Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
24 September 2019
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Вторая часть возобновленной десятой сессии
Абу-Даби, 17 и 18 декабря 2019 года
Пункт 3 повестки дня
Функционирование Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Прогресс в осуществлении резолюции 7/4 Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции об усилении взаимодействия между соответствующими многосторонними организациями, несущими ответственность за механизмы обзора в области противодействия коррупции

Доклад Секретариата

I. Справочная информация

1. В своей резолюции 6/1, принятой на ее шестой сессии, Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции призвала Секретариат продолжать изучать возможности и добиваться усиления взаимодействия в координации и сотрудничестве с секретариатами других соответствующих многосторонних механизмов в области борьбы с коррупцией.

2. На своей седьмой сессии Конференция приняла резолюцию 7/4 об усилении взаимодействия между соответствующими многосторонними организациями, несущими ответственность за механизмы обзора в области противодействия коррупции. В этой резолюции Конференция просила Секретариат, среди прочего, продолжать диалог с государствами-участниками и секретариатами других соответствующих многосторонних механизмов и представить Группе по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции доклад о работе, проделанной в этом отношении. В настоящем докладе содержится обзор деятельности, осуществленной во исполнение резолюции 7/4.

3. Настоящий доклад подготовлен на основе документа зала заседаний, представленного на девятой сессии Группы по обзору хода осуществления (CAC/COSP/IRG/2018/CRP.1).

V.19-09660 (R) 211019 211019

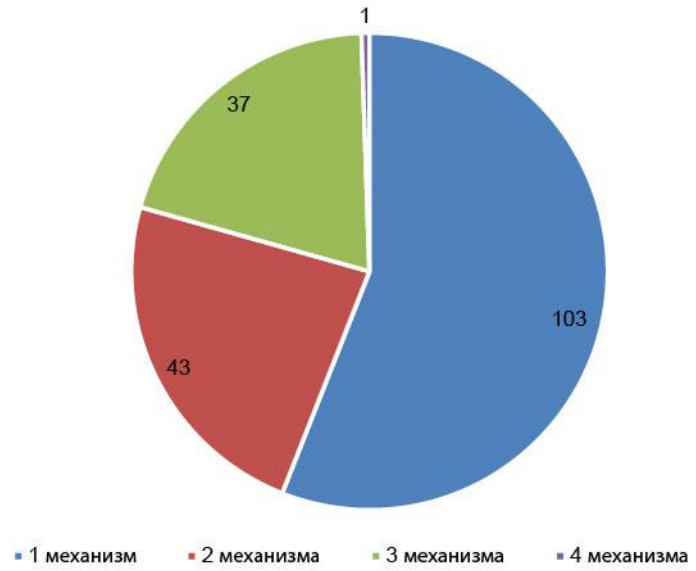
Просьба отправить на вторичную переработку

II. Обзор участия государств-участников в других соответствующих многосторонних механизмах

4. Пятьдесят шесть процентов государств-участников принимают участие только в Механизме обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, в то время как 44 процента государств-участников участвуют в одном, двух или даже трех дополнительных механизмах коллегиального обзора в области борьбы с коррупцией, а именно в Рабочей группе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по проблемам взяточничества в международных деловых операциях, Группе государств Совета Европы против коррупции и Механизме Организации американских государств (ОАГ) по наблюдению за осуществлением Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией.

