Организация Объединенных Наций CAC/COSP/WG.1/2007/2

Конференция Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
6 August 2007

Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа открытого состава по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции
Вена, 29-31 августа 2007 года
Пункт 2 предварительной повестки дня*
Рассмотрение соответствующих механизмов или органов для проведения обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и подготовка круга ведения таких механизмов или органов

Создание механизма обзора осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Справочный документ, подготовленный Секретариатом**

I. Введение

1. В соответствии со статьей 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение) Конференция государств – Участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции была учреждена в целях расширения возможностей государств-участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления. Согласно пункту 1 статьи 63 Конвенции Конференция получает необходимые сведения о мерах, принятых государствами-участниками в ходе осуществления настоящей Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, на основе предоставленной ими информации и через посредство таких дополнительных механизмов проведения обзора, какие могут быть созданы Конференцией. Таким образом, в Конвенции закреплен принцип обзора хода ее осуществления

* CAC/COSP/WG.1/2007/1.

** Настоящий документ был представлен с задержкой ввиду необходимости получения дополнительной информации.

V.07-85987 (R) 110607 210807

Конференцией, при этом Конференция может принимать решения о способах такого обзора.

2. Конференция на своей первой сессии, которая проходила в Аммане 10-14 декабря 2006 года, предприняла важный шаг в этом направлении, признав необходимость соответствующего механизма для оказания содействия в деле обзора осуществления Конвенции. В своей резолюции 1/1 Конференция постановила учредить межправительственную группу экспертов открытого состава для вынесения рекомендаций Конференции на ее второй сессии относительно соответствующих механизмов или органов для проведения обзора хода осуществления Конвенции.

3. Конференция просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) оказывать в период между сессиями и при условии наличия добровольных взносов помощь государствам-участникам в реализации их усилий по сбору и представлению информации, связанной с самооценкой и анализом усилий по осуществлению Конвенции, и представить Конференции на ее второй сессии доклад о реализации этих усилий.

4. В ходе обсуждений на первой сессии Конференции представители делегаций поддержали создание эффективного механизма проведения целенаправленного обзора, который, по их мнению, должен функционировать на постоянной основе и носить постепенный характер. Они отметили, что такой механизм должен быть эффективным, действенным, транспарентным и свободным от вмешательства и должен располагать предсказуемым объемом финансирования. Механизм обзора должен позволить Конференции выявлять возникающие трудности и оптимальные виды практики в рамках усилий государств-участников по осуществлению Конвенции. Представители делегаций подчеркнули также, что следует избегать создания чрезмерно сложного и затратного с точки зрения ресурсов механизма проведения обзора и что такой механизм должен быть беспристрастным и обеспечивающим широкое участие. В этой связи механизм обзора должен оценивать соблюдение обязательств по Конвенции таким образом, чтобы это соответствовало принципу суверенности государств. Кроме того, на Конференции было указано на существование связи между оказанием технической помощи и осуществлением, а также подчеркнуто, что механизм обзора должен быть направлен на оказание содействия государствам-участникам в выявлении пробелов в их законодательной и институциональной основах и в их устранении на основе обращения за помощью в случае такой необходимости.

II. Создание соответствующего механизма обзора

5. Создание эффективного механизма обзора осуществления лежит в основе Конвенции против коррупции, как это имело место и в случае Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи, приложение I) и протоколов к ней (резолюции Генеральной Ассамблеи 55/25, приложения II и III, и 55/255, приложение). Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности еще не приняла решение о создании полноценного механизма обзора

осуществления, и поэтому использует метод пленарных обсуждений на основе информации, собранной Секретариатом с помощью разосланных в два цикла вопросников. Государства – участники Конвенции против коррупции учли недостатки этого подхода на своей учредительной сессии и отдали предпочтение более вертикальному подходу, что отражает стремление учитывать накопленный опыт и максимально эффективно использовать имеющееся время. На Конференции были приняты также во внимание настоятельные призывы заинтересованных сторон воспользоваться моментом и сделать все возможное, чтобы исполнились те большие ожидания, которые возникли в связи с разработкой и быстрым вступлением в силу Конвенции.

