Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
10 April 2018
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Девятая сессия
Вена, 4–6 июня 2018 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Функционирование Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Функционирование Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Записка Секретариата**

Введение

1. В ходе пятой сессии Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции Секретариат представил записку, озаглавленную «Воплощение обязательств в конкретные результаты: воздействие Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (CAC/COSP/2013/14). В своем решении 5/1 Конференция постановила, что Группе по обзору хода осуществления следует незамедлительно приступить к сбору, при поддержке Секретариата, и обсуждению информации, необходимой для содействия оценке функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Конференция также постановила, что Группе следует включить в повестку дня своих будущих сессий пункт, посвященный обсуждению такой информации.

2. Хотя документ CAC/COSP/2013/14 был встречен с удовлетворением, он основывался, главным образом, на опыте сотрудников Секретариата, которые участвовали в страновых обзорах или предоставляли государствам-участникам техническую помощь в подготовке к процессу страновых обзоров, в его ходе или после него. Вместе с тем воодушевленные результатами обсуждения в ходе пятой сессии и впоследствии возобновленной пятой сессии Группы и в соответствии с решением 5/1 Конференции в феврале 2015 года Секретариат направил государствам-участникам, которые завершили свои обзоры, вербальную ноту, предлагающую им представить информацию о любых мерах, которые они приняли впоследствии, для ликвидации пробелов и удовлетворения потребностей,

* CAC/COSP/IRG/2018/1.
** Настоящий документ был представлен после установленного срока, с тем чтобы включить самую последнюю информацию.

Просьба отправить на вторичную переработку

выявленных в ходе обзора. Полученная в ответ информация была частично включена в записку, подготовленную Секретариатом для шестой сессии Конференции и озаглавленную «Оценка функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (CAC/COSP/2015/6).

3. В своей резолюции 6/1 Конференция государств-участников призвала государства-участники продолжать добровольно обмениваться информацией об успешных видах практики, опыте и соответствующих мерах, принятых после завершения их обзоров, включая информацию, касающуюся технической помощи, и рассмотреть вопрос о предоставлении такой информации Секретариату для опубликования на его веб-сайте.

4. Сославшись на свою ранее высказанную просьбу о предоставлении информации и согласно резолюции 6/1 Конференции, в апреле 2016 года Секретариат направил вторую вербальную ноту, в которой он призвал государства-участники представить информацию об успешных видах практики, опыте и мерах, принятых после завершения обзоров, а также о технической помощи, полученной или предоставленной в связи с потребностями, выявленными в докладах о страновых обзорах. Цель этой вербальной ноты заключалась в запрашивании дополнительной информации, которая могла бы служить в качестве основы для анализа и обсуждения Группой вопросов функционирования Механизма на ее возобновленной седьмой сессии. Информация, полученная в ответ на вербальные ноты, а также информация, полученная в ходе сессий Группы по обзору хода осуществления и страновых обзоров, была сведена в документе CAC/COSP/IRG/2016/12.

5. Впоследствии эта информация была представлена Конференции государств-участников на ее седьмой сессии в ноябре 2017 года в записке Секретариата, содержащей результаты анализа успешных видов практики, опыта и соответствующих мер, принятых государствами-участниками после завершения обзоров в течение первого цикла обзора хода осуществления (CAC/COSP/2017/12). По состоянию на сентябрь 2017 года 160 государств уже завершили подготовку своих резюме в рамках первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления. В документе CAC/COSP/2017/12 отражены не только 31 письменное представление от государств, которые получил Секретариат, но и информация, содержащаяся в многочисленных заявлениях, сделанных представителями государств-участников на седьмой, возобновленной седьмой и восьмой сессиях Группы по обзору хода осуществления. Эти заявления были собраны Секретариатом и позволили добавить еще 34 государства к этому перечню. Информация о мерах по борьбе с коррупцией, принятых другими 30 государствами-участниками в качестве прямого результата обзоров, была собрана либо в контексте текущих обзоров, либо посредством оказания технической помощи. В целом была проанализирована информация, полученная от 95 государств-участников[1], или 60 процентов государств, которые завершили свои обзоры.