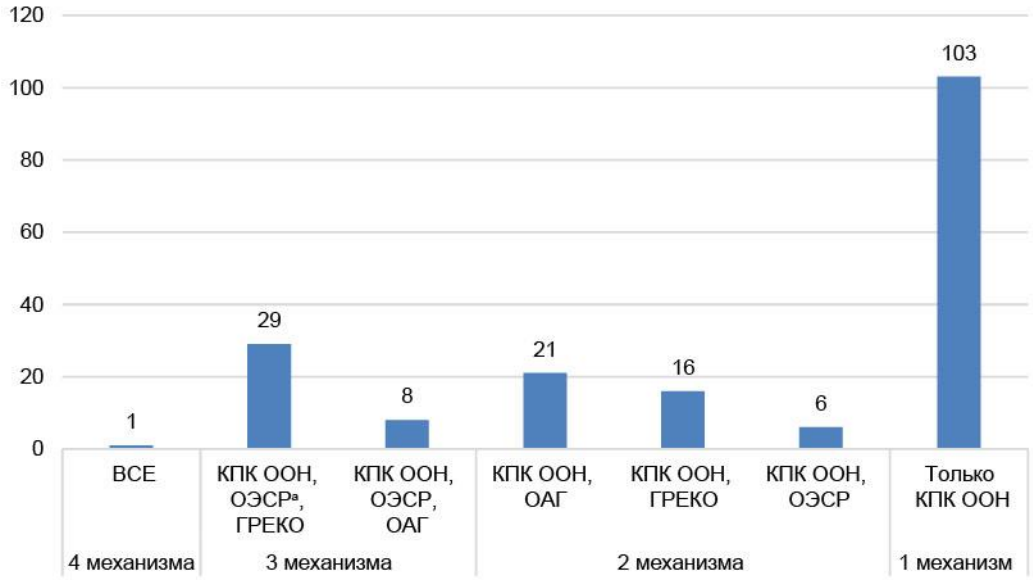
5. Сорок три государства — участника Конвенции принимают участие в одном дополнительном механизме, еще 37 государств-участников — в трех механизмах, а одно государство-участник — во всех четырех механизмах (см. рис. 1).

Рис. 1
Число государств, участвующих в одном, двух, трех или четырех многосторонних механизмах



6. Среди государств, участвующих в более чем одном механизме, наибольшее число (29 государств) участвует в работе Механизма обзора хода осуществления, Рабочей группы по проблемам взяточничества и Группы государств против коррупции, в то время как 21 государство, помимо Механизма обзора хода осуществления, участвует в работе Механизма ОАГ, а еще 16 государств, помимо Механизма обзора хода осуществления, участвуют в работе Группы государств против коррупции (см. рис. 2 ниже). Вместе с тем в этой статистике не отражено участие в Стамбульском плане действий ОЭСР по борьбе с коррупцией, а также в механизме мониторинга Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней.

Рис. 2
Конкретные многосторонние механизмы, в которых участвуют государства



[a] В эти статистические данные была включена только Рабочая группа по проблемам взяточничества. Еще девять государств дополнительно участвуют в работе механизма коллегиального обзора в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.
Аббревиатуры: ГРЕКО — Группа государств против коррупции; КПК ООН — Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

III. Обзор работы, осуществленной во исполнение резолюции 7/4

A. Продолжение диалога между секретариатами

7. В пункте 1 резолюции 7/4 Конференция просила Секретариат продолжать диалог с государствами-участниками и секретариатами других соответствующих многосторонних механизмов в области противодействия коррупции.

1. Консультации и участие в совещаниях

8. Между секретариатами поддерживается регулярный диалог, особенно в форме участия в соответствующих совещаниях и регулярного проведения неофициальных консультаций для обсуждения графиков работы и общих вопросов и проблем, а также в целях недопущения дублирования работы этих механизмов. В 2018 и 2019 годах УНП ООН продолжило практику участия в совещаниях других механизмов. Соответственно, представитель Секретариата присутствовал на совещаниях Рабочей группы по проблемам взяточничества в июне и октябре 2018 года, а также в марте, июне и октябре 2019 года. Аналогичным образом, представители Секретариата приняли участие в пленарном заседании Группы государств против коррупции в июне 2018 года, а также в двух пленарных заседаниях и в Конференции высокого уровня, посвященной двадцатой годовщине создания Группы, в 2019 году. В 2018 году представители как ОЭСР, так и Группы государств против коррупции приняли участие в девятой сессии Группы по обзору хода осуществления. В 2019 году Группа государств против коррупции присутствовала на десятой сессии и первой части возобновленной десятой сессии Группы по обзору хода осуществления, а также на десятом совещании Межправительственной рабочей группы открытого состава по предупреждению коррупции.

9. Кроме того, секретариаты-партнеры начали участвовать в учебных мероприятиях, предлагаемых другими секретариатами, например в мероприятиях для экспертов по проведению обзора и специалистов по оценке. При условии наличия времени и ресурсов такую взаимную подготовку персонала можно было бы расширить, равно как и обмен учебными материалами.

