



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
14 August 2017
Russian
Original: English

Седьмая сессия

Вена, 6–10 ноября 2017 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

Обзор хода осуществления Конвенции

Организации Объединенных Наций

против коррупции

Резюме хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество

Записка Секретариата

1. Создание и функционирование Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции позволяют осуществлять сбор, систематизацию и распространение беспрецедентного объема информации, полезной для достижения целей Конвенции. Настоящее, обновленное исследование основывается на этой информации и содержит всесторонний анализ осуществления глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) 156 государствами-участниками, по которым был проведен обзор на момент подготовки документа, в течение первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления, начавшегося в 2010 году. Если говорить более конкретно, то в исследовании а) определены и описаны тенденции и закономерности в осуществлении вышеуказанных глав с упором на характерные или, если это возможно, региональные общие черты и различия; б) особо выделены успешные результаты и успешные виды практики, с одной стороны, и проблемы с осуществлением, с другой, и приведен ряд примеров осуществления, которые считаются заслуживающими внимания или являются иллюстрацией законодательства и практики государств-участников; и с) дается обзор формирующегося понимания Конвенции и различий в обзорах, если они возникали.

2. Исследование выявляет законодательные и институциональные изменения, которые были характерны для антикоррупционных структур в большинстве государств-участников в последние годы и которые обусловили заметный прогресс в достижении целей Конвенции. Борьба с коррупцией, похоже, является одним из наиболее приоритетных направлений деятельности многих национальных правительств. В значительном числе стран внесенные в законодательство поправки и структурные изменения привели к формированию логически обоснованных и в значительной степени согласованных режимов крими-

* CAC/COSP/2017/1.



нализации, дали ощутимые результаты в плане расширения возможностей и мер в правоохранительной области и позволили создать прочные основы для выдачи, оказания взаимной правовой помощи и сотрудничества между правоохранительными органами. Во многих странах такие правовые и политические перемены начались непосредственно в результате или в контексте обзоров хода осуществления. Таким образом, становится ясно, что Конвенция и доклады, подготовленные в рамках функционирования Механизма обзора хода осуществления, уже сыграли важную роль в стимулировании перемен и по-прежнему служат основой для создания эффективных режимов борьбы с коррупцией.

3. Тем не менее есть еще и серьезные трудности. Они варьируются от самых элементарных проблем и практических препятствий, вызванных недостатком опыта, ресурсов и профессиональной подготовки, до технических вопросов, возникающих при разработке положений о криминализации или включении конкретных элементов Конвенции в сложные процедурные структуры.

4. Наиболее очевидные пробелы наблюдаются в осуществлении главы III Конвенции в связи с криминализацией и в связи с правоохранительной деятельностью, особенно если учесть, что в этих областях Конвенция требует от государств-участников принятия особенно широкого и многогранного спектра мер. Руководствуясь этим требованием, а также согласованными усилиями по борьбе с коррупцией, предпринимаемыми на глобальном уровне в последние годы, несколько стран ввели в действие новое законодательство в целях выполнения своих обязательств и совершенствования материально-правовых и процессуальных положений своего уголовного законодательства. В этом новом законодательстве, например, предусмотрены такие меры, как расширение диапазона составов коррупционных преступлений и ужесточение применяемых мер наказания; расширение определения публичных должностных лиц; введение режима, регулирующего ответственность юридических лиц; уменьшение объема иммунитетов; усиление защиты свидетелей, экспертов, потерпевших и лиц, сообщающих информацию; и укрепление мандатов и функций специализированных органов по борьбе с коррупцией. В этом контексте были проанализированы и успешно включены в национальное законодательство понятия, которые были новыми в некоторых юрисдикционных системах, как, например, подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, незаконное обогащение и замораживание доходов от преступлений. Были также усилены дополнительные меры, например, в связи с последствиями коррупционных деяний и компенсацией ущерба.

5. Однако, несмотря на эти усилия, во многих странах существуют серьезные нерешенные проблемы, особенно в связи с ненадлежащим осуществлением мер, которые являются обязательными согласно Конвенции. Это не только ограничения в сфере охвата конкретных преступлений (например, пробелы в отношении криминализации подкупа национальных публичных должностных лиц или воспрепятствования осуществлению правосудия) и отсутствие систем последовательных и сдерживающих мер наказания, но и полное отсутствие мер по выполнению некоторых положений (в частности, в том, что касается преступления подкупа иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, мер, которые обеспечивают возможность выявления, отслеживания, замораживания и ареста имущества, а также управления им, и мер по защите свидетелей). Были также отмечены проблемы, связанные с очевидной неэффективностью действующего законодательства (например, в том, что касается отмывания денежных средств или установления ответственности юридических лиц), что частично объясняется теми препятствиями, которые создают для расследования и уголовного преследования иммунитеты или ненадлежащее использование дискреционных полномочий. Что касается правоохранительной деятельности, то здесь проблемы часто возникают из-за тех ограничений, которые существуют в плане эффек-

тивности, опыта, возможностей и независимости специализированных органов. Отмечается также нехватка стимулов для сотрудничества между правоохранительными органами и отсутствие эффективной межучрежденческой координации и обмена информацией, особенно между учреждениями, уполномоченными вести борьбу с коррупцией. Проблемы, связанные с осуществлением положений Конвенции, не имеющих обязательной силы, не столь ярко выражены, но имеют не меньшее распространение.

6. Осуществление главы IV, как представляется, происходит проще и увереннее, отчасти благодаря способности ряда стран непосредственно применять текст Конвенции и в свете прямого характера действия многих ее положений. Еще одна причина — опыт многих государств-участников в области международного сотрудничества, накопленный в результате многолетней практической работы в смежных областях. Многие страны также подтвердили соблюдение ряда положений Конвенции (например, о проведении консультаций с другими странами в процессе оказания взаимной правовой помощи) с помощью практических и специальных мер. Кроме того, в ходе обзоров была выявлена тенденция к ослаблению некоторых правовых и процессуальных ограничений при оказании помощи иностранным органам. Например, в ряде обзоров было отмечено смягчение требований о предоставлении доказательств при осуществлении процедур выдачи. Другим примером является толкование требования обоюдного признания соответствующего деяния уголовно наказуемым с учетом основного фактического деяния. Наконец, достаточно большое число участников, похоже, могут принимать просьбы на языках, отличных от их официального языка (языков).

7. Некоторые из самых больших проблем, возникающих в связи с осуществлением главы IV, как представляется, носят рабочий характер. В этом плане ряд трудностей обусловлен ограниченностью ресурсов и/или технических экспертных знаний, необходимых для проведения видеоконференций в связи с оказанием взаимной правовой помощи или для осуществления специальных методов расследования, будь то внутри страны или при выполнении просьб других государств. Обзоры также показали ограниченное использование ряда предусмотренных в Конвенции механизмов. Например, лишь немногие государства прямо используют Конвенцию в качестве самостоятельного правового основания для выдачи и еще меньшее число государств склонны прибегать к передаче уголовного производства как одной из форм международного сотрудничества.

8. В ходе обзоров были сделаны многочисленные рекомендации, касающиеся введения в действие новых положений и законодательных актов. В их число входят рекомендации относительно возможности укрепления и уточнения действующего законодательства в контексте текущих правовых реформ и создания отдельных законодательных баз, предусматривающих меры по противодействию коррупции. Во многих случаях были сделаны рекомендации относительно выделения ресурсов и укрепления потенциала антикоррупционных органов и учреждений, расширения сотрудничества между правоохранительными органами и межведомственной координации, создания надлежащих систем сбора данных или типологии прецедентного права, упрощения процедур международного сотрудничества и содействия формированию культуры открытого диалога между юрисдикционными системами.