[1] Австралия, Австрия, Азербайджан, Алжир, Аргентина, Армения, Афганистан, Бангладеш, Бенин, Ботсвана, Бразилия, Бруней Даруссалам, Буркина-Фасо, Вануату, Венгрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Габон, Гана, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Биссау, Гондурас, Греция, Доминика, Доминиканская Республика, Египет, Замбия, Зимбабве, Израиль, Индонезия, Ирак, Иран (Исламская Республика), Испания, Италия, Камбоджа, Камерун, Кения, Кирибати, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Куба, Кувейт, Либерия, Лихтенштейн, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Малайзия, Мали, Марокко, Мексика, Микронезия (Федеративные Штаты), Намибия, Науру, Непал, Нигер, Нигерия, Никарагуа, Новая Зеландия, Объединенная Республика Танзания, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Острова Кука, Пакистан, Панама, Парагвай, Перу, Португалия, Российская Федерация, Сальвадор, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Свазиленд, Сенегал, Словакия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Соломоновы Острова, Судан, Таиланд, Того, Уганда,

6. После подготовки документа CAC/COSP/2017/12 были получены только два дополнительных представления. Содержащаяся в них информация не изменила результаты анализа, которые были представлены Конференции государств-участников на ее седьмой сессии в ноябре 2017 года. Дополнительная информация была добавлена на странице странового обзора на веб-сайте Группы по обзору хода осуществления.

A. Сроки, установленные для процесса обзора хода осуществления

7. Второй цикл Механизма обзора хода осуществления был начат на шестой сессии Конференции государств-участников, состоявшейся в Санкт-Петербурге, Российская Федерация, в период со 2 по 6 ноября 2015 года, посредством принятия резолюции 6/1 Конференции о продолжении обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. На последующем межсессионном совещании, состоявшемся в Вене в июне 2016 года, была проведена жеребьевка для установления сроков проведения страновых обзоров в рамках второго цикла, который был организован следующим образом: первый год — 29 государств; второй год — 49 государств; третий год — 36 государств; четвертый год — 35 государств; и пятый год — 29 государств. По состоянию на апрель 2018 года была завершена подготовка шести резюме из второго цикла, что привело к тому, что информационная база явилась слишком ограниченной для того, чтобы позволить любое определение или анализ воздействия в результате второго цикла. Несмотря на заблаговременное установление сроков проведения обзоров, как отметил Секретариат в своих устных обновлениях, представленных Конференции государств-участников в ходе ее седьмой сессии, в осуществлении и прогрессе второго цикла обзоров были выявлены задержки. Секретариат также подчеркнул, что любые дополнительные задержки могут поставить под угрозу успешное и своевременное завершение второго цикла (см. документ CAC/COSP/2017/14, пункт 57).

8. Для того чтобы более точно определить причины задержек, возникших в ходе второго цикла, настоящий документ опирается на статистические данные, которые уже были представлены частично в записке Секретариата о ходе осуществления мандатов Группы по обзору хода осуществления (CAC/COSP/IRG/2018/3). При этом было проведено сравнение с результатами функционирования Механизма в течение первых двух лет первого и второго циклов в стремлении установить, на каком этапе обзора имели место задержки. Данный анализ сосредоточивался на двух важных моментах в каждом страновом обзоре, а именно на сроке, в который государства-участники должны были представить свой контрольный перечень вопросов для самооценки, и сроках завершения подготовки резюме.

9. В соответствии с Руководящими принципами для правительственных экспертов и Секретариата по проведению страновых обзоров контрольный перечень вопросов должен был быть представлен через два месяца после начала обзоров, а полный обзор должен был завершиться в течение шести месяцев. Процесс обучения в рамках Механизма обзора хода осуществления показал, что страновые обзоры не были завершены в течение шести месяцев. Существует целый ряд причин для этого, включая требования в отношении письменного перевода, трудности в установлении сроков для страновых визитов и задержки в представлении дополнительной информации после странового визита. Тем не менее представление контрольного перечня вопросов оставалось краеугольным камнем для процесса обзора, что является обязательным условием и моментом времени, когда страновой обзор может начаться со всей серьезностью. Как тако-

Филиппины, Финляндия, Франция, Центральноафриканская Республика, Черногория, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор и Эфиопия.

вые любые задержки в представлении контрольного перечня вопросов неизбежно приводили к задержке в проведении странового обзора в целом. На рисунке I ниже показан общий обзор сроков, связанных со страновыми обзорами, проведенными в течение первого и второго годов первого цикла обзора.