10. При подготовке ко второму циклу Механизма обзора хода осуществления УНП ООН воспользовалось контактами и тесными рабочими отношениями, установленными с другими органами, в целях сбора информации об их опыте оказания государствам-участникам помощи в переходе от первого цикла обзора к последующему циклу. Проведение этих консультаций продолжается, поскольку пока еще не все механизмы обзора предоставили подробную информацию. В дальнейшем не менее важно будет включить в эту оценку мнения правительственных экспертов, принимающих участие в обзоре в рамках нескольких органов.

11. Секретариат активизировал свой диалог с ОАГ. В сентябре 2018 года он принял участие в пленарном заседании совещания Комитета экспертов ОАГ Механизма по наблюдению за осуществлением Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией и представил Комитету краткую информацию по Механизму обзора хода осуществления и действиям Секретариата по усилению взаимодействия между соответствующими механизмами. В сентябре 2019 года в ходе тридцать третьего совещания Комитета Секретариат вместе с представителями различных антикоррупционных механизмов принял участие в работе дискуссионной группы по вопросу о международных антикоррупционных механизмах и передовом практическом опыте государств — членов соответствующих механизмов в целях изучения будущих возможностей для проведения совещаний и укрепления взаимного сотрудничества в рамках Механизма ОАГ.

12. В мае 2019 года УНП ООН приняло участие в параллельном мероприятии Рабочей группы по борьбе с коррупцией Группы двадцати под названием «Первое совещание по международным документам и механизмам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней» и обменялось мнениями по вопросу о взаимоподкрепляющих факторах с представителями секретариатов Рабочей группы по проблемам взяточничества, Группы государств против коррупции, Механизма ОАГ, Рабочей группы экспертов по борьбе с коррупцией и транспарентности Форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и Консультативного совета по коррупции Африканского союза.

13. Кроме того, к обсуждению вопросов взаимодействия подключается все больше партнеров. Консультативный совет по коррупции Африканского союза обратился к Секретариату с вопросом об опыте, извлеченном из работы Механизма обзора хода осуществления, который можно было бы применить к механизму по наблюдению за осуществлением Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней. В контексте обсуждения вопроса о создании нового механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протоколов к ней Секретариат также представил справочную информацию, а также информацию о накопленном опыте в связи с процедурными и бюджетными аспектами создания и функционирования Механизма обзора хода осуществления.

2. Взаимоподкрепляющие факторы в вопросах существа

14. Секретариаты также объединяют усилия в отношении вопросов существа, с тем чтобы избежать дублирования усилий и объединить опыт и знания. В июне 2019 года в Италии в рамках совещания Рабочей группы по проблемам взяточничества ОЭСР и УНП ООН совместно провели семинар по оценке масштабов коррупции и эффективности мер по борьбе с ней. Цель семинара заключалась в обмене опытом и обсуждении проблем в области оценки масштабов коррупции для углубления знаний о масштабах и аспектах коррупции в экономических

системах, с тем чтобы содействовать совершенствованию деятельности по выявлению и предупреждению коррупции и наказанию за нее. УНП ООН и Международный валютный фонд также обсуждают возможные пути совершенствования сотрудничества и координации в области оказания технической помощи. Секретариат поддерживает регулярные контакты с другими организациями, в том числе с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, в целях обеспечения усиления взаимодействия и избежания дублирования в предоставлении услуг. Инициатива Всемирного банка и УНП ООН по обеспечению возвращения похищенных активов может служить конкретным примером того, как взаимоподкрепляющие факторы в отношениях между организациями по одному из вопросов существа привели к разработке совместной программы.

15. В рамках деятельности по недопущению дублирования усилий в вопросах существа УНП ООН провело консультации и представило материалы для письменных публичных консультаций по обзору хода осуществления Рекомендации Совета ОЭСР 2009 года «О дальнейшем противодействии подкупу иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок» в отношении тех областей, в которых Рабочая группа по проблемам взяточничества может внести дополнительный вклад, таких как коррупция и гендерные вопросы, возвращение активов и борьба со спросом на подкуп иностранных должностных лиц. Группа государств против коррупции, в свою очередь, поддержала работу УНП ООН по созданию Глобальной сети обеспечения честности и неподкупности судебных органов, в том числе путем организации в рамках мероприятия, посвященного началу осуществления этой инициативы, секционного заседания по вопросу о прозрачности и путях снятия завесы тайны с работы судов. Группа государств против коррупции продолжает оказывать поддержку деятельность Сети, в том числе в форме секционного заседания по вопросу о транспарентности и подотчетности высших судебных органов, которое планируется провести в ноябре 2019 года в Дохе в рамках совещания высокого уровня Сети.

