



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

Distr.: General
26 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 глав III (Криминализация
и правоохранительная деятельность)
и IV (Международное сотрудничество) Конвенции
Организации Объединенных Наций против коррупции
(обзор статей 40-45)**

Тематический доклад, подготовленный Секретариатом

Резюме

В настоящем тематическом докладе содержится информация о ходе осуществления статей 40-45 глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государствами-участниками, в отношении которых проводится обзор, в первый и второй годы первого цикла Механизма обзора хода осуществления Конвенции, учрежденного Конференцией государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в ее резолюции 3/1.

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



I. Обзор осуществления главы III Конвенции

Банковская тайна, сведения о судимости и юрисдикция (статьи 40-42 Конвенции)

1. В большинстве правовых систем банковская тайна не представляла серьезных проблем даже в тех случаях, когда соблюдение банковской тайны было закреплено в нормативном порядке, хотя в нескольких правовых системах было отмечено наличие проблем, связанных с раскрытием банковской тайны. В одном наиболее наглядном случае следователям было трудно получить разрешение на раскрытие банковской тайны, поскольку надзорный судья установил особо высокие требования к представлению доказательств. Кроме того, была отмечена обеспокоенность в отношении длительного рассмотрения судьями запросов о раскрытии банковской тайны и последующего представления информации соответствующими банками. Было рекомендовано принять приемлемые меры для облегчения практического осуществления норм, касающихся раскрытия банковской тайны. В других случаях были также отмечены задержки в раскрытии банковской тайны, поскольку эта процедура зависела от разрешения суда, выдаваемого по запросу прокурора. Таких задержек не было отмечено в одной правовой системе, в которой судебного разрешения не требовалось, а также законодательство обязывало кредитные учреждения представлять требуемую информацию. В еще одной правовой системе, в которой банковская тайна была закреплена в нормативном порядке, такой нормативный порядок не создавал серьезных проблем и сводился к обязанности сотрудничать в соответствии с требованиями о соблюдении публичных интересов. На практике это означало, что банки и другие финансовые учреждения должны были способствовать обеспечению доступа к требуемым данным и сведениям о прецедентах. В одном случае, когда сохранение банковской тайны было закреплено в нормативном порядке, прокуратура имела право при расследовании обвинений гражданских служащих в совершении правонарушений при исполнении служебных обязанностей выносить постановления о раскрытии всей информации о текущих счетах и остатках средств подозреваемых, а не только информации о конкретных сделках, связанных с расследуемым вопросом. В одной правовой системе было рекомендовано рассмотреть требование, согласно которому для получения или изъятия банковских, коммерческих или финансовых сведений в банках и других финансовых институтах правоохранительным органам и судьям на практике необходимо было разрешение председателя Центрального банка. В одной правовой системе намечалось принятие законодательных документов, которые предусматривали бы создание подразделения по финансовой оперативной информации, установление порядка отчетности для финансовых учреждений, а также решение проблемы банковской тайны.

2. В ряде правовых систем вынесенные ранее в другом государстве обвинительные приговоры по коррупционным правонарушениям не могли приниматься во внимание, хотя соответствующие положения были предусмотрены в отношении других правонарушений, таких как отмывание денежных средств, в одном случае, и торговля людьми, незаконный оборот наркотиков и террористические акты – в другом. В некоторых случаях эта

статья осуществлялась со ссылкой на другие международно-правовые документы, такие как Эр-Риядское соглашение о сотрудничестве судебных органов, Европейская конвенция о международной действительности судебных решений по уголовным делам и Конвенция о взаимной помощи по уголовно-правовым вопросам португалоговорящих стран. Кроме того, в четырех случаях могли приниматься во внимание решения иностранных судов, как это предусмотрено международными соглашениями. В некоторых случаях эта статья не выполнялась или отсутствовало законодательство об учете сведений о судимости или практика ведения такого учета.

3. Проблемы, касающиеся юрисдикции, были отмечены в некоторых государствах-участниках, которые не признают экстерриториальности юрисдикции в делах о коррупции. В одном случае к правонарушениям, совершенным за рубежом гражданином или против него, применялось требование обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым, однако этот общий принцип не применялся в отношении дачи и получения взяток национальными и иностранными публичными лицами и членами парламента, и, кроме того, действие принципа пассивной правосубъектности ограничивалось требованием о том, чтобы деяния, совершенные за рубежом, наказывались лишением свободы на срок свыше шести месяцев. В шести случаях принцип пассивной правосубъектности не был установлен или же носил ограниченный характер или не был четко определен, а в трех других случаях принципы пассивной и активной правосубъектности носили ограниченный характер или не были установлены. Кроме того, в семи случаях принцип государственной защиты имел ограниченную сферу действия или не был установлен, в связи с чем была сформулирована соответствующая рекомендация. Граждане могли быть привлечены к судебной ответственности за правонарушения, совершенные за границей, в соответствии с действующими международно-правовыми договорами, в одном случае, а в другом – на основании жалобы потерпевшего лица или его правопреемников или же по официальному обвинению, выдвинутому компетентным органом страны, в которой было совершено правонарушение. Ряд государств-участников приняли меры, запрещающие выдачу своих граждан или разрешающие такую выдачу только в рамках применения международных договоров или в соответствии с принципом взаимности, о чем более подробно говорится в тематическом докладе об осуществлении главы IV Конвенции (Международное сотрудничество) (CAC/COSP/IRG/2013/7).

Вставка 1

Примеры осуществления статьи 42

Что касается подкупа, то в одной правовой системе расширенный принцип действующего гражданства распространяется на всех лиц, имеющих "тесные связи" с государством-участником, включая не только граждан, но и лиц, обычно проживающих в стране, и органы, зарегистрированные в качестве юридического лица в соответствии с внутренним законодательством (включая местные филиалы иностранных компаний).

II. Обзор осуществления главы IV Конвенции

A. Общие замечания в отношении проблем с осуществлением главы IV (Международное сотрудничество)

4. В соответствии с высказанной ранее просьбой Группы в настоящем докладе содержится анализ наиболее распространенных проблем с осуществлением главы IV с разбивкой по статьям Конвенции. По статьям 44 (Выдача), 46 (Взаимная правовая помощь), 48 (Сотрудничество между правоохранительными органами) и 50 (Специальные методы расследования), которые детально охватывают широкий спектр вопросов, сделана дополнительная разбивка по пунктам этих статей. Настоящий доклад основан на 34 обзорных докладах и, соответственно, не преследует цель в полном объеме охватить все проблемы, связанные с осуществлением. Тем не менее он позволяет выявить четкие тенденции.

5. Анализ проблем, выделенных в докладах государств, показывает, что проблемы в сфере международного сотрудничества существуют как на законодательном, так и на практическом уровне. Государствам-участникам следует и дальше прилагать усилия для принятия и, при необходимости, пересмотра и обновления законодательства, касающегося выдачи и взаимной правовой помощи, в соответствии с Конвенцией. В докладах государствам-участникам неоднократно рекомендовалось приложить усилия для ратификации соответствующих двусторонних, субрегиональных и региональных документов о выдаче и взаимной правовой помощи.

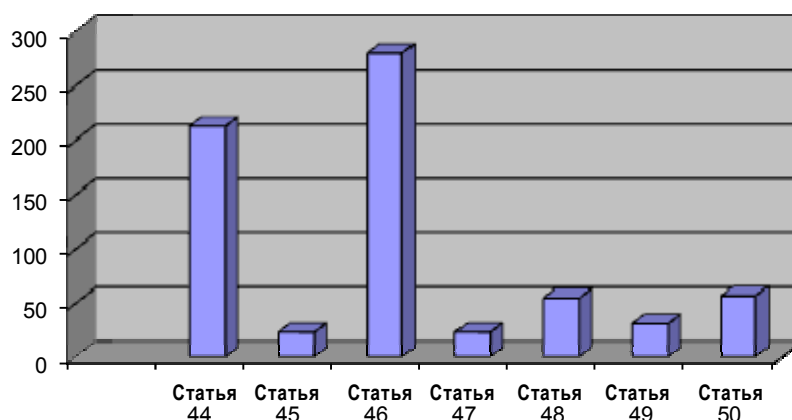
6. На практическом уровне некоторым государствам для успешного сотрудничества не хватает современных средств, технического оборудования и соответствующих кадровых ресурсов. У работников судебной системы и правоохранительных органов не было необходимой подготовки и технических навыков в области оказания взаимной правовой помощи, что проявлялось в соответствующих потребностях в технической помощи, выявленных в ходе проведения обзоров.

7. В качестве одной из проблем называлось преодоление различий между правовыми системами. В этой связи некоторым государствам было рекомендовано рассмотреть возможность дальнейших послаблений в строгом применении требования об обоюдном признании соответствующего деяния уголовно наказуемым в отношении выдачи.

8. В число практических проблем в области оказания взаимной правовой помощи входили оперативный обмен информацией и эффективное сотрудничество между центральными органами. Кроме того, ряд государств сталкивается с проблемами в связи с проведением совместных расследований и использованием специальных методов расследования в отношении коррупции.

9. Как правило, отмечались проблемы с соответствующими механизмами сбора статистических данных; в то же время наличие такой информации имеет важное значение для оценки эффективности и действенности систем международного сотрудничества.

Количество проблем с разбивкой по статьям

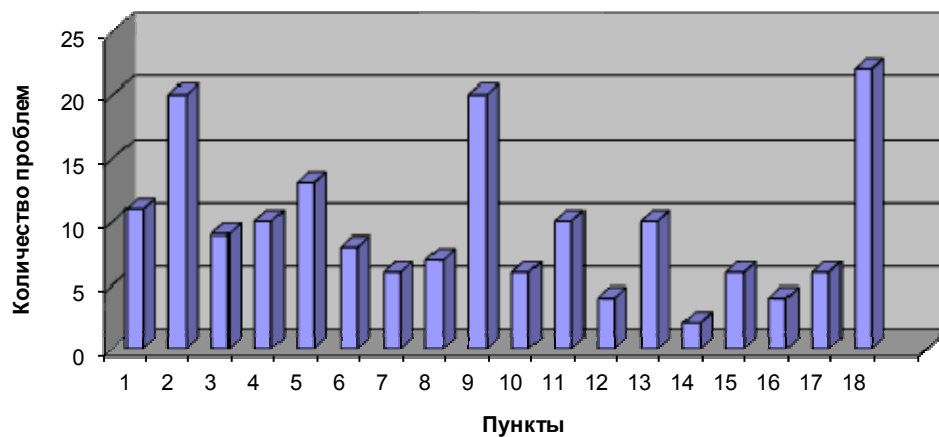


Статья Конвенции	Выявленные проблемы с осуществлением (в порядке распространности с разбивкой по статьям Конвенции)
Выдача (статья 44)	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченный потенциал • Межведомственная координация • Специфика правовой системы • Отсутствие специальной правовой базы • Дальнейшее развитие всеобъемлющей внутренней законодательной базы • Необходимость систематизации информации о случаях выдачи и сбора соответствующих сведений благодаря предоставлению статистических данных
Обоюдное признание соответствующего деяния уголовно наказуемым (статья 44, пункт 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Трудности с применением требования об обоюдном признании соответствующего деяния уголовно наказуемым
Ускоренные процедуры выдачи или упрощенные требования о предоставлении доказательств (статья 44, пункт 9)	<ul style="list-style-type: none"> • Упрощение процедур в соответствии с Конвенцией против коррупции
Или выдача, или преследование (статья 44, пункт 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа законодательства в целях обеспечения применения к преследованию или выдаче принципа "aut dedere aut judicare". В тех случаях, когда в выдаче было отказано, необходимо рассмотреть вопрос о преследовании в национальных органах.
Соглашения или договоренности (статья 44, пункт 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимость принятия дополнительных двусторонних и многосторонних соглашений и расширение существующих при обеспечении соответствия этих документов требованиям Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Взаимная правовая помощь (статья 46)	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченный потенциал и ресурсы • Отсутствие специального законодательства • Пробелы в законодательной базе • Совершенствование систем организации судопроизводства, в том что касается просьб об оказании взаимной правовой помощи • Заключение двусторонних и многосторонних соглашений с иностранными государствами в целях повышения эффективности процесса оказания взаимной правовой помощи
Цели взаимной правовой помощи (статья 46, пункт 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие специального законодательства • Пробелы в законодательной базе
Приведение в исполнение иностранных приговоров (статья 44, пункт 13)	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие законодательства в плане приведения в исполнение приговоров, выносимых запрашивающим государством
Сотрудничество между правоохранительными органами (статья 48, пункты 1 и 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Практические проблемы, связанные с оперативным обменом информацией по срочным делам • Проблемы, связанные со сбором статистических данных • Расширение существующих соглашений
Совместные расследования (статья 49)	<ul style="list-style-type: none"> • Небольшой опыт в проведении совместных антикоррупционных расследований

В. Выдача

Проблемы, связанные со статьей 44, в разбивке по пунктам



10. Государства-участники регулируют вопросы выдачи в своих внутренних правовых системах, главным образом в конституции, Уголовно-процессуальном кодексе или специальных законах о международном сотрудничестве. Только у одного государства-участника нет национального законодательства по вопросам выдачи, однако оно указало, что в настоящее время рассматривает вопрос о принятии такого законодательства. В тех случаях, когда законодательство существует, оно не во всех странах регулирует этот вопрос одинаково детально. В одном случае никаких положений, кроме ограниченных статей конституции, касающихся выдачи, нет. В другом национальное законодательство касается только преступлений, связанных с отмыванием денег, и соответствующая страна планирует принять антикоррупционный законопроект, который будет содержать положения о выдаче, ограничивающиеся сферой коррупции. В то время как одни государства делали упор в основном на договоры, другие отмечали то значение, которое имеют в их практике и механизмах, применяемых в отношении выдачи, не обладающие обязательной силой договоренности, достигнутые на субрегиональном уровне и зачастую представляющие собой менее формалистический подход к взаимной передаче лиц, скрывающихся от правосудия, чем то, что предусмотрено в полноценных договорах. Для государств – членов Европейского союза рамочное решение 2002/584/ЈНА Совета от 13 июня 2002 года о европейском ордере на арест обычно приводит к созданию двухуровневой системы: в отношении государств – членов Европейского союза применяется упрощенная система, а на другие государства распространяется действие общих правил. Одно государство-член Европейского союза проводит различие между тремя категориями государств: государства – члены Европейского союза, особые партнеры по вопросам выдачи за пределами Европейского союза и все другие государства, с которыми необходимы специальные договоренности.

11. Одно из основных различий между законодательствами государств-участников объясняется их принадлежностью к разным правовым системам. Странам, конституция которых допускает прямое применение ратифицированных международных договоров, не нужно принимать детальное законодательство по вопросам выдачи. В других государствах-участниках осуществление договоров становится возможным только после принятия имплементирующего законодательства. Одно из государств-участников заявило о выполнении большинства положений Конвенции, сославшись на то, что оно является участником регионального договора о борьбе с коррупцией, содержащего весьма схожие или идентичные положения.

12. В большинстве государств-участников "преступления, которые могут повлечь выдачу," – это те преступления, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более суровое наказание в соответствии с национальным законодательством или международными договорами. Некоторые государства-участники отошли от этого правила и применяют более низкий (6 месяцев) или более высокий (два года) порог. Если выдачи добиваются для исполнения приговора, то порог обычно составляет 6 месяцев (4 месяца в двух государствах-участниках). Было отмечено, что проблемы, вызванные установлением таких порогов, можно решить путем ужесточения соответствующих наказаний, для того чтобы все деяния, признаваемые преступными согласно Конвенции, могли служить

основанием для выдачи. Только очень немногие страны могут подтвердить, что каждое из преступлений, к которым применяется Конвенция, считается включенным в любой существующий между государствами-участниками договор о выдаче в качестве преступления, которое может повлечь выдачу, как это предусмотрено в статье 44, пункт (4), первое предложение. Тем не менее некоторые государства-участники подтвердили, что они включили такие преступления в качестве преступлений, которые могут повлечь выдачу, при заключении новых договоров о выдаче. В большинстве договоров, как представляется, определение "преступлений, которые могут повлечь выдачу," основывается на требовании в отношении минимального наказания, а не на перечне преступлений. В некоторых двусторонних договорах порогом для наказания за совершение преступления, которое может повлечь выдачу, было лишение свободы на срок не менее двух лет. Одна страна подчеркнула, что все более активное использование ею требования в отношении минимального наказания в переговорах по новым международным договорам привнесло в практику выдачи важный элемент гибкости.

13. Большинство государств-участников предусматривают выдачу за совершение "несамостоятельных преступлений", если основное преступление отвечает требованию в отношении минимального наказания. В одном случае лица, в отношении которых поступает просьба о выдаче, должны дать свое согласие, для того чтобы их можно было выдать за совершение самостоятельных преступлений. В двух других странах самостоятельные преступления влекут за собой выдачу только тогда, когда максимальное наказание, предусмотренное за совершение всех таких преступлений в совокупности, достигает порогового уровня, т.е. лишение свободы на срок два года. В двух странах проводившие обзор эксперты сочли, что строгое наказание за коррупционные правонарушения снижает необходимость выдачи за самостоятельные преступления. Пять государств-участников подтвердили, что выдача за совершение самостоятельных преступлений невозможна.

14. Стандартным условием удовлетворения просьб о выдаче является обоюдное признание соответствующего деяния уголовно наказуемым. Только одно государство-участник считает отсутствие такого обоюдного признания факультативным – в отличие от обязательного – основанием для отклонения просьбы о выдаче. Государства – члены Европейского союза заявили, что коррупция включена в рамочное решение о европейском ордере на арест как одно из преступлений, которые приводят к передаче соответствующего лица, если они подлежат наказанию в выдавшем ордер государстве-члене на основании приговора к лишению свободы или ордера на содержание под стражей на максимальный срок не менее трех лет, и, как они определены в законодательстве выдавшего ордер государства-члена, без удостоверения факта обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым. Большинство государств-участников закрепили этот принцип в своем внутреннем законодательстве, за исключением трех, которые заявили, что на практике он все же применяется или основывается на двусторонних договорах, участником которых является данная страна. В одном государстве-участнике законопроект о борьбе с коррупцией предусматривает выдачу в отсутствие требования об обоюдном признании соответствующего деяния уголовно наказуемым. Еще одно государство-участник выразило заинтересованность в изменении своего законодательства с целью исключения такого требования в

отношении некоторых или всех преступлений, указанных в его уголовном законодательстве. Большинство государств-участников стремились придерживаться гибкого подхода к принципу обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым: обычно считается, что этот принцип соблюден независимо от терминологии, используемой для обозначения данного преступления или для аналогичных видов правонарушений. В одном случае было рекомендовано установить полную уголовную ответственность за все предусмотренные Конвенцией составы преступления для обеспечения того, чтобы требование об обоюдном признании соответствующего деяния уголовно наказуемым более не являлось препятствием для выдачи подозреваемых. Два государства-участника высказали конкретные замечания относительно применения этого принципа в отношении преступлений, связанных с коррупцией. Первое отметило, что у него не возникало никаких трудностей с налаживанием или расширением сотрудничества с другими государствами вследствие применения этого принципа. Второе подчеркнуло, что отсутствие определения "иностранных публичных должностных лиц" и "должностных лиц публичной международной организации" в его внутреннем законодательстве в сочетании со строгим толкованием принципа обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым означает, что выдача за преступления, указанные в статье 16 Конвенции, невозможна.

15. На тех же самых основаниях большинство государств-участников могут отклонить просьбы о выдаче. Одно государство-участник отличалось от других тем, что оно могло отказать в выдаче, если имелись признаки того, что судебное преследование или исполнение решения иностранного суда по уголовному делу внутри страны будут способствовать социальной реабилитации лица, в отношении которого поступила просьба о выдаче. У всех государств-участников в их законодательстве имеется исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче за исключением одного, которое в отсутствие применимого договора исключило их из общих принципов международного права. Только одно государство-участник перечислило основания для такого отказа непосредственно в своей конституции.

16. Большинство государств-участников не может отказать в выполнении просьбы о выдаче лишь на том основании, что преступление связано с налоговыми вопросами. Одна страна не приняла никаких конкретных мер для осуществления этого положения, и ей было рекомендовано обеспечить соблюдение Конвенции. В двух случаях из-за отсутствия соответствующего законодательства или прецедентов остается неясным, может ли быть отказано в выдаче на данном основании. Согласно законодательству одного государства-участника, некоторые категории преступлений не могут повлечь выдачу в связи с их налоговым характером. Однако власти этого государства-участника подтвердили, что если элементы данного преступления, как считается, представляют собой акт коррупции в соответствии с Конвенцией, то в выдаче не может быть отказано.

17. Большинство государств-участников могут не производить выдачу – или могут отказать в ней – при наличии оснований полагать, что просьба о выдаче была подана с целью преследования соответствующего лица по причине его пола, расы, вероисповедания, гражданства, этнического происхождения или

политических убеждений. В одном государстве-участнике общее конституционное положение, которое запрещает дискриминацию по этим причинам, считается достаточным для претворения в жизнь данного положения. В семи государствах-участниках риск дискриминации по признаку пола не учитывался, хотя одно государство-участник заявило, что этот конкретный вид дискриминации найдет отражение в его новом законе о выдаче. В одной из этих стран дискриминация по признаку этнического происхождения или политических убеждений также не рассматривается как основание для отказа в выдаче. В национальном законодательстве трех стран положения о недопустимости дискриминации вообще отсутствуют. Одна страна сообщила, что отказ в выдаче на ее территорию на основании озабоченности по поводу дискриминации уже имел место.

18. Почти все государства-участники относят совершение политического преступления к числу оснований для отклонения просьбы о выдаче. В практике одного государства-участника это было одной из наиболее частых причин отказа в выполнении поступающих просьб о выдаче (наряду с истечением срока давности). Два государства-участника отметили, что некоторые их договоры о выдаче также содержат определение политического преступления. В законодательстве одной страны имеется определение политических преступлений, а также прямо изложенный детальный перечень преступлений, которые не могут считаться политическими преступлениями, включая ряд преступлений, связанных с коррупцией. Все другие государства-участники не включают определение термина "политическое преступление" в собственное законодательство, но решения об отказе в выдаче на данном основании принимаются отдельно в каждом конкретном случае, зачастую с применением критериев, разработанных в рамках судебной практики. В одном случае, например, преступление считается политическим, если после оценки мотивов преступника, методов, использовавшихся для совершения преступления, и других обстоятельств политической компонент данного деяния будет перевешивать его уголовную составляющую. В конституции одного из государств-участников говорится о недопустимости выдачи "по политическим мотивам" – по мнению проводивших обзор экспертов, данная формулировка является слишком расплывчатой, а ее сфера применения недостаточно ясна. Большинство государств-участников подтвердили, что ни при каких обстоятельствах преступления, охватываемые Конвенцией, не будут считаться политическими. Два из них исключили возможность использования политического характера преступления, если обязательство выдавать или преследовать в судебном порядке было принято на международном уровне. У одного государства-участника не было никаких исключений в отношении политических преступлений, в то время как у другого государства-участника не было исключений для политических преступлений как таковых, однако оно не будет выполнять просьбы о выдаче, мотивом которых является намерение покарать кого-то за его или ее политические убеждения.

19. Большинство государств-участников сообщили о том, что они не могут выдавать своих собственных граждан, если только такая возможность прямо не предусмотрена применимыми договорами. Только три страны могут выдавать своих граждан, а одна страна исключила выдачу своих граждан, если только условия суда над соответствующим лицом не будут "лучше" в месте совершения преступления. Все государства-участники, кроме одного,

уточнили, что в случае отказа в выполнении просьбы о выдаче на данном основании внутри страны возбуждается собственное уголовное производство в соответствии со статьей 44 (11) Конвенции. Некоторые государства-участники проинформировали о внутреннем уголовном судопроизводстве, которое возбуждается в случае отклонения просьбы о выдаче на основании гражданства лица, в отношении которого поступила эта просьба. В одной стране возможность возбуждения вместо выдачи уголовного производства внутри страны ограничивается необходимостью получения жалобы потерпевшего или официального вынесения обвинительного заключения соответствующими органами страны, в которой было совершено преступление.

Вставка 2

Пример осуществления статьи 44 (11)

Одно государство-участник предоставляет своим гражданам право выбора: хотят ли они, чтобы их выдали или чтобы судили внутри страны. Если они выбирают второй вариант, то суд над этим лицом проводится внутри страны после консультаций с запрашивающим государством при условии, что последнее отказалось от своей юрисдикции и передало все имеющиеся доказательства.

20. Только три государства-участника сослались на возможность временной передачи своих граждан другому государству на том условии, что они будут возвращены после суда обратно для отбытия наказания, назначенного в запрашивающем государстве, как это предусмотрено в статье 44 (12) Конвенции. Из этих трех государств одно применяет условную передачу в контексте рамочного решения Европейского союза о европейском ордере на арест, а другое является участником двух двусторонних соглашений, регулирующих условную передачу (еще одно двустороннее соглашение по данному вопросу пока не вступило в силу). Многие государства-участники, похоже, не в состоянии исполнить приговор, вынесенный в иностранном государстве, в том случае, если просьба о выдаче (запрашиваемой в целях приведения приговора в исполнение) была отклонена на основании гражданства, как это предусмотрено в статье 44 (13) Конвенции. Те государства-участники, которые могут исполнить приговор, вынесенный в иностранном государстве, в случае отклонения ими просьбы о выдаче, делают это на основании национального законодательства, региональных договоров или непосредственного применения Конвенции против коррупции. Одно государство-участник, в частности, отметило, что оно не в состоянии исполнить решение иностранного суда, если осужденное лицо независимо от его гражданства находится на его территории, а компетентные органы этого государства могут лишь возбудить новое уголовное производство по этим же самым фактам.

21. Что касается правового основания для получения или направления просьбы о выдаче, то в большинстве государств-участников наличия договорно-правового основания не требуется. Это справедливо и в отношении некоторых государств-участников, принадлежащих к так называемой правовой традиции "общего права", которая обычно требует наличия договора. Четыре государства-участника, в частности, предоставили своим соответствующим компетентным органам возможность делать специальное заявление, с тем

чтобы в отсутствие договора другие страны можно было отнести либо к "странам, которым разрешается выдавать преступников", либо к "странам, по отношению к которым проявляется вежливость", или же предусмотреть другие специальные механизмы. Во многих случаях, когда выдача может быть произведена независимо от наличия договора, было установлено условие взаимности, причем только одно государство-участник поставило выдачу в зависимость от своих собственных интересов и хороших отношений с запрашивающей страной. Однако это государство-участник, косвенно подчеркнув важность наличия надлежащей договорной основы, сообщило о серьезных проблемах с преступниками, которые бегут в ту страну региона, с которой у него нет договора о выдаче.

Вставка 3

Пример осуществления статьи 44 (7)

Одно государство-участник применяет так называемый "принцип режима благоприятствования". Судебная практика этого государства-участника, первоначально разработанная в связи с трудовым законодательством и законодательством в области прав человека, была распространена и на международное сотрудничество. Соответственно положения таких международных договоров, как Конвенция, интерпретируются таким образом, чтобы это в наибольшей степени благоприятствовало осуществлению международного сотрудничества.

22. Несмотря на тот факт, что в большинстве государств-участников не требуется наличия договора как основания для выдачи, на практике все они в той или иной мере полагаются на договоры (будь то двусторонние или многосторонние). Одна страна сообщила, что она заключила двусторонние договоры о выдаче с 133 государствами или многосторонними организациями, такими как Европейский союз, и что с момента вступления в силу Конвенции в силу вступили 30 новых договоров. Некоторые страны прямо заявили, что двусторонние договоры являются для них предпочтительным инструментом выдачи. Одна страна пока вообще не заключила ни одного двустороннего соглашения о выдаче. В одном государстве-участнике ряд двусторонних договоров считаются действительными и применимыми, хотя они и были заключены бывшей колониальной державой. Региональные договоры обычно заключаются в форме полноценных договоров о выдаче или договоров об оказании взаимной правовой помощи в целом, в которых содержится ряд положений о выдаче. Как правило, двусторонние договоры обычно заключаются между странами одного региона или странами, использующими один и тот же язык. В одном случае было рекомендовано активнее использовать Конвенцию в качестве правовой основы для выдачи с целью компенсировать весьма ограниченное число действующих двусторонних договоров.

Вставка 4

Пример осуществления статьи 44 (б)

Одно государство-участник приняло нормативно-правовые положения специально для осуществления положений Конвенции, касающихся выдачи. Эти положения предусматривают, в частности, что любая страна, которая в любой данный момент времени является участником Конвенции, будет считаться "страной, которой разрешается выдавать преступников". Это дало данному государству-участнику возможность выполнять свои международные обязательства по Конвенции без необходимости внесения изменений в нормативно-правовые положения каждый раз, когда участником Конвенции становится новое государство.

23. Хотя большинство государств-участников в принципе могут использовать Конвенцию в качестве основания для выдачи, выяснилось, что на практике она почти никогда не используется для этой цели. В одном государстве-участнике, которое может использовать Конвенцию против коррупции как правовое основание, но пока еще не делало этого, в качестве правового основания для выдачи уже использовалась Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. В одном случае Конвенция, хотя сама по себе и не может служить правовым основанием, может быть использована для расширения сферы охвата двустороннего договора в плане преступлений, которые могут повлечь выдачу. Одно государство-участник утверждало, что двусторонние договоры часто содержат более подробные и исчерпывающие положения о выдаче, чем Конвенция. Другое государство-участник предложило иное объяснение, а именно то, что специалисты-практики обычно недостаточно осведомлены о возможностях использования Конвенции в качестве конкретного правового инструмента международного сотрудничества. Три государства-участника еще не сформировали четкой позиции. В одном государстве-участнике Конвенция потенциально может использоваться в качестве правового основания в результате указания этого в Законе о выдаче, однако пока этого сделано не было.

24. Большинство государств-участников заявили о своей готовности изучить возможность заключения новых договоров в целях повышения эффективности механизма выдачи. Некоторые конкретно указали страны, с которыми ведутся переговоры о заключении договоров. Одно государство-участник сообщило о проводимой им сейчас политике, заключающейся в уделении первоочередного внимания переговорам с теми государствами-участниками, в которых находится большое число его собственных граждан. Одна страна, которая еще не заключила двусторонние договоры о выдаче, указала, что начались предварительные обсуждения с несколькими соседними странами. Ряду стран было рекомендовано пересмотреть существующие и заключить новые договоры о выдаче.

25. Были выявлены значительные расхождения в средней продолжительности процедуры выдачи, которая варьируется от 1,5-4 месяцев до 12-18 месяцев. Было отмечено, что европейский ордер на арест способствовал сокращению этого срока в государствах – членах Европейского союза, хотя никаких конкретных статистических данных на этот счет нет. Несколько стран

сообщили, что разница во времени, необходимом для выдачи, часто зависит от обстоятельств, в которых представляется такая просьба. Как указала, например, одна из стран – членов Европейского союза, для того чтобы выдать лиц, скрывающихся от правосудия, странам, не входящим в Союз, необходимо, как правило, более длительное время (приблизительно один год). В другом случае продолжительность этой процедуры, которая обычно длится 12 месяцев, может быть сокращена до четырех месяцев, если документы в поддержку просьбы о выдаче представлены надлежащим образом. Менее чем в половине государств-участников, в которых проводился обзор, предусмотрена упрощенная процедура, которая обычно основывается на согласии лица, в отношении которого поступила просьба, на выдачу. Среди тех государств-участников, которые применяют упрощенную процедуру, несколько указали, что они руководствуются региональными договорами. В одном случае такая процедура осуществляется только в отношении лиц, не являющихся гражданами данного государства. По информации другого государства-участника, упрощенная процедура выдачи применяется примерно в половине случаев и может привести к выдаче в течение нескольких дней, а то и часов.

26. Одна страна столкнулась с рядом препятствий в получении содействия со стороны других государств, включая задержки в предоставлении помощи из-за высоких затрат и сложных процедур. Другая страна направила несколько просьб о выдаче по преступлениям, связанным с коррупцией, но ни одна из них не была выполнена из-за различий в правовых системах. И только одна страна четко указала, что она не получала и не направляла просьбы о выдаче в связи с коррупционными правонарушениями.

27. По-разному обстоит дело и с требованиями о доказательствах, установленными во внутреннем законодательстве в связи с осуществлением выдачи. В то время как одни государства-участники не требуют вообще никаких доказательств совершения преступления, другие устанавливают целый ряд таких требований. Они могут быть определены как наличие "достаточных оснований" или "достаточно серьезных доказательств" для возбуждения дела. В таких случаях было рекомендовано применять менее строгие требования к доказательствам, предъявляемым в рамках производства по просьбе о выдаче, для того чтобы облегчить запрашивающим государствам подготовку соответствующих просьб, которые имеют больше шансов на успех, если только группа, занимающаяся их рассмотрением, не убеждена в том, что такие требования применяются достаточно разумно и гибко.

Вставка 5

Пример осуществления статьи 44 (9)

Как член субрегиональной организации одно государство-участник сообщило о своих договоренностях о выдаче, достигнутых со странами, входящими в ту же организацию, и подтвердило, что никаких требований о предоставлении доказательств не выдвигается. Вместо этого выдача производится с помощью системы взаимного одобрения ордеров на арест, что, по мнению лиц, проводивших обзор, существенно облегчает оперативную и успешную передачу лиц, скрывающихся от правосудия.

В некоторых правовых системах установлены конкретные сроки для рассмотрения поступающих просьб о выдаче компетентными органами.

Одна страна заявила, что недавно она создала в рамках своего центрального органа специальное подразделение с целью оперативного выполнения просьб о выдаче и учредила Комитет по вопросам выдачи в составе представителей центрального органа, прокуратуры, полиции, Интерпола и Департамента международных связей в целях укрепления и упорядочения процедур выдачи и обсуждения и решения основных проблем, возникающих в этом процессе. Для облегчения выдачи в отношениях между странами с различными правовыми системами и ускорения этого процесса магистратский судья должен признать в качестве убедительного доказательства сертификат, выданный соответствующим органом, обеспечивающим уголовное преследование в иностранном государстве, указав, что он имеет в своем распоряжении достаточные доказательства, оправдывающие уголовное преследование соответствующего лица.

28. По сообщениям большинства государств-участников, основные гарантии обеспечения надлежащей правовой процедуры закреплены в их конституции или Уголовно-процессуальном кодексе. Только одно государство-участник сообщило, что соответствующая защита предоставляется в соответствии с "принципами общего права". Несколько государств-участников прямо заявили о применимости соответствующих договоров по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейскую конвенцию о правах человека. Некоторые страны представили перечень прав и гарантий, применимых в рамках их внутренних правовых систем. К ним, в частности, относятся: презумпция невиновности, принцип *ne bis in idem*, право на адвоката, право на переводчика и право на обжалование решения суда о предварительном заключении под стражу и постановления, санкционирующего выдачу. Право обжаловать решение, санкционирующее выдачу, предоставляется не во всех государствах-участниках. Одно государство-участник не приняло никаких конкретных мер для выполнения этого положения, и ему было рекомендовано обеспечить такое выполнение. В законодательстве одного государства-участника, регулирующем выдачу, к процедуре выдачи применяется целый ряд гарантий прав человека, включая право отдельного лица на надлежащие условия содержания под стражей в ожидании выдачи. Хотя в большинстве стран эти права, похоже, применяются в связи с уголовным судопроизводством, они обычно распространяются и на другие судебные процедуры, в том числе и те, что связаны с выдачей.

29. Во всех государствах-участниках предусмотрены меры, призванные обеспечить присутствие лица, выдача которого запрашивается, в ходе процедур выдачи. Одной из таких мер является заключение под стражу, решение о котором всегда может быть вынесено во исполнение соответствующей просьбы. В одном случае местные суды полномочны рассматривать законность содержания под стражей в ходе осуществления процедуры выдачи в том же порядке, что и законность предварительного заключения. В то время как в одних странах арест всегда приводит к заключению под стражу, в других случаях, хотя арест на время осуществления процедуры выдачи по-прежнему является правилом, допускается вынесение решения об освобождении лица, в

отношении которого поступила просьба о выдаче, под залог в исключительных обстоятельствах, в частности если шансы на осуществление выдачи невелики, или же по состоянию здоровья. В некоторых случаях особо отмечалась роль внедренной Интерполом системы выдачи ордеров на арест "с красным углом" как важной меры, направленной на арест лиц, скрывающихся от правосудия. По постановлению заключение под стражу может быть произведено на срок от 18 дней в одних странах (который по просьбе может быть продлен до 40 дней) до шести месяцев в других (который по просьбе может быть продлен до восьми месяцев); в последнем случае законопроект предусматривает продление максимального срока до одного года.

30. Различия наблюдаются также в толковании и применении положений, касающихся проведения консультаций с запрашивающим государством до отказа в выдаче. Некоторые государства-участники считают, что для осуществления данного положения не требуется принимать специального законодательства. Это обусловлено либо тем, что они считают проведение консультаций одной из норм международной вежливости, либо тем, что они рассматривают статью 44 (17) Конвенции или равнозначные положения двусторонних или региональных договоров как подлежащие прямому применению и автоматически вступающие в силу в рамках их национальной правовой системы. У других государств-участников было специальное законодательство по этому вопросу. По мнению одного государства-участника, прокурор, представляющий запрашивающее государство в органах по вопросам выдачи, считается обязанным информировать это государство обо всех своих действиях. Другое государство-участник отметило, что, хотя консультации могут проводиться по дипломатическим каналам, и их результаты могут предоставляться судье во время слушаний по делу о выдаче, судья не может устанавливать прямые контакты с иностранными органами. В трех случаях из-за отсутствия соответствующего законодательства, договоров и прецедентов данное требование вообще не выполняется.

Вставка 6

Пример осуществления статьи 44 (17)

Одно государство-участник сообщило, что ее центральный орган, занимающийся поступающими и отправляемыми просьбами о выдаче, прилагает все усилия для проведения консультаций с запрашивающим участником, если просьба, представленная в соответствии с Конвенцией, как выяснилось, является неполной. Это включает предоставление запрашивающей стране возможности внести в эту просьбу дополнительные доказательства или разъяснения. Центральный орган поддерживает регулярные контакты с партнерами, с которыми заключены договоры, с целью выяснения их мнений и стимулирования предоставления дополнительной информации, если в просьбе о выдаче может быть отказано.

31. Некоторые государства-участники представили статистические данные о количестве полученных и отправленных просьб о выдаче за последние несколько лет, в том числе о процентной доле выполненных просьб. Однако представленные данные носили общий характер и не позволили четко определить количество полученных и отправленных просьб о выдаче, которые были связаны с коррупционными правонарушениями. По оценкам одного

государства-участника, приблизительно 20 процентов отправленных просьб о выдаче были связаны с коррупционными правонарушениями. Одному государству-участнику было рекомендовано обеспечить систематизацию и оптимальное использование статистических данных или, в их отсутствие, примеров дел, указывающих на продолжительность процедур выдачи, для того чтобы оценить их эффективность и действенность, а также случаев упрощенной процедуры выдачи и исполнения решений иностранных судов по уголовным делам. Двум государствам-участникам было рекомендовано рационализировать или продолжить прилагать усилия для создания или укрепления системы организации судопроизводства, в которую войдет база данных со статистической информацией и практическими примерами/прецедентами в сфере международного сотрудничества по делам о коррупции, включая выдачу, что позволит получить более четкое представление о том, как применяется на практике соответствующая правовая база, и повысить эффективность механизмов международного сотрудничества.

С. Передача осужденных лиц

32. У большинства государств-участников имелась необходимая правовая база для передачи осужденных лиц в соответствии со статьей 45 Конвенции, в частности на основании двусторонних и региональных соглашений. Точных данных о количестве заключенных, которое каждое государство-участник получило или передало за границу, получено не было. Одно государство-участник сообщило о тысячах заключенных, которые были переданы ему и из него с 1977 года во исполнение соответствующих договоров.

33. Число договоров, заключенных в данной области отдельными государствами-участниками, существенно различается. В то время как одно государство заключило 28 двусторонних соглашений, предусматривающих передачу осужденных лиц, другое вообще еще не является участником каких-либо двусторонних соглашений. В одном государстве-участнике, помимо ряда двусторонних договоров, действуют договоренности с более чем 100 странами мира. Как и в случае с выдачей, соглашения о передаче осужденных лиц заключаются преимущественно между соседними государствами или государствами, имеющими общий государственный язык. Достаточно широко, как показывает опыт, используются и региональные соглашения, в частности Европейская конвенция о передаче осужденных лиц, заключенная в 1983 году между государствами – членами Совета Европы, и дополнительный протокол к ней (1997 год), Эр-Риядское соглашение о сотрудничестве судебных органов, Конвенция СНГ 1998 года о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания и Конвенция о передаче осужденных лиц между членами Содружества португалоязычных стран.

34. Четыре государства-участника вообще не заключили ни одного подобного соглашения, причем одно из них сообщило, что его внутреннее законодательство запрещает передачу лиц, отбывающих наказание на его территории за любое преступление, до полного отбытия наказания. Однако то же государство выразило намерение изменить свое законодательство для приведения его в соответствие с требованиями Конвенции. Еще одна страна

сообщила, что она отклонила просьбу о передаче из-за отсутствия нормативно-правовой базы.

35. Большинство государств-участников могут передавать осужденных лиц на основе внутреннего законодательства. В одном из государств такая возможность предусмотрена только для передачи лиц, осужденных за преступления, связанные с отмыванием денежных средств или незаконным оборотом наркотиков. Однако то же государство сообщило, что на практике передача осужденных лиц всегда осуществляется на основе договоров. Другое государство-участник конкретно указало, что передача осужденных лиц осуществляется только на условиях взаимности и обоюдного признания соответствующего деяния преступлением. Лишь одно государство-участник сообщило, что оно дважды задействовало дипломатические каналы для передачи осужденных лиц. И наконец, никаких статистических данных о количестве передач, произведенных в связи с преступлениями, признанными таковыми на основании Конвенции, получено не было.