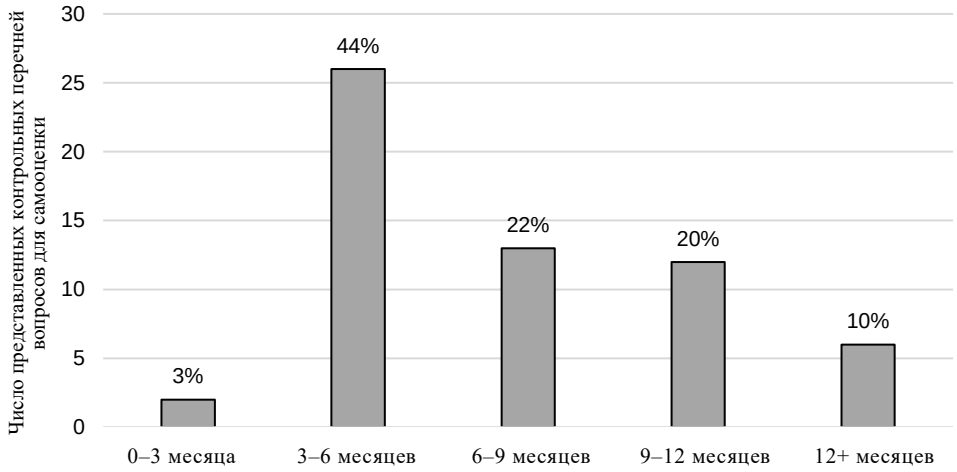
10. Отправной датой для обзора оставался срок проведения жеребьевки в целях определения пар стран для предстоящего года проведения обзоров.

B. Прогресс, достигнутый в представлении контрольных перечней вопросов для самооценки

11. Нижеуказанные цифры были обобщены для содействия оценке периода времени, прошедшего между началом обзора и представлением контрольного перечня вопросов для самооценки. Хотя в идеале необходимо согласовать эту информацию с общими сроками для завершения обзора, ограниченное число завершенных обзоров в течение второго цикла не поддавалось такому анализу. Эти цифры охватывают страновые обзоры, которые были проведены в течение первого и второго годов обоих циклов обзора.

Рис. I

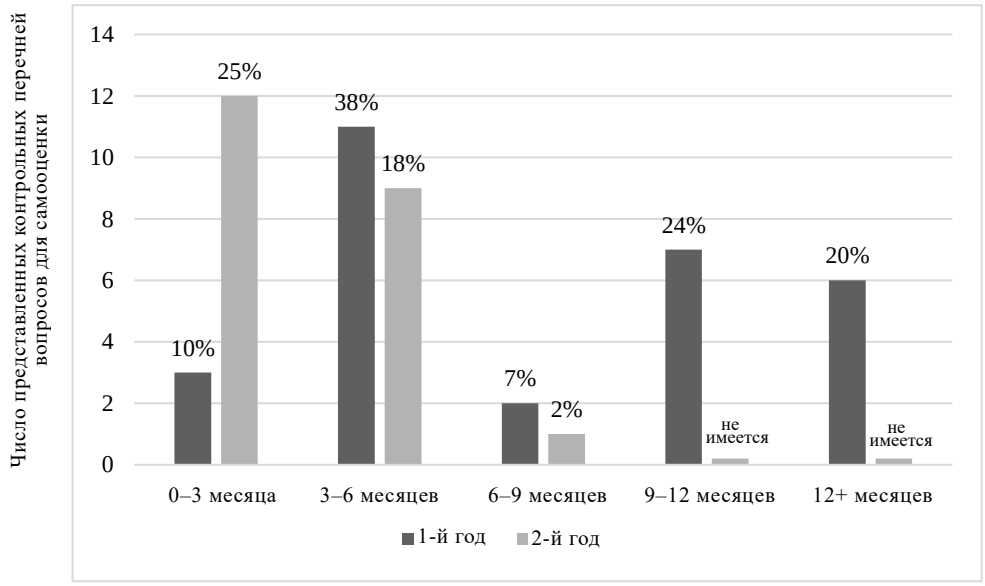
Общий обзор периода времени, установленного для государств, в отношении которых проводился обзор, в течение первого цикла обзоров для представления их контрольных перечней вопросов для самооценки (в общей сложности 64 государства-участника)