16. Во избежание дублирования усилий и в целях оптимального использования имеющихся у секретариатов ресурсов изучаются дополнительные области для координации деятельности по подготовке и распространению документов и информационных продуктов в области борьбы с коррупцией. Важную роль в поощрении работы организаций над совместными информационными продуктами могут также играть донорские учреждения.

3. Координация по организационным аспектам

17. Что касается улучшения координации по организационным аспектам, то секретариаты соответствующих механизмов продолжают принимать ряд мер в целях обеспечения взаимодействия и координации, в том числе:

a) обмениваются графиками работы и информацией, касающейся докладов о контроле и руководящих указаний, а также обеспечивают координацию при планировании совещаний и, при возможности, посещений объектов, в том числе за счет изучения возможности организации совместных посещений стран;

b) ссылаются на выводы других контролирующих органов, когда это уместно и целесообразно;

c) в максимально полной степени обеспечивают, чтобы рекомендации всех контролирующих органов усиливали друг друга.

18. Во избежание дублирования секретариаты-партнеры публикуют информацию о графиках работы и обмениваются ею как можно раньше. В ходе девятой сессии Группы по обзору хода осуществления один из выступавших дал высокую оценку практике последовательного планирования соответствующими форумами совещаний в целях содействия осуществлению поездок участников и обеспечения присутствия делегаций на совещаниях.

19. При установлении сроков проведения индивидуальных обзоров Секретариат принимает во внимание графики работы других механизмов, особенно сроки посещения стран. При наличии экспертов, проводящих обзор, и их согласия Секретариат содействует обеспечению максимально гибких условий для стран, в отношении которых обзор проводится одновременно несколькими механизмами, с тем чтобы не допускать совпадения посещений или их планирования на одно и то же время или содействовать проведению совместных посещений несколькими механизмами по просьбе государства-участника, в отношении которого проводится обзор.

20. До настоящего времени Секретариат содействовал проведению двух совместных посещений стран по просьбе государства-участника, в отношении которого проводится обзор: одного вместе со Стамбульским планом действий по борьбе с коррупцией и другого вместе с Рабочей группой по проблемам взяточничества. Последнему из названных совместных посещений также способствовало частичное совпадение состава проводящих обзор экспертов, совпадение тематической направленности с этапом 3-бис цикла оценок ОЭСР и одновременное присутствие экспертов, проводящих обзор. Вследствие наличия как касающихся существа, так и процедурных различий между обзорами Механизма обзора хода осуществления и оценками Рабочей группы по проблемам взяточничества возник ряд проблем материально-технического и содержательного характера, и на данный момент больше ни одно государство, в отношении которого проводится одновременный обзор несколькими механизмами, не захотело сделать выбор в пользу совместных поездок. Секретариаты по-прежнему готовы рассматривать возможность проведения совместных или непосредственно следующих друг за другом посещений стран.

21. Назначение одних и тех же экспертов для работы в механизмах обзора может содействовать работе как экспертов, так и механизмов обзора. В случае когда это невозможно, координация между национальными экспертами, обслуживающими различные механизмы обзора, позволит им опираться на информацию, предоставляемую их коллегами в контексте других обзоров, и будет способствовать взаимному обогащению знаниями.

22. Группа по обзору хода осуществления обращает особое внимание на существующие между разными механизмами различия в мандатах, кругах ведения и требованиях в отношении конфиденциальности, которые ограничивают возможности взаимодействия. Испытывая беспокойство по поводу финансовых последствий, Группа также подчеркивает, что более тесное сотрудничество не должно приводить к разрастанию бюрократического аппарата или к излишней нагрузке на государства, в отношении которых проводится обзор.

4. Ограничение бремени государств-участников

23. В соответствии с пунктом 3 постановляющей части резолюции 7/4, в котором Конференция призвала Секретариат собирать информацию от других секретариатов и обмениваться ею с ними, УНП ООН предложило другим секретариатам обмениваться информацией о законодательстве и прочей вторичной информацией, собранной в ходе обзоров или оценок, в целях ее добавления в юридическую библиотеку УНП ООН. Библиотека могла бы использоваться в качестве общей платформы и справочного центра для получения государствами-участниками доступа к документации, после того как эта информация будет проверена государствами, в отношении которых проводится обзор. Кроме того, в отдельных случаях секретариаты обмениваются неконфиденциальной информацией, такой как информация о законодательных актах.