6. С самого начала своей работы Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции избрала иной подход к сбору информации, нежели Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, и приняла решение уделять внимание как сбору информации (резолюция 1/2), так и обзору хода осуществления (резолюция 1/1). Конференция государств – участников Конвенции против коррупции избрала этот подход по двум важным соображениям:

a) во-первых, наличие информации является непременным условием для того, чтобы такой орган, как Конференция, мог выполнять свои функции. Вместе с тем сбор информации является трудной задачей, учитывая значительный объем требуемой информации и ограниченные возможности государств, что прямо не связано с уровнем развития той или иной страны. Тем не менее представление информации Конференции является четким и безоговорочным юридическим обязательством участников Конвенции против коррупции. Опыт, накопленный Конференцией участников Конвенции против транснациональной организованной преступности, ясно свидетельствует о необходимости пересмотра методологии сбора информации и принятия более современных подходов;

b) во-вторых, процесс создания соответствующего механизма по обзору осуществления должен проходить параллельно с работой по сбору информации. Важное политическое решение Конференции предпринять решительный шаг к признанию необходимости такого механизма требует незамедлительного принятия последующих мер, что обусловлено прежде всего тем, что создание соответствующего механизма подразумевает тщательный анализ широкого спектра вариантов и надлежащий учет всех возможных обеспокоенностей государств от политических до практических. Это обусловлено также той заинтересованностью, которая проявляется к сохранению и развитию отчетливо выраженной тенденции к сотрудничеству и взаимному пониманию в рамках открытого и честного диалога при соблюдении духа Конвенции против коррупции и Конференции.

7. ЮНОДК активно содействует усилиям государств-участников по сбору информации. Так, например, Секретариат во исполнение резолюции 1/2 Конференции подготовил контрольный перечень для самооценки на основе проекта контрольного перечня для самооценки, предложенного на первой сессии Конференции (CAC/COSP/2006/L.3). В целях дальнейшего повышения качества собираемой информации и содействия процессу ее сбора государствами Секретариат в марте 2007 года организовал также совещание группы экспертов для обсуждения вопросов, связанных с обзором хода осуществления и, в

частности, со сбором информации. Одновременно Секретариат разработал программное обеспечение для сбора информации по вопросам самооценки на основе контрольного перечня.

8. Межправительственной Рабочей группе открытого состава по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции было бы целесообразно рассмотреть самые общие методы сбора информации, используемые другими органами, занимающимися вопросами осуществления (CAC/COSP/2006/5, пункт 7):

Метод сбора информации	*Преимущества*	*Недостатки*
Вопросники	Хороший способ сбора информации о ходе осуществления на первоначальном и первом уровнях.	Может представлять собой весьма длительный процесс при изучении сложных вопросов, а правительства могут столкнуться с трудностями, когда требуется участие различных департаментов; оба эти фактора могут привести к низкому и недостаточному уровню полученных ответов
Доклады стран	Чувство авторства у правительств. Могут использоваться правительствами в качестве инструмента своего собственного прогресса.	Объемные документы, не всегда сопоставимые. Трудный и требующий больших затрат времени процесс анализа для Секретариата. Требуется подготовка хороших и полных руководящих принципов.
Самооценка	Чувство авторства. Может использоваться правительствами в качестве инструмента для оценки своего собственного прогресса.	Могут возникать проблемы в тех случаях, когда требуется участие различных департаментов. Требуется подготовка хороших и полных руководящих принципов.
Открытые источники	Легкость получения информации Секретариатом.	Несоблюдение прерогативы правительства являться аутентичным источником информации. Информация может быть неточной или предвзятой. Дополнительная нагрузка на Секретариат для проверки точности и обеспечения полноты информации.

9. Кроме того, представляется целесообразным напомнить, что существующие механизмы обзора, как правило, представляют собой механизмы, о которых говорится ниже, или сочетание таких механизмов (CAC/COSP/2006/5, пункт 8):

Механизм проведения обзора	*Преимущества*	*Возможные недостатки*
Независимый орган	Предоставляет хорошие возможности для проведения экспертного анализа вопросов существа.	Ограниченное чувство авторства, в зависимости от состава органа. Вопрос выбора требует тщательного рассмотрения.
Проведение обзора другими государствами-участниками		
a) Обзор на пленарных заседаниях	Сильное чувство влияния со стороны других участников и