и информаторов, включая создание специального фонда для уязвимых свидетелей и информаторов.

5. Последствия коррупционных деяний

15. Подходы государств-участников к осуществлению статьи 34 по-прежнему существенно отличались. В ряде государств-участников этот вопрос регулировался законами о договорах или публичных закупках или административными законами. Например, в одном государстве-участнике разрешалось аннулирование или расторжение договоров в рамках уголовного производства в качестве части обвинительного приговора, вынесенного судом. В другом государстве-участнике уголовный кодекс предусматривал дополнительное наказание в форме конфискации и изъятия. В некоторых государствах законодательство предусматривало, что от участия в публичных закупках отстраняются лица, которые были осуждены за подкуп или получили административное взыскание. Полезным инструментом было сочтено право на отзыв корпоративных лицензий и составление черных списков компаний, там где это право признается. В некоторых правовых системах могли отменяться решения руководящих публичных органов или нормативно-правовые акты или решения, принятые в результате коррупционных преступлений. Одному государству-участнику было рекомендовано наладить более тесные рабочие отношения между следственными органами для преодоления последствий коррупции. Несколько государств-участников этот вопрос не рассматривали.

6. Компенсация ущерба

16. Почти все страны приняли меры по полному или частичному осуществлению этой статьи. Законодательство о введении в действие этой статьи носило гражданский, уголовный или процессуальный характер, что свидетельствует о сохранении выявленных ранее тенденций.

Вставка 5

Примеры осуществления статьи 35

Уголовно-процессуальный кодекс одного государства-участника предусматривал конфискацию преступных доходов и средств лиц, осужденных за коррупционные преступления, и разрешал конфискацию на основе стоимости. Кроме того, лица, которым был причинен ущерб, могли участвовать в судебном разбирательстве в качестве гражданских истцов.

В одном государстве-участнике были приняты специальные законодательные положения, предусматривающие возвращение имущества, конфискованного у лиц, осужденных за коррупционные преступления, потерпевшим от преступлений.

Законодательство одного государства-участника предусматривало, что в тех случаях, когда в результате совершения преступления против публичной собственности или публичного управления был нанесен финансовый ущерб, соответствующая организация должна участвовать в судебном разбирательстве для взыскания компенсации, если факт преступления доказан, а компенсация не выплачена.

II. Осуществление положений главы III о правоохранительной деятельности

Институциональные положения

1. Специализированные органы

17. Как свидетельствуют 12 недавно завершенных страновых обзоров, все государства-участники создали один или несколько органов или специализированных департаментов по борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер, хотя во многих случаях эти органы были созданы недавно и поэтому сталкивались с общими проблемами, связанными с ограниченными возможностями и ресурсами, которые необходимы для принятия мер, а также с наличием конкурирующих между собой приоритетных задач. В этом отношении свою актуальность сохранили тенденции, выявленные в предыдущих тематических докладах. В одной правовой системе была высказана обеспокоенность по поводу ограниченного мандата антикоррупционного органа в отношении проведения расследований, связанных с частной собственностью или лицами из частного сектора, за исключением лиц, вступивших в сговор с публичными должностными лицами, и принятия дисциплинарных мер к парламентариям и сотрудникам судебных органов. Было рекомендовано расширить этот мандат соответствующим образом. В ряде случаев было также рекомендовано увеличить силы и средства

