



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

Distr.: General
12 March 2013
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Четвертая сессия

Вена, 27-31 мая 2013 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 на региональном уровне**

Доклад, подготовленный Секретариатом

Резюме

В настоящем докладе приводятся добавочные сведения по отдельным регионам, дополняющие тематические доклады об осуществлении главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и главы IV (Международное сотрудничество) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/IRG/2013/6-9).

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



I. Введение, сфера охвата и структура доклада

1. В резолюции 3/1 Конференция приняла круг ведения Механизма обзора (изложенный в приложении к этой резолюции), а также проект руководства по проведению страновых обзоров для правительственных экспертов и секретариата и проект образца странового доклада об обзоре (включенные в добавление к приложению к резолюции 3/1), которые были окончательно доработаны Группой по обзору хода осуществления на ее первой сессии, прошедшей в Вене 28 июня – 2 июля 2010 года.

2. В соответствии с пунктами 35 и 44 круга ведения Механизма обзора с целью обобщения наиболее общих и актуальных сведений о достигнутых результатах, успешных видах практики и трудностях, а также комментариев и информации о потребностях в технической помощи, содержащихся в докладах о результатах обзора, и их организации по темам были подготовлены тематические доклады для представления Группе по обзору хода осуществления в качестве основы для аналитической работы.

3. В настоящем докладе представлены добавочные сведения по отдельным регионам, дополняющие тематические доклады об осуществлении главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и главы IV (Международное сотрудничество) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, содержащиеся в документах CAC/COSP/IRG/2013/6-9, в частности сведения об осуществлении отдельных положений главы III о криминализации и правоохранительной деятельности.

4. В настоящий региональный доклад вошли сведения, содержащиеся в докладах о результатах обзора осуществления Конвенции в 34 государствах-участниках, которые приняли участие в обзоре в течение первых двух лет первого цикла работы Механизма обзора и доклады о которых были почти или полностью завершены на момент подготовки настоящего доклада¹.

II. Осуществление выборочных положений главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) в отдельных регионах

5. Для более подробного анализа по регионам из тематического доклада о ходе осуществления были изначально отобраны две темы: иммунитет и юрисдикционные привилегии (пункт 2 статьи 30 Конвенции) и незаконное обогащение (статья 20 Конвенции). С этими темами было связано больше всего региональных различий, успешных видов практики и проблем с осуществлением, а в докладах о результатах обзора по ним имелось достаточно сведений, на основе которых можно было провести анализ региональных тенденций. По мере проведения новых обзоров и накопления дополнительных сведений в региональных докладах планируется осветить также и другие темы. Ситуация в государствах Латинской Америки и Карибского бассейна будет также рассмотрена в одном из будущих докладов, поскольку на момент

¹ Приводимые сведения основаны на данных о результатах обзора, имевшихся на 4 марта 2013 года.

подготовки настоящего документа было готово лишь два доклада об осуществлении Конвенции в странах данного региона.

А. Осуществление пункта 2 статьи 30 (иммунитеты и юрисдикционные привилегии, предоставляемые публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций)

Африканские государства

6. Во всех шести африканских государствах, охваченных в тематическом докладе об осуществлении Конвенции, иммунитеты публичных должностных лиц относительно четко определены и предоставляются лишь ограниченному кругу лиц. Например, конституция одного из государств-участников гарантирует личный иммунитет от уголовного преследования только президенту страны за действия или бездействие в период нахождения в должности или исполнения должностных обязанностей. Иммунитет от преследования за действия, совершенные президентом в личном качестве во время нахождения в должности, сохраняется и после прекращения должностных полномочий, если только парламент не примет иного решения. Известен один случай, когда бывший президент был оправдан на основании этой правовой нормы. Служебным иммунитетом от преследования за действия, совершенные в рамках исполнения должностных обязанностей, пользуются также депутаты парламента и работники органов юстиции. Согласно конституции другого государства-участника, личным иммунитетом также обладает только президент страны, который не может быть привлечен к суду в период пребывания в должности. В двух государствах отмечается полное отсутствие иммунитетов: в одном из них в результате недавно внесенных поправок в конституцию депутаты парламента и судьи утратили право на неприкосновенность и отныне могут быть привлечены к уголовной ответственности за преступления и правонарушения, совершенные в период пребывания в должности; в другом государстве иммунитетом не обладает ни одно публичное должностное лицо, включая главу государства, министров и государственных служащих, в отношении которых может быть в любой момент начато расследование и возбуждено уголовное дело. В двух странах ограниченными гарантиями неприкосновенности пользуются прокуроры и сотрудники правоохранительных органов, которые при этом обязаны соблюдать соответствующие кодексы профессиональной этики.