24. Для облегчения доступа ко всей сообщаемой странами информации Секретариат добавил гиперссылки, имеющиеся на веб-страницах Механизма обзора хода осуществления, посвященных отдельным странам, на страницы, посвященные этим странам, на сайтах Группы государств против коррупции, Механизма ОАГ, Группы разработки финансовых мер и ОЭСР — как Рабочей группы по

проблемам взяточничества, так и Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией — с целью обеспечить национальным координаторам и экспертам центральную точку доступа, которую они могли бы использовать при поиске информации, предоставленной страной в ходе проведения другого обзора или оценки. Члены Группы по обзору хода осуществления подчеркивают, что обмен информацией, осуществляемый в рамках других механизмов, в значительной степени облегчает работу как национальных партнеров, участвующих в обзоре, так и проводящих обзор экспертов. Успешная национальная практика, которую в связи с этим особо отмечает Группа, включает разработку плана работы для более эффективного контроля за ходом выполнения рекомендаций, вынесенных различными механизмами обзора, назначение национального координатора для всех механизмов коллегиального обзора и разработку методов ссылки на ответы, уже полученные другими механизмами, в целях экономии времени.

B. Предотвращение дублирования усилий

25. Секретариаты тесно сотрудничают друг с другом во избежание дублирования усилий, и этот вопрос многократно затрагивается в резолюции 7/4. Однако, как подчеркивается в третьем пункте преамбулы и в пункте 1 постановляющей части резолюции 7/4, усилия секретариатов не должны выходить за рамки их соответствующих мандатов и кругов ведения. Таким образом, хотя области, являющиеся предметом обзора различных механизмов, в определенной степени пересекаются по существу, возможности секретариатов в плане избежания дублирования ограниченны. Механизмы, темы, являющиеся предметом обзора, и вопросники выбираются и разрабатываются государствами — членами этих механизмов. Секретариаты, в свою очередь, обязаны выполнять решения государств-членов, что ограничивает потенциал взаимодействия между секретариатами в связи с этим.

26. Во избежание дублирования в тематических областях, являющихся предметом обзора, и в вопросниках можно при разработке нового вопросника в начале нового цикла, этапа или раунда оценки уделять внимание темам и вопросникам других механизмов, например путем проведения консультаций с другими секретариатами или с помощью материалов, предоставленных государствами-участниками, являющимися членами нескольких механизмов. Другой вариант мог бы заключаться в объединении с результатами оценки, проведенной другим механизмом, и включении их в обзор при условии согласия сторон. Кроме того, в соответствующих случаях проводящие обзор эксперты и государства, в отношении которых осуществляется обзор, могут договориться о том, что обзор будет проводиться только в отношении рекомендаций, вынесенных другим механизмом в определенных областях. Вместе с тем вопросы и вопросники у разных механизмов обнаруживают существенные различия, и по определенным темам обзоры характеризуются разной степенью глубины. Кроме того, ответы, представленные в рамках одного механизма, могут устареть к моменту проведения обзора другим механизмом, поскольку в период между двумя обзорами в законодательство могли быть внесены поправки. Эти аспекты могут быть рассмотрены государствами-участниками на этапе разработки второго цикла Механизма обзора хода осуществления. Между тем в целях облегчения доступа государств-участников ко всей информации, ранее представленной в рамках других механизмов, Секретариат добавил вышеописанные гиперссылки.

IV. Дальнейшие перспективы

27. В соответствии с резолюцией 7/4 Секретариат будет продолжать укреплять сотрудничество с секретариатами-партнерами. Как показывают вышеупомянутые случаи, использование выгод от существующего взаимодействия между механизмами обзора в значительной степени относится к сфере тех государств-участников, которые участвуют в целом ряде механизмов обзора. Так,

в резолюции 7/4 Конференция призвала государства-участники, являющиеся членами различных многосторонних механизмов обзора в области противодействия коррупции, поощрять, в рамках своих соответствующих организаций и в отношениях с руководящими органами этих организаций, эффективное и действенное сотрудничество и координацию. Следует также отметить, что некоторые из предлагаемых мер имеют финансовые последствия и могут быть осуществлены только при наличии ресурсов.