12. Из 24 государств-участников, в отношении которых проводился обзор в течение первого года первого цикла обзоров, все государства-участники, кроме четырех, представили свои контрольные перечни вопросов в течение 12 месяцев после начала их страновых обзоров. Эти четыре государства представили свои контрольные перечни вопросов в течение 18 месяцев. В течение второго года первого цикла обзоров, когда обзор должен был проводиться в отношении 40 государств-участников, только два государства-участника представили свои контрольные перечни вопросов через более чем 12 месяцев после начала их обзоров. Оба государства-участника сделали это в течение 18 месяцев после начала их страновых обзоров. Следует отметить, что в начале функционирования Механизма большое число контрольных перечней вопросов потребовало дополнительной информации, что вынудило Секретариат вступать в переписку с государством-участником, в отношении которого проводился обзор, для определения проблем и недостатков в контрольном перечне. Такие просьбы о завершении часто направлялись до обмена контрольными перечнями вопросов с проводящими обзор государствами-участниками, что добавляло времени к общему обзору.

Рис. II

Общий обзор периода времени, установленного для государств, в отношении которых проводился обзор в течение первого и второго годов второго цикла обзоров для представления их контрольных перечней вопросов для самооценки (в общей сложности 77 государств-участников)



13. Посредством сравнения число обзоров, которые должны были быть проведены в течение первого и второго годов второго цикла, составило 29 в течение первого года и 48 в течение второго года. Во время подготовки настоящего документа четыре контрольных перечня вопросов еще не были представлены для обзора в течение первого года второго цикла, тогда как свыше половины, или 26, обзоров за второй год все еще должны были быть представлены через 10 месяцев после начала обзора (см. рис. II).

C. Учебные курсы для координаторов и правительственных экспертов, участвующих в функционировании Механизма обзора хода осуществления

4. В соответствии с пунктом 32 круга ведения Механизма и пунктом 11 руководящих принципов для правительственных экспертов и Секретариата по проведению страновых обзоров Секретариат организует периодические учебные курсы для координаторов и правительственных экспертов, участвующих в обзорах. Такие учебные курсы направлены на ознакомление координаторов и экспертов с руководящими принципами для повышения их потенциала с точки зрения участия в процессе обзора.

Первый цикл обзоров

15. До настоящего времени подготовку прошли свыше 1 800 экспертов в рамках первого цикла обзоров, что таким образом способствовало созданию глобального сообщества экспертов по вопросам борьбы с коррупцией. Национальные учебные курсы и специальная помощь были обеспечены для более 40 стран, и с июня 2013 года были организованы семь региональных учебных курсов.

Второй цикл обзоров

16. По состоянию на апрель 2018 года шесть региональных учебных мероприятий и четыре глобальных учебных мероприятия были организованы для второго цикла обзоров. В частности, учебные мероприятия были организованы па-

раллельно проведению сессий Группы по обзору хода осуществления для экономии средств как для государств-участников, в отношении которых проводился обзор, так и для Секретариата. Кроме того, адресная помощь была предоставлена государствам-участникам, в отношении которых проводился обзор, в поддержку их обзоров.

17. Во время подготовки настоящего доклада свыше 390 координаторов и правительственных экспертов участвовали в региональных и глобальных учебных мероприятиях в отношении второго цикла обзоров.

D. Анализ и дальнейшие шаги

18. Если сравнивать период времени, требующийся для государств-участников с целью представления их контрольных перечней вопросов в течение первого и второго циклов, то второму циклу должны были способствовать опыт и знания, накопленные в течение первого цикла. В пункте 52 документа CAC/COSP/2013/14 Секретариат подчеркнул, каким образом обзор главы II Конвенции, положения которой являются весьма далекоидущими, по всей вероятности, также потребовал проведения национальных консультаций между многими департаментами и ведомствами. Предполагалось, что эти консультации могли бы привести к задержкам, в частности тогда, когда речь шла о сборе достаточной информации для обеспечения весьма обоснованной информационной базы для обзоров. В попытке исключить такие задержки Секретариат предпринял ряд усилий по оказанию государствам поддержки в выполнении их задач в качестве государств-участников, в отношении которых проводился обзор, как указано ниже.