7. Механизмы отмены или лишения иммунитета предусмотрены лишь в двух государствах-участниках. В одной из стран депутаты парламента пользуются служебным иммунитетом, который может быть отменен при наличии конкретных и достаточно веских доказательств совершения коррупционных преступлений. Хотя известно несколько случаев, когда депутаты лишались иммунитета в связи с преступлениями, не имевшими отношения к коррупции, на практике парламента чаще всего решает не лишать своих депутатов неприкосновенности. В другой стране иммунитет депутатов парламента и сената может быть отменен только по решению парламента, за исключением случаев взятия с поличным. Для привлечения к ответственности президента и членов правительства требуется решение большинства депутатов

парламента в четыре пятых голосов, тогда как для возбуждения прокуратурой уголовного дела в отношении судей достаточно приказа министра юстиции.

Государства Азии и района Тихого океана

8. В десяти государствах Азиатско-Тихоокеанского региона наблюдается разная ситуация. Публичные должностные лица либо пользуются отдельными видами иммунитета, который может быть отменен или временно отозван при определенных обстоятельствах, либо, как в двух других случаях, вовсе не обладают неприкосновенностью. В большинстве стран региона, наделяющих публичных должностных лиц иммунитетом, предусмотрены механизмы его отмены. Так, в одном государстве-участнике президент, судьи и высшие должностные лица прокуратуры, а также все члены правительства и депутаты парламента обладают иммунитетом от привлечения к следствию за коррупционные преступления. Порядок предоставления и отмены иммунитетов регулируется соответствующими нормативными актами. Например, депутаты парламента не могут привлекаться к следствию или ответственности до тех пор, пока не будет отменен их иммунитет, который может быть отменен в связи с преступлениями, совершенными до момента предоставления иммунитета. Судьи могут привлекаться к следствию только с разрешения президента, за исключением случаев взятия с поличным (когда лицо задерживается в момент совершения преступления или на месте преступления при явных уликах), прокурор – только с разрешения генерального прокурора, а сам генеральный прокурор и его заместители – только с разрешения президента, также за исключением случаев задержания с поличным. Ходатайствам об отмене иммунитета часто не дается хода, а расследование дел в отношении депутатов парламента нередко прекращается, несмотря на наличие разумных оснований для подозрения их в коррупции. Аналогичная ситуация наблюдается и в другом государстве-участнике, где государственные служащие и депутаты парламента при исполнении должностных обязанностей пользуются отдельными привилегиями и иммунитетами, закрепленными различными законодательными актами. Иммунитет таких должностных лиц может быть отменен по решению большинства депутатов парламента либо в том случае, если они были застигнуты в момент совершения тяжкого преступления. При подозрении в причастности должностного лица к коррупции может быть создан следственный комитет, который может рекомендовать возбудить уголовное дело, если придет к выводу о наличии в действиях должностного лица признаков преступления. Меры уголовного наказания в отношении судебных работников могут приниматься только с разрешения министра юстиции. В другом государстве-участнике законодательство также наделяет иммунитетом ряд высших должностных лиц и депутатов парламента, для возбуждения следствия в отношении которых в связи с преступлениями, не имеющими отношения к коррупции, требуется письменное разрешение президента. Однако в том же государстве комиссия по борьбе с коррупцией может проводить расследование в отношении определенных категорий высших должностных лиц, не нуждаясь в получении предварительного разрешения. Еще в одном государстве публичные должностные лица в целом не обладают иммунитетом. Однако конституция и законодательные акты, регулирующие деятельность судебных органов и парламента, предоставляют иммунитет от

преследования, соответственно, депутатам парламента, работникам юстиции и политическим лидерам. Лица, застигнутые в момент совершения преступления, автоматически лишаются иммунитета, однако иммунитет может быть также отменен судом по соответствующему ходатайству прокуратуры для проведения следствия или осуществления уголовного преследования. Иммунитет от расследования, уголовной ответственности и судебного преследования может предоставляться также отдельным категориям публичных должностных лиц, включая депутатов парламента и министров, с целью не допустить возбуждения в отношении них следствия или судебного производства без разрешения парламента. То же самое касается прокуроров и судей, которые могут быть привлечены к уголовной ответственности только с согласия высшего судебного совета по соответствующему ходатайству прокурора. Известно несколько случаев, когда депутаты парламента лишались иммунитета и им предъявлялось обвинение, а также случаи, когда бывшим министрам приходилось представлять перед министерским судом. В одном из государств-участников уголовно-процессуальный кодекс предусматривает, что производство следствия, осуществление уголовного преследования и вынесение судебных решений в отношении судей и государственных служащих в связи с преступлениями, совершенными при исполнении должностных обязанностей, допустимо только с предварительной санкции правительства, которое вправе определять, кем, в каком суде и в каком порядке будет осуществляться преследование. В одном из государств президент и члены правительства в случае их обвинения в совершении преступления, наказуемого лишением свободы на срок более двух лет, временно отстраняются от должности для обеспечения возможности осуществления в отношении них судопроизводства, если же за соответствующее преступление предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, то решение об отстранении от должности может быть принято только путем голосования в парламенте.

9. Конституция одного из государств наделяет обширным иммунитетом любых лиц, действующих от имени или по распоряжению главы государства, в результате чего такие лица не могут быть привлечены к суду в связи с совершением или несовершением ими каких-либо действий в своем официальном качестве. В отличие от этого, в двух других государствах иммунитетом в силу служебного положения не пользуется ни одно публичное или выборное должностное лицо независимо от занимаемой должности.

Государства Восточной Европы

10. В девяти странах Восточной Европы иммунитетом, как правило, наделен президент, депутаты парламента, и в большинстве случаев судьи, при этом иммунитет может быть отменен или отозван парламентом. Так, согласно конституции одного из государств-участников, иммунитетом от уголовного преследования обладают президент, депутаты парламента, члены правительства, генеральный ревизор и работники судебных органов. Лица, относящиеся к первым четырем категориям, а также судьи верховного суда могут быть лишены иммунитета решением простого большинства депутатов парламента, тогда как для лишения иммунитета рядовых судей, обвиняемых в совершении уголовного преступления, требуется согласие президента. Аналогичная картина наблюдается и в другом государстве, конституция

которого наделяет иммунитетом от уголовного преследования президента страны, депутатов парламента, премьер-министра, министров и судей. Иммунитет может быть отменен с согласия более половины от всех депутатов за исключением случаев задержания с поличным. Президент, премьер-министр, министры и судьи конституционного суда пользуются личной неприкосновенностью и не могут быть подвергнуты аресту или обвинены в уголовных правонарушениях в течение всего срока пребывания в должности. Неприкосновенность может быть отменена парламентом или президентом, тогда как сам президент не может быть лишен неприкосновенности ни при каких обстоятельствах. На возбуждение следствия или уголовного преследования в отношении рядовых судей требуется разрешение парламента или президента. В третьем государстве иммунитетом от уголовного преследования, согласно конституции, обладают президент, депутаты парламента и судьи. Порядок отмены неприкосновенности депутатов и судей определен нормативно-правовыми актами парламента. Например, для возбуждения следствия в отношении таких лиц и предъявления им уголовного обвинения требуется получить согласие парламента. Аналогичный порядок установлен и в другой стране, конституция которой наделяет иммунитетом президента и депутатов парламента, премьер-министра и членов кабинета, судей конституционного суда и генерального прокурора. Решение о праве на неприкосновенность принимает парламент, который может отменить это право, чтобы обеспечить возможность уголовного преследования. Судьи наделены также служебным иммунитетом, который может быть отменен по решению судебного совета.

11. В других государствах-участниках применяются более ограниченные иммунитеты. В уголовном кодексе одной из стран определены пределы действия иммунитета от ареста, предоставляемого президенту, депутатам парламента, главе счетной палаты, прокурорам и судьям. Иммунитет от ареста не действует в случае задержания лица в момент совершения преступления, если только этим лицом не является президент страны. Уголовно-процессуальный кодекс также предусматривает иммунитет от уголовного преследования, но не от привлечения к следствию, который может быть отменен парламентом. Несколько иной набор гарантий предусмотрен в другой стране, конституция которой предоставляет иммунитет от уголовного преследования в связи с выполнением должностных полномочий президенту и вице-президенту страны, депутатам парламента (за исключением тяжких уголовных преступлений, и то только с разрешения парламента, если лицо не было застигнуто на месте преступления), членам конституционного суда (если иммунитет не был отменен двумя третями голосов конституционного суда), а также кандидатам, участвующим в выборах в парламент, на должность президента, в Европейский парламент и органы местного самоуправления (если лицо не было застигнуто в момент совершения тяжкого уголовного преступления). В другой стране иммунитетом не пользуются никакие публичные должностные лица, кроме президента и депутатов парламента, неприкосновенность которых может быть отменена в соответствии с положениями конституции и других законодательных актов.

12. Согласно представленным сведениям, во многих странах региона иммунитеты на практике не мешают преследованию за коррупционные деяния, поскольку такие иммунитеты отменяются, когда в этом возникает

необходимость, хотя из этого правила имеются два заметных исключения. В двух государствах высшие должностные лица пользуются широким иммунитетом как в плане гарантий неприкосновенности, так и в плане сферы их действия. В одном из государств к числу должностных лиц, наделяемых гарантиями неприкосновенности в соответствии с конституцией, относятся президент, депутаты парламента, премьер-министр и судьи. При этом депутаты пользуются абсолютным, а не служебным иммунитетом, который продолжает действовать и после прекращения их полномочий в отношении любых деяний, совершенных ими в период пребывания в должности. Для возбуждения дела против депутата парламента или судьи по требованию генеральной прокуратуры необходимо согласие парламента и судебного совета. Хотя прокуроры и следователи прокуратуры не пользуются иммунитетом, арест сотрудника прокуратуры и возбуждение против него уголовного дела возможен только с согласия председателя верховного суда. В последние годы имели место случаи лишения депутатов неприкосновенности и несколько случаев вынесения обвинительных приговоров прокурорам. Во втором государстве в число лиц, наделенных иммунитетом, помимо высших должностных лиц (депутаты парламента, генеральный прокурор и судьи) входят также бывшие президенты и кандидаты в президенты, председатель верховной счетной палаты и уполномоченный по правам человека. Для возбуждения уголовных дел в отношении таких лиц предусмотрены особые процедуры.

Западноевропейские и другие государства

13. Из семи государств-участников, входящих в группу западноевропейских и других государств, проблемы, связанные с наличием иммунитетов и юрисдикционных привилегий, более типичны для стран гражданского, чем для стран общего права. Ни одна из трех стран общего права не предоставляет юрисдикционных привилегий и иммунитета от следствия и уголовного преследования за предусмотренные Конвенцией преступления никаким публичным должностным лицам, включая депутатов парламента, хотя депутаты пользуются определенной парламентской привилегией, освобождающей их от ответственности за высказывания в парламенте или поведение при рассмотрении того или иного парламентского вопроса. Такая же ситуация наблюдается и в одной стране гражданского права, в которой публичные должностные лица не пользуются никакими иммунитетом или юрисдикционными привилегиями. В другой стране с системой гражданского права публичные должностные лица также не пользуются юрисдикционными привилегиями при исполнении своих должностных обязанностей, однако для предъявления депутату парламента или сената уголовного обвинения или возбуждения в отношении него уголовного дела требуется соответствующая санкция парламента.

14. В двух странах с системой гражданского права предусмотрены более широкие иммунитеты. В одной из них депутаты парламента, должностные лица правительства и назначенные парламентом судьи пользуются ограниченным иммунитетом от преследования за преступления, связанные с исполнением их должностных обязанностей или парламентской деятельностью. Для возбуждения уголовного дела против федеральных государственных служащих за преступления, связанные с их профессиональной деятельностью или должностным положением, требуется

разрешение министерства юстиции и полицейского управления, в котором может быть отказано в связи с преступлениями малой тяжести даже при наличии правовых оснований для уголовного преследования. Во второй стране министры пользуются юрисдикционными привилегиями и имеют право на рассмотрение дел о преступлениях, совершенных ими в период пребывания в должности, специальным судом. Остальные члены правительства также могут привлекаться к ответственности за деяния, совершенные в период пребывания в должности, только специальным судом, хотя они не пользуются иммунитетом в отношении преступлений, совершенных не при исполнении служебных обязанностей. Депутаты парламента не пользуются неприкосновенностью, однако могут быть подвергнуты аресту или лишены свободы в уголовном или дисциплинарном порядке (за исключением случаев совершения тяжких преступлений, взятия с поличным и вынесения окончательного обвинительного приговора) только с разрешения парламента и могут быть привлечены к следствию только с разрешения председателя парламента. Президент пользуется абсолютным иммунитетом в отношении всех деяний, совершенных им в официальном качестве, и в течение срока пребывания в должности не может подвергаться обвинению, преследованию и следственным действиям.

В. Осуществление статьи 20 (незаконное обогащение)

Африканские государства

15. В большинстве стран из группы африканских государств введению уголовной ответственности за незаконное обогащение мешают препятствия конституционного или практического характера. В одной из стран это связано с наличием конституционных гарантий презумпции невиновности, в другой – с неясностью вопроса о том, разрешает ли конституция и основополагающие принципы правовой системы страны устанавливать уголовную ответственность за незаконное обогащение. Одно из государств-участников, в котором предусмотрен данный состав преступления, сообщило о сложности возбуждения соответствующих дел из-за трудностей, связанных с проведением финансового профилирования, оценкой чистой стоимости имущества, выявлением и арестом активов. В одном из государств за незаконное обогащение не установлено уголовной ответственности, однако создан административный механизм, предназначенный для борьбы с данной проблемой, и готовится законодательство, в котором будет предусмотрен соответствующий состав преступления.

Государства Азии и района Тихого океана

16. В большинстве из девяти государств Азиатско-Тихоокеанского региона конституция и законодательство не препятствуют установлению уголовной ответственности за незаконное обогащение. Данный состав предусмотрен в пяти государствах-участниках из этого региона, а в трех других готовится соответствующее законодательство. Три страны сообщили, что конституционность данной нормы была оспорена в суде в связи с ее несоответствием принципам презумпции невиновности и распределения бремени доказывания в уголовном процессе и невозможностью установления

состава незаконного обогащения в свете положений конституции. Не во всех странах региона действуют механизмы раскрытия информации об имуществе и доходах выборных и публичных должностных лиц.

Государства Восточной Европы

17. Уголовная ответственность за незаконное обогащение предусмотрена лишь в двух из девяти государств Восточной Европы, хотя в одном из них соответствующее положение было только недавно добавлено в законодательство и было сочтено расплывчатым и неконкретным. В большинстве стран данного региона установлению данного состава преступления препятствуют конституционные нормы. Таким препятствием являются, в частности, положения о бремени доказывания, презумпции невиновности и другие особенности законодательства. В некоторых государствах аналогичным целям служат механизмы декларирования имущества и доходов и связанные с ними положения законодательства, например о борьбе с отмыванием денег. Законодательство об уголовной ответственности за незаконное обогащение готовится в одном из государств региона.

Западноевропейские и другие государства

18. Все государства-участники из группы западноевропейских и других государств сообщили, что установлению уголовной ответственности за незаконное обогащение препятствуют конституционные ограничения, касающиеся презумпции невиновности и переноса бремени доказывания. Механизмы декларирования имущества и доходов не получили широкого распространения, хотя в отдельных случаях могут применяться санкции уголовного и неуголовного характера. Так, в одном из государств-участников имущество сомнительного происхождения может быть арестовано и конфисковано во внесудебном порядке на основании законодательства о доходах от преступлений, а при наличии обоснованных подозрений в том, что общий размер состояния лица превышает размер имущества, нажитого законным путем, суд вправе обязать это лицо представить доказательства того, что его имущество не было приобретено в результате совершения преступления. В другом государстве-участнике той же цели служат положения уголовного кодекса о сокрытии доходов и доходах сомнительного происхождения, а также положения налогового кодекса. Законодательство одного из государств-участников предусматривает возможность переносить бремя доказывания законности происхождения имущества, приобретенного преступной организацией. В другом государстве доказательства, свидетельствующие о наличии необъяснимых доходов, могут быть использованы в суде в качестве косвенных улик, подтверждающих обвинение в коррупции или иных преступлениях.