для подготовки кадров и повышения потенциала учреждений, с тем чтобы они могли эффективно осуществлять свой мандат с учетом наличия дел, требующих рассмотрения, и укрепить свое присутствие в регионах и провинциях. В ряде правовых систем была отмечена необходимость эффективного межведомственного сотрудничества, в частности между следственными учреждениями, органами прокуратуры и дисциплинарными органами. В этом контексте было сочтено важным провести более четкое разграничение ведомственных обязанностей, процедур по обмену информацией и совместной подготовки кадров. В ряде случаев были сделаны замечания в отношении независимости специализированных органов. Была также отмечена необходимость разработки статистических показателей в целях установления контрольных параметров, разработки стратегий и оценки прогресса. Была высказана обеспокоенность в связи с тем, что в нескольких государствах лишь малая доля завершенных расследований была передана в суд и что наличие неразрешенных дел в судебной системе представляет собой проблему. В этой связи ряд государств приняли меры к созданию специальных судов, которые могут также рассматривать коррупционные дела. Был сделан вывод, что существование таких судов будет в значительной мере способствовать сокращению количества неразрешенных дел и увеличению количества завершенных коррупционных дел в системе уголовного правосудия. Двум государствам-участникам было рекомендовано и далее изучать возможность введения в рамках их судебных полномочий института специальных судей по коррупционным, экономическим и финансовым преступлениям. В другом случае была выявлена необходимость расширения возможностей судебных органов для рассмотрения дел, связанных с коррупционными преступлениями. Была высказана обеспокоенность в отношении возможностей государственной прокуратуры, и в одном случае было рекомендовано рассмотреть вопрос о создании в государственной прокуратуре специального подразделения, способного надлежащим образом рассматривать коррупционные дела. В некоторых случаях было принято или готовилось к принятию законодательство, призванное укрепить или реорганизовать функции и полномочия правоохранительных органов, хотя такие меры не всегда были направлены на исправление выявленных недостатков. В ряде случаев приоритетной задачей было признано последовательное и эффективное обеспечение исполнения существующих законов, а не восполнение пробелов в законодательстве. Более подробный анализ хода осуществления статьи 36 Конвенции представлен в докладе об осуществлении глав III и IV на региональном уровне (CAC/COSP/IRG/2014/9).

Вставка 6

Примеры осуществления статьи 36

Было отмечено, что существование в одном государстве-участнике структуры специализированных органов, конкретно занимающихся коррупционными преступлениями на каждом этапе правоохранительного процесса, способствовало значительному увеличению количества возбужденных уголовных дел, связанных с коррупцией, что подтверждается соответствующими статистическими данными правоохранительных органов.

В другом государстве-участнике во всех региональных полицейских округах были созданы специализированные группы по экономической

преступности, которые финансируются за счет специально выделенных на эти цели ресурсов. Национальный антикоррупционный орган создал две группы, специализирующиеся на расследовании коррупционных и экономических преступлений и уголовном преследовании за их совершение. Борьбой с организованной преступностью и другими серьезными преступлениями, включая коррупцию, занимался национальный экспертный центр полиции. Кроме того, был отмечен высокий уровень подготовки полицейских.

В одном государстве-участнике была создана целевая группа по борьбе с организованной преступностью и коррупцией в целях улучшения межведомственного взаимодействия при расследовании коррупционных преступлений, особенно тех из них, к совершению которых причастны высокопоставленные лица. Основой кадрового состава этой целевой группы являются сотрудники полиции и отдела финансовых расследований министерства финансов, отвечающего за возвращение активов.

В другом государстве-участнике был создан парламентский комитет по надзору за операциями антикоррупционного учреждения.

Высокую оценку получило наличие в одном государстве-участнике требования, согласно которому все публичные учреждения должны осуществлять антикоррупционную стратегию как условие получения публичных средств, а также комитетов по этике. Повышению осведомленности и укреплению антикоррупционных мер способствовали региональное присутствие антикоррупционного учреждения и широкая информационно-пропагандистская работа в общинах. Привлечение к работе этого учреждения адвокатов или прокуроров для надзора за деятельностью всех следственных групп обеспечило возможность получения юридических консультаций на раннем этапе следственного процесса.

Антикоррупционное учреждение в этом же государстве-участнике разработало независимый служебный план, регулирующий порядок набора, отбора и подготовки кадров. Регулярные учебные программы включали трехмесячный базисный курс подготовки по проведению расследований, двухмесячный промежуточный курс в этой области, одномесячный курс для старших сотрудников и двухнедельный курс для исполнительного руководства.