Руководящая записка

19. В ходе седьмой сессии Группы по обзору хода осуществления, состоявшейся в Вене 20–24 июня 2016 года, Секретариат издал на всех официальных языках Организации Объединенных Наций руководящую записку, касающуюся заполнения пересмотренного проекта контрольного перечня вопросов для самооценки об осуществлении глав II и V Конвенции (CAC/COSP/IRG/2016/CRP.1). Эта руководящая записка была всесторонне рассмотрена с участием государств-участников в ходе ряда совещаний в Вене, причем государства, которые использовали эту руководящую записку, представили контрольные перечни вопросов для самооценки заметно более высокого качества.

Предоставление возможностей для учебной подготовки с приоритетом для государств-участников, в отношении которых проводился обзор

20. Секретариат неизменно предпринимал усилия по предупреждению государств-участников о задержках, которые, как предполагалось, могли иметь место до начала обзоров. С этой целью были организованы учебные курсы для координаторов и правительственных экспертов до второго и третьего годов второго цикла.

21. Заблаговременная подготовка координаторов до начала страновых обзоров привела к тому, что кандидатуры большинства координаторов были выдвинуты до даты начала страновых обзоров. Следует отметить, что все государства-участники, в отношении которых проводился обзор в течение первого и второго годов второго цикла, неоднократно приглашались к участию в различных учебных семинарах-практикумах.

22. С целью поощрения заблаговременного выдвижения кандидатур координаторов для третьего года второго цикла ко времени подготовки настоящего доклада были организованы четыре учебных курса для координаторов: один курс в городе Панама с 17 по 20 апреля 2018 года; один курс в Москве с 24 по 26 апреля 2018 года; один курс в Дакаре с 8 по 10 мая 2018 года; и один курс в Вене

7 и 8 июня 2018 года. Последний курс был запланирован для проведения параллельно с девятой сессией Группы по обзору хода осуществления. И вновь предполагалось, что с помощью этих курсов всем государствам-участникам, в отношении которых проводится обзор в третьем году второго цикла обзоров, будет предоставлена возможность воспользоваться такой подготовкой в отношении второго цикла обзоров до начала обзоров.

Предвидение предстоящих задержек в проведении страновых обзоров

23. Государства-участники, в отношении которых проводился обзор в течение второго цикла, часто ссылались на главу II о мерах по предупреждению как на коренную причину их задержек в представлении контрольных перечней вопросов для самооценки. Необходимость проведения консультаций со значительным числом заинтересованных сторон, в частности в федеративных или многоюрисдикционных государствах, дополнительно осложнила вопросы, поскольку информацию и материалы часто приходилось запрашивать как на уровне федерации, так и на уровне субъектов федерации. Было выявлено отставание в представлении контрольных перечней вопросов для самооценки, в частности в отношении государств-участников, проходящих свой обзор в течение второго года второго цикла.

24. Несомненно, в ходе страновых обзоров задержки могут и действительно имеют место. Однако первоначальные задержки в представлении контрольного перечня вопросов для самооценки по-прежнему вызывают растущую озабоченность у Секретариата. Через десять месяцев после начала второго года второго цикла свыше половины государств-участников, в отношении которых проводился обзор, еще не представили свои контрольные перечни вопросов для самооценки. Секретариат также отметил, что число государств, которые выступали в качестве проводящих обзор сторон в течение первого года, впоследствии сами стали объектом обзора в течение второго года и наоборот, что привело к существенному увеличению объема работы для всех участвующих в этом сторон. Переход таких задержек на последующие годы второго цикла уже стал оказывать негативное воздействие на способность государств, а также Секретариата проводить как задержанные обзоры, так и обзоры последующего года одновременно.

Дальнейшие шаги

25. Хотя слишком рано сравнивать всеобъемлющим образом различные шаги в проведении страновых обзоров для первого и второго циклов на основе задержек, возникающих в представлении контрольных перечней вопросов для самооценки, существуют основания для серьезной озабоченности в связи с продолжительностью индивидуальных страновых обзоров во время второго цикла и обусловленной этим общей продолжительностью этого цикла.

26. Секретариат будет и впредь контролировать общий прогресс в представлении контрольных перечней и завершении обзоров и информировать Группу о результатах функционирования Механизма в течение второго цикла.

27. Группа, возможно, пожелает рассмотреть пути обращения ко всем государствам-участникам с призывом удвоить свои усилия по предупреждению возникновения любых дальнейших задержек, что ставит под угрозу надлежащее функционирование Механизма.