



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: Limited
29 May 2019
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Десятая сессия

Вена, 27–29 мая 2019 года

Проект доклада

III. Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

A. Жеребьевка

1. В своей резолюции 6/1 Конференция просила Группу, в частности, провести межсессионные совещания, открытые для всех государств-участников, в целях проведения жеребьевки в соответствии с пунктом 19 круга ведения Механизма и без ущерба для права государств-участников на обращение с просьбой о проведении повторной жеребьевки на последующем межсессионном совещании или очередной сессии Группы.
2. В соответствии с резолюцией 6/1 Конференции в пятницу, 24 мая 2019 года, было проведено межсессионное совещание, открытое для всех государств-участников.
3. В связи со вторым циклом функционирования Механизма была проведена жеребьевка для определения государств-участников, которые будут проводить обзор в четвертый год второго цикла. Отбор проводящих обзор государств-участников был проведен в соответствии с пунктами 19 и 20 круга ведения Механизма. Для каждого государства-участника, отобранного для прохождения обзора, было выбрано по два государства-участника, которые будут проводить обзор, — по одному государству из той же региональной группы и из числа всех остальных государств-участников (см. приложение II)¹.
4. Некоторые государства отложили свое участие в качестве проводящих обзор государств или просили провести повторную жеребьевку за первый и второй циклы обзора в соответствии с кругом ведения Механизма. Повторная жеребьевка была проведена в ходе десятой сессии Группы.

¹ Обновленные пары стран для первого и второго циклов будут представлены в документе зала заседаний, озаглавленном “United Nations Convention against Corruption: Country pairings for the first and second cycles of the Implementation Review Mechanism” («Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: пары стран для первого и второго циклов Механизма обзора хода осуществления») (CAC/COSP/IRG/2019/CRP.8).



В. Первый цикл обзора

5. Представительница секретариата представила записку Секретариата, озаглавленную «Комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов на основе уроков, извлеченных из осуществления глав III и IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» ([CAC/COSP/IRG/2019/3](#)). Этот документ был подготовлен в соответствии с резолюцией 6/1 Конференции, в которой Группе была адресована просьба проанализировать итоги страновых обзоров первого цикла с точки зрения выявленных успешных результатов и видов практики, трудностей, комментариев и потребностей в технической помощи, рассмотрев тематические доклады об осуществлении Конвенции, и представить комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов на основе уроков, извлеченных в отношении осуществления глав III и IV Конвенции, для рассмотрения и одобрения Конференцией. В своем решении 7/1 Конференция приняла к сведению комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов, который был рассмотрен на возобновленной восьмой сессии Группы по обзору хода осуществления ([CAC/COSP/2017/5](#)). Записка Секретариата ([CAC/COSP/IRG/2019/3](#)) подготовлена на основе анализа свыше 6 000 отдельных рекомендаций и свыше 1 000 примеров успешной практики, выявленных в рамках 167 завершенных страновых обзоров первого цикла, включая 18 обзоров, которые были завершены после окончания второй части возобновленной девятой сессии Группы в ноябре 2018 года, в ходе которой был в принципе одобрен комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов. В записке также учтены письменные представления, полученные от 27 государств-участников, которые представили замечания в ответ на две вербальные ноты, направленные секретариатом 7 января 2019 года и 29 июня 2017 года. В целом, и в своих письменных представлениях, и в ходе предыдущих сессий Группы государства-участники заявляли о поддержке комплекса не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов, учитывая, что изложенные в нем меры имеют необязательный характер и представляют собой практические варианты действий, которыми могут воспользоваться директивные органы в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем и с учетом национальных приоритетов. Выступавшая вновь подчеркнула, что не имеющие обязательной силы меры представляют собой лишь обобщение основных замечаний, рекомендаций, выводов и примеров успешной практики, выявленных в ходе страновых обзоров первого цикла с учетом разной степени обязательности различных положений Конвенции.

6. Представительница секретариата далее представила подготовленную Секретариатом «Пояснительную записку о примерах успешной практики, отмеченных в комплексе не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов на основе уроков, извлеченных из осуществления глав III и IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» ([CAC/COSP/IRG/2019/6](#)). В пояснительной записке содержится дополнительная информация об успешных видах практики, которые были выявлены в ходе страновых обзоров в рамках первого цикла и обобщены в комплексе не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов. Записка была подготовлена во исполнение просьбы, высказанной в ходе второй части возобновленной девятой сессии Группы, о том, чтобы секретариат конкретизировал сделанные выводы и в особенности примеры успешной практики, выявленные в ходе страновых обзоров первого цикла, чтобы помочь государствам дополнительно прояснить информацию согласно соответствующим положениям Конвенции.

7. В ходе последовавшего обсуждения ораторы приветствовали комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов, в котором отражены важные результаты коллективной работы Группы, и отметили высокую степень его готовности после нескольких раундов консультаций, проведенных в ходе седьмой сессии Конференции и в преддверии сессий Группы. Выступавшие подчеркнули, что государствам будет полезно прислушаться к не имеющим

обязательной силы рекомендациям и выводам, которые свидетельствуют о положительном эффекте Механизма обзора. Было отмечено, что, хотя изложенные выводы и рекомендации имеют необязательный характер и не налагают на страны никаких дополнительных обязательств, государствам стоит подумать об их применении на практике, поскольку они отражают обобщенный успешный опыт и позволяют активизировать ход осуществления Конвенции. В связи с этим несколько ораторов отметили, что изложенные в документе выводы и рекомендации выходят за рамки положений Конвенции и отражают успешную практику ее осуществления, что можно рассматривать как один из положительных итогов работы Механизма. Было высказано мнение, что описанные в документе конкретные меры могут помочь государствам в проведении внутренних реформ и решении национальных приоритетных задач. В этой связи выступавшие рассказали о пользе конкретных рекомендаций и выводов применительно к правовым системам своих стран.

8. Несколько ораторов рассказали о том, каким образом нормативно-правовая и институциональная база их стран была приведена в соответствие с описываемыми мерами, и сообщили о конкретных шагах, предпринятых их странами по итогам первого цикла обзоров. Выступавшие сообщили о реформах и изменениях на национальном уровне, в частности о создании специализированных органов по борьбе с коррупцией, укреплении потенциала государственных учреждений и судебных органов в области борьбы с коррупцией, разработке и укреплении антикоррупционных законов и механизмов (включая специальное законодательство, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, механизмы санкций и наказаний, меры по защите свидетелей, жертв и лиц, сообщающих о случаях коррупции, положения об ответственности юридических лиц, сроки исковой давности и законы об экстерриториальной юрисдикции) и укреплении механизмов межведомственного взаимодействия и международного сотрудничества. Эти изменения в еще большей мере способствовали укреплению национальной правовой базы в области предупреждения коррупции и распыления доходов от преступной деятельности за рубежом. В одном из государств во исполнение рекомендаций первого цикла обзора была принята конституционная поправка, в соответствии с которой Конвенция получила конституционное признание, а органам по борьбе с коррупцией было поручено осуществлять ее положения. В другом государстве вынесенные в ходе первого цикла рекомендации были положены в основу комплекса реформ, включающих, в частности, распространение действия механизма конфискации без вынесения обвинительного приговора на коррупционные преступления. Об успехе этих реформ можно судить по тому, что при проведении обзора в отношении этого же государства в рамках второго цикла была особо отмечена его способность оказывать самую разнообразную международную помощь в процедурах конфискации на основании обвинительного приговора и без него, которая была отнесена к примерам успешной практики.

9. Один из ораторов упомянул о недавно состоявшейся в Колумбии региональной конференции по вопросу об ускоренном осуществлении Конвенции в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Цель конференции заключалась в создании региональных площадок и поощрении инициатив по повышению эффективности осуществления Конвенции, таких как системы обеспечения неподкупности в публичном секторе, декларирование активов, ответственность юридических лиц, корпоративное управление, информирование о случаях коррупции и международное сотрудничество. Итогом конференции стало принятие государствами-участниками декларации, в которой они взяли на себя обязательства по принятию конкретных мер в этих областях, а также обсуждение конкретных шагов по ее осуществлению.

10. Касательно комплекса не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов один из ораторов высказал мнение, что содержащуюся в документе рекомендацию относительно процедур выдачи и оказания взаимной правовой помощи (пункт 9 статьи 44 и пункт 24 статьи 46) нужно доработать с учетом

существующих договорных обязательств его страны и требований соблюдения надлежащей правовой процедуры. В этой связи другой выступавший отметил, что в рекомендациях следует дополнительно обратить особое внимание на вопрос об упрощении процедур предоставления доказательств и соответствующих требований в рамках международного сотрудничества. В ответ на это замечание секретариат отметил, что формулировка рекомендации воспроизводит текст пункта 9 статьи 44 статьи 9 Конвенции.

11. Говоря об изложенном в документе комплексе мер, один из ораторов выразил мнение, что в нем следует отразить результаты второго цикла обзоров, тогда как другие выступавшие настаивали, что нужно сосредоточиться на итогах первого цикла, имеющихся на сегодняшний день, пока они не утратили актуальность.

12. Такой подход согласуется с решением Конференции провести обзор осуществления глав III и IV Конвенции в рамках первого цикла. В ответ на это секретариат напомнил, что в резолюции 6/1 Конференция просила Группу представить ей для рассмотрения и одобрения комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов на основе уроков, извлеченных в отношении осуществления глав III и IV Конвенции. Один из выступавших с одобрением отметил, что замечания и описания успешной практики в документе сформулированы таким образом, чтобы их можно было применять к как можно большему числу ситуаций, существующих в конкретных странах, не меняя при этом общего содержания и сути. Он высказал предложение, что документ можно было бы объединить с подготовленной Секретариатом пояснительной запиской о примерах успешной практики, отмеченных в комплексе не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов на основе уроков, извлеченных из осуществления глав III и IV Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/IRG/2019/6), и представить Конференции в виде единого документа.

13. Несколько выступавших выразили мнение, что комплекс не имеющих обязательной силы рекомендаций и выводов следует доработать и в соответствии с резолюцией 6/1 представить Конференции для рассмотрения, одобрения и принятия дальнейших мер в виде проекта резолюции или решения, который можно было бы обсудить на следующем совещании Группы. Другие выступавшие выразили сомнение насчет предложения передать документ на рассмотрение Конференции в виде проекта резолюции или решения с учетом необязательного характера описываемых в нем мер. Несколько ораторов отметили, что необязательный характер выводов и рекомендаций позволяет государствам реализовать свое право на то, чтобы применять не все описанные в документе меры и виды успешной практики.

14. Несколько выступавших предложили в оставшееся до Конференции время продолжить обсуждение вопроса о наиболее подходящем методе представления документа и всех остальных вопросов существа. В этой связи одна из выступавших напомнила об обязанностях государств-участников согласно статье 65 Конвенции и подчеркнула, что согласно статье 63 в задачи Конференции входит содействие осуществлению Конвенции и проведение обзора хода ее осуществления, а также получение необходимых сведений о мерах, принятых государствами-участниками в ходе осуществления Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись. Таким образом, Группе следует передать документ Конференции для принятия дальнейших мер, а уже Конференции надлежит определить наиболее подходящий порядок дальнейших действий.

15. Представитель приветствовал высказанные предложения и замечания и отметил, что на следующей сессии Группы и в оставшийся до Конференции период еще будет возможность обсудить наиболее подходящий способ представления документа Конференции и любые вопросы существа. Представитель пояснил, что дополнительные замечания и примеры успешной практики, изложенные государствами в письменных комментариях и не нашедшие отражения в

документе, были обобщены во введении, если они не были выявлены в ходе самих страновых обзоров.

С. Второй цикл обзора

16. Представительница секретариата представила обновленную наиболее общую и актуальную информацию о достигнутых результатах, примерах успешной практики, трудностях и комментариях на основе тематического доклада по главе V (Меры по возвращению активов), подготовленного Секретариатом (CAC/COSP/IRG/2019/4). Она сообщила Группе, что тематический доклад подготовлен на основе 20 завершенных резюме и что уже можно выделить первые тенденции как в плане проблем, так и в плане успешной практики. Почти все страны, обзоры в отношении которых завершены, получили рекомендации по статье 52, а более чем половине стран, в отношении которых проводился обзор, даны рекомендации по статьям 53, 54, 55 и 57. Наибольшее количество рекомендаций было вынесено в отношении статей 52, 54 и 57, по каждой из которых сформулировано по 50 и более рекомендаций. Наибольшее количество примеров успешной практики было выделено по статье 52.

17. Представительница секретариата далее рассказала об общих трудностях и успешной практике, связанных с осуществлением каждой из статей главы V Конвенции, посвященной мерам по возвращению активов. Резюмируя сказанное, она отметила, что многие государства имеют недостаточно опыта в этой области и на момент завершения обзора не получили или не направили ни одной просьбы о взаимной правовой помощи. В частности, лишь немногие государства сообщили о практическом опыте возвращения активов. В свою очередь, многие государства сообщили об использовании различных сетей и соглашений для содействия международному сотрудничеству в области возвращения активов, и секретариат рекомендовал государствам продолжать усилия по осуществлению главы V и продолжать делиться с ним конкретными примерами и статистическими данными.

18. Говоря об осуществлении главы V Конвенции, несколько выступавших рассказали о законодательстве, механизмах и практике своих стран в сфере возвращения активов, в частности об увеличении срока давности по коррупционным преступлениям, создании особого управления по отслеживанию и возвращению активов и применении механизма конфискации без вынесения обвинительного приговора. Несколько выступавших также упомянули о создании в своих странах особых управлений или отделов по возвращению или конфискации активов. Один из выступавших сообщил, что в законодательство его страны о борьбе с отмыванием денег и доходах от преступной деятельности были внесены поправки с целью предоставить подразделению по сбору оперативной финансовой информации дополнительные возможности в плане отслеживания активов, тогда как другая выступавшая рассказала об оказании ее страной технической помощи в возвращении активов другим государствам. Несколько выступавших также упомянули о важности международного сотрудничества и особенно взаимной правовой помощи для успешного возвращения активов согласно Конвенции и призвали государства оказывать друг другу максимальное содействие в этом отношении.

Дискуссия на тему вызовов, успешной практики и извлеченных уроков, связанных с применением процедур, допускающих конфискацию доходов от коррупции без вынесения приговора в рамках уголовного производства

19. Представитель секретариата выступил с вводным сообщением об успешном опыте и процедурах конфискации доходов от коррупции без вынесения приговора в рамках уголовного производства, которые были отмечены в рамках ряда обзоров либо в качестве примера успешной практики, либо в качестве вопроса, по которому государствам-участникам нужны дополнительные инструкции.

Было отмечено, что во многих государствах механизм конфискации без вынесения обвинительного приговора играет решающую роль в конфискации доходов от коррупции и решении проблемы имущества необъяснимого происхождения. Представитель также обратил внимание Группы на записку Секретариата “Mutual recognition of non-conviction-based freezing orders and confiscation judgments” («Взаимное признание определений об аресте и решений о конфискации имущества без вынесения обвинительного приговора») (CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1), которая была подготовлена к тринадцатой сессии Межправительственной рабочей группы открытого состава по возвращению активов.

20. Участница дискуссии из Китая сделала сообщение о положениях законодательства своей страны относительно конфискации, подлежащих конфискации категорий активов, видов ордеров на конфискацию, международного сотрудничества и возвращения активов. Участница отметила, что в Уголовно-процессуальный кодекс Китая было добавлено положение об особой процедуре конфискации согласно подпункту (с) пункта 1 статьи 54 Конвенции. Она подробно рассказала о порядке применения данной процедуры, в том числе о сфере и случаях ее применения, категориях имущества, в котором она может быть применена, органах, отвечающих за ее применение, гарантиях соблюдения надлежащей правовой процедуры и процессуальных требованиях. Участница упомянула о судебной интерпретации соответствующих норм применительно к серьезным преступлениям, связанным с коррупцией. Особая процедура конфискации может быть применена в том случае, если подозреваемые или обвиняемые скрываются от правосудия или умерли, на основании ходатайства народной прокуратуры в суд промежуточной инстанции либо по представлению полиции через прокуратуру, которой принадлежит важная роль в этих вопросах.

21. Участник дискуссии из Гватемалы представил недавно введенный в действие закон, регулирующий процедуру конфискации без вынесения обвинительного приговора. Новый закон предполагает создание национальной комиссии по конфискации, председателем которой является вице-президент Гватемалы и в состав которой входят представители Верховного суда, Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции. Этот закон охватывает все соответствующие аспекты ареста, конфискации, управления и распоряжения арестованными и конфискованными активами. На основании нового законодательства прокуроры специальной прокуратуры могут более эффективно конфисковывать активы. Национальная комиссия определяет, может ли соответствующее имущество в конечном счете подлежать конфискации. Этот участник дискуссии также сообщил, что благодаря новому законодательству национальные органы власти арестовали и конфисковали незаконные доходы в большом объеме. Он подчеркнул, что практические трудности в области управления конфискованными активами и возвращения активов сохраняются на национальном и международном уровнях.

22. Участник дискуссии из Российской Федерации выступил с сообщением о мерах, принимаемых в его стране для мониторинга расходов государственных должностных лиц и членов их семей в целях выявления расхождений между их доходами и расходами. Был представлен подробный обзор этого процесса, включая такие вопросы, как процедура подачи заявления о проведении мониторинга расходов публичных должностных лиц, категории охватываемых публичных должностных лиц, временный характер мониторинга, а также способы получения информации компетентными органами о соответствующих расходах. Подача заявления о проведении мониторинга регулируется гражданскими процессуальными нормами, и указанные меры успешно преодолели конституционные трудности. Он отметил, что Конституционный суд ссылаясь на Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции. Был приведен пример международного сотрудничества, основанного на новых мерах и осуществляемого в соответствии со статьей 43 Конвенции. Участник дискуссии представил статистическую информацию и рассказал о шагах, которые власти намерены предпринять для укрепления этих мер.

23. Участник дискуссии из Соединенного Королевства рассказал о введенном в 2018 году новом гражданско-правовом инструменте конфискации активов по ордерам об имуществе необъясненного происхождения; этот инструмент был разработан для преодоления трудностей со сбором доказательств по конкретным подозрительным делам, которые часто связаны с иностранными просьбами о взаимной правовой помощи и коррупции и организованной преступностью. Согласно такому ордеру, ответчик должен представить информацию или доказательства, подтверждающие законность владения определенным имуществом и законность средств, использованных для его получения. На основании ответа на ордер или отсутствия такого ответа компетентные органы принимают решение о начале уголовного расследования или возвращении активов в гражданско-правовом порядке. Что касается последнего, то выступавший подробно рассказал о соответствующих судебных процедурах и доступных обеспечительных мерах, которые могут быть применены к имуществу для обеспечения его последующей конфискации. Он подчеркнул, что этот инструмент может в принципе использоваться и в других коррупционных делах, в том числе в отношении лиц, наделенных важными публичными функциями, и в целях возвращения активов.

24. Представительница Германии рассказала о недавней реформе германского законодательства о возвращении активов, которая была направлена на существенное укрепление и оптимизацию эффективной конфискации активов в соответствии с уголовным законодательством. В рамках этой реформы была введена новая форма конфискации без вынесения обвинительного приговора в случаях совершения таких серьезных преступлений, как отмывание денег или сокрытие незаконно полученных финансовых выгод. Активы неясного происхождения теперь могут быть конфискованы без доказательств совершения конкретного уголовного преступления и без вынесения обвинительного приговора, если они были арестованы в ходе разбирательства по подозрению в совершении серьезного преступления и если суд установил, что эти активы были получены в результате незаконного деяния. Судам были даны руководящие указания в отношении установления этого факта, например наличие значительного несоответствия между стоимостью арестованных активов и законным доходом соответствующего лица. Представитель упомянула несколько успешных текущих дел, связанных с применением нового законодательства.

25. В ходе последовавшего обсуждения выступавшие подчеркнули, что коррупция остается глобальной проблемой, и рассказали о широком спектре мер, принимаемых их странами для выполнения требований Конвенции. Выступавшие приветствовали тематический доклад Секретариата об осуществлении главы V Конвенции и призвали государства принимать дальнейшие меры для укрепления практического выполнения этой главы. Было отмечено, что такие проблемы, как отсутствие политической воли, различия в правовых системах, а также строгое следование принципу обоюдного признания деяния уголовно наказуемым и ограничение срока, в течение которого возможно возвращение активов, необходимо решать в безотлагательном порядке на основе здравого смысла и что эффективному возвращению активов по-прежнему мешают обременительные условия, применяющиеся в отношении отслеживания и возвращения конфискованных активов в запрашивающие страны.

26. Была отмечена необходимость внедрения механизмов конфискации без вынесения обвинительного приговора в целях более эффективной борьбы с коррупцией. Ряд выступавших рассказали о том, как концепция конфискации понимается и применяется в законодательстве и практике их стран, и призвали государства обеспечить соблюдение в рамках механизмов конфискации без вынесения обвинительного приговора международно признанных прав обвиняемых и потерпевших, в частности принципа презумпции невиновности. Они также подчеркнули важность проведения различия между разными подходами к процедурам конфискации, которые могут быть либо карательными, либо восстановительными.

27. Один из выступавших отметил, что в докладе освещаются пробелы в осуществлении подпункта (с) пункта 1 статьи 54 Конвенции, и просил секретариат рассмотреть возможность проведения дальнейших исследований по вопросу о наилучших видах практики и возможных путях укрепления осуществления этого положения Конвенции.

28. Отвечая на заданные вопросы, участники дискуссии более подробно рассказали о мерах, принимаемых их странами, включая ряд важных гарантий, призванных обеспечить соблюдение надлежащих процедур при применении обеспечительных мер и вынесении постановлений о конфискации.

29. Выступавшие просили предоставить этой Группе, а также Рабочей группе по возвращению активов доклады участников дискуссии.