В качестве эффективной меры было отмечено создание в одном государстве-участнике специализированного антикоррупционного суда, наделенного правом рассматривать дела, связанные с высокопоставленными публичными должностными лицами, что позволило снизить нагрузку судебной системы.

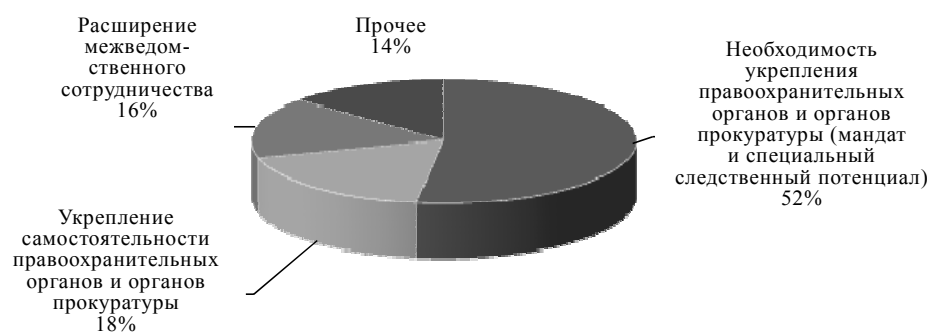
Трудности, связанные со статьей 36

18. Наиболее часто встречающиеся трудности в осуществлении статьи 36 связаны с укреплением правоохранительных органов и органов прокуратуры, в частности повышением эффективности, накоплением специальных знаний и расширением возможностей персонала, а также обеспечением существования специализированного правоохранительного потенциала в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией (52 процента случаев), укреплением самостоятельности правоохранительных органов и органов прокуратуры (18 процентов случаев) и расширением межведомственной координации между соответствующими учреждениями, рассмотрением

возможностей преобразования их функций и проведением оценки возможных вариантов повышения эффективности существующих систем и операций (16 процентов случаев) (см. диаграмму III).

Диаграмма III

Трудности, связанные со статьей 36 (Специализированные органы)



2. Сотрудничество с правоохранительными органами

19. В соответствии с тенденциями, выявленными в предыдущих тематических докладах, ряд государств принимали меры по поощрению лиц, участвовавших в совершении коррупционных преступлений, к сотрудничеству с правоохранительными органами. Эти тенденции описаны подробнее в предыдущем докладе об осуществлении главы III на региональном уровне (CAC/COSP/2013/11). Хотя защита информаторов не всегда распространялась на сотрудничающих со следствием правонарушителей, часто принимались меры, позволяющие рассматривать сотрудничество в качестве смягчающего уголовную ответственность обстоятельства и учитывать его при вынесении приговора. В ряде случаев не было принято никаких прямых мер или правовых положений, обеспечивающих защиту или поощряющих к сотрудничеству лиц, участвовавших в совершении преступления, или предусматривающих смягчение для них наказаний. В нескольких случаях было рекомендовано обеспечить физическую защиту лиц, сотрудничающих с органами правосудия, а также принять или укрепить меры по поощрению их сотрудничества с правоохранительными органами. Один из связанных с этим вопросов касался понятия "добровольное признание", которое в ряде правовых систем было признано в качестве обстоятельства, служащего основанием для смягчения наказания или освобождения от него или предоставления иммунитета от уголовного преследования, как правило, в отношении преступлений в форме подкупа, злоупотребления влиянием в корыстных целях и отмывания денег, но которое не во всех случаях было сочтено проводящими обзор государствами-участниками в полной мере отвечающим требованиям Конвенции.

20. Что касается возможности предоставления сотрудничающим со следствием обвиняемым иммунитета от уголовного преследования, то ряд

государств-участников не приняли соответствующих мер, что свидетельствует об изменении тенденции, выявленной в предыдущих тематических докладах. Как правило, иммунитет может предоставляться по усмотрению прокуроров или судов, хотя в некоторых случаях возможно только приостановление уголовного преследования, а не предоставление полного иммунитета. В нескольких правовых системах в связи с преступлениями, предусмотренными в главе III (см. CAC/COSP/IRG/2014/6), была высказана обеспокоенность по поводу существования положений о почти автоматическом предоставлении иммунитета лицам, которые сами сообщили о совершении преступления и сотрудничают в расследовании коррупционных преступлений. В нескольких государствах были приняты или разрабатывались законы о заключении сделок между обвиняемыми и обвинением, которые были признаны полезным средством. В одном случае было рекомендовано принять соответствующие руководящие указания о порядке заключения сделок между обвиняемыми и обвинением.

Вставка 7

Примеры осуществления статьи 37

Уголовный кодекс одного государства-участника требовал, чтобы суд учитывал при вынесении приговора безусловное признание, которое, как было отмечено, способствует налаживанию контактов и сотрудничества между полицией, прокуратурой и лицами, совершившими преступление.

3. Сотрудничество между национальными органами и частным сектором

21. Следуя тенденции, выявленной в предыдущих тематических докладах, несколько государств-участников обязали публичные должностные лица и, в ряде случаев, граждан сообщать о случаях коррупции, хотя сохранение анонимности таких сообщений было не всегда возможным. Были отмечены исключения в тех случаях, когда такая обязанность не была предусмотрена для граждан и/или публичных должностных лиц, в связи с чем было рекомендовано принять меры по поощрению таких лиц к сообщению о преступлениях, указанных в Конвенции. Чаще всего эти меры касались финансовых учреждений, и в одном случае было рекомендовано изучить вопрос о целесообразности расширения сферы сотрудничества и информационно-пропагандистской работы по вопросам борьбы с коррупцией между национальными правоохранительными органами и организациями частного сектора, особенно теми из них, которые не являются финансовыми учреждениями. Была отмечена важная роль подразделений финансовой разведки в сборе информации и оказании помощи в расследовании коррупционных дел, и в нескольких случаях было рекомендовано совершенствовать их операции и расширять их возможности и мандат. Частым явлением было подписание межведомственных меморандумов о договоренности или создание сетей сотрудничества. В ряде государств-участников принимались также меры по повышению уровня осведомленности о коррупции в частном секторе. Наиболее часто встречающиеся трудности в этой области были связаны с межведомственной координацией и ограниченными возможностями для принятия мер.

Вставка 8

Примеры осуществления статей 38 и 39

Откомандирование сотрудников различными правительственными ведомствами и правоохранительными органами, располагающими полномочиями по борьбе с коррупцией, было признано способствующим сотрудничеству и межведомственной координации, а также эффективному функционированию этих ведомств в нескольких правовых системах.

Созданная в одном государстве-участнике комплексная полицейская база данных позволила получить доступ к информации о преступлениях центральному подразделению по уголовным расследованиям и государственным прокурорам. Кроме того, в базе данных Центрального банка, доступной для прокуроров и судей, аккумулируется получаемая от финансовых учреждений информация о сделках, фамилиях лиц, имеющих доступ к счетам, и движении средств на счетах. Данные об уголовных делах (например, вынесенных приговорах и судебных разбирательствах) направлялись непосредственно судами в электронную базу министерства юстиции и были доступны для широкой общественности. Кроме того, было создано электронное средство, облегчающее направление сообщений о коррупции в органы прокуратуры.

Следственные органы в одном государстве могли в соответствии с уголовно-процессуальным законом запрашивать отчеты у публичных органов и должностных лиц. Национальная система управления делами доступна для всех основных правоохранительных органов, включая государственных прокуроров, полицию и подразделение финансовой разведки.

В одном государстве-участнике еженедельно проводились совещания с участием всех учреждений, занимающихся вопросами безопасности, для обеспечения должной координации и обмена информацией.

В ряде стран положительную оценку получили усилия подразделений финансовой разведки или аналогичных учреждений в области повышения осведомленности о борьбе с отмытием денег и подготовке кадров по этим вопросам.

В одной правовой системе было отмечено участие частного сектора и организаций гражданского общества в осуществлении и мониторинге национальной стратегии борьбы с коррупцией и существование партнерских отношений между публичным и частным секторами.

4. Банковская тайна, сведения о судимости и юрисдикция

22. Как отмечалось в предыдущих тематических докладах, в большинстве правовых систем банковская тайна не представляла серьезных проблем даже в тех правовых системах, в которых соблюдение банковской тайны закреплено в нормативном порядке, хотя в нескольких правовых системах было отмечено наличие проблем, связанных с раскрытием банковской тайны. Например, в одном государстве-участнике требования о соблюдении банковской тайны не могли нарушаться до возбуждения уголовного дела. В другом государстве-

участнике антикоррупционному органу для получения финансовых документов требовалось постановление суда, и только орган по борьбе с отмыванием денег имел право испрашивать такие постановления суда для получения банковских документов или информации о депозитах в соответствии с договоренностями об обмене информации, достигнутыми с прокурорами и следователями. Было рекомендовано разрешить антикоррупционному органу иметь доступ ко всей соответствующей налоговой, таможенной, финансовой и банковской документации. Одно государство-участник сообщило о том, что до настоящего времени не было ни одного случая отклонения запроса о раскрытии банковской тайны и что соответствующее судебное решение обычно выдается в течение 24 часов. Другое государство также сообщило о том, что исполнение запроса о предоставлении финансовой информации по судебному постановлению занимает от двух до трех дней.

Вставка 9

Пример осуществления статьи 40

В одном государстве-участнике, в котором соблюдение банковской тайны закреплено в нормативном порядке, для изъятия банковской и финансовой документации постановления суда не требовалось; орган прокуратуры мог инструктировать банк по этим вопросам в соответствии с положениями уголовного кодекса.

23. В ряде государств при рассмотрении вопроса об установлении уголовной ответственности не учитывались вынесенные ранее обвинительные приговоры, однако после установления уголовной ответственности такие обвинительные приговоры могли приниматься во внимание при назначении наказания. В одном государстве-участнике в ходе судебных разбирательств в соответствии с принципами общего права считались допустимыми иностранные сведения о судимости применительно к соответствующим преступлениям, совершенным за десятилетний период. В некоторых случаях могли приниматься во внимание решения иностранных судов, как это предусмотрено международными соглашениями. В ряде случаев эта статья не выполнялась или отсутствовало законодательство об учете сведений о судимости или практика ведения такого учета.

24. Проблемы, касающиеся юрисдикции, были отмечены в некоторых государствах-участниках. В одном случае юрисдикция в отношении преступлений, указанных в Конвенции, не распространялась на всю территорию государства. В ряде случаев принцип пассивной правосубъектности не был установлен, а в других случаях принципы пассивной и активной правосубъектности носили ограниченный характер или не были установлены. В нескольких случаях принцип государственной защиты имел ограниченную сферу действия или не был установлен, в связи с чем были вынесены соответствующие рекомендации. В некоторых случаях граждане могли привлекаться к уголовной ответственности только за преступления, совершенные за границей, в соответствии с действующими международными договорами. Ряд государств-участников приняли меры, запрещающие выдачу своих граждан или разрешающие такую выдачу только в рамках применения международных договоров и в соответствии с принципом взаимности, о чем

подробнее говорится в тематическом докладе об осуществлении главы IV Конвенции (Международное сотрудничество) (CAC/COSP/IRG/2014/8).

Вставка 10

Пример осуществления статьи 42

Положительную оценку получила распространенная в одном государстве-участнике практика добровольного всестороннего сотрудничества и обмена информацией с другими государствами в тех случаях, когда ему становится известно о проведении разбирательств по аналогичным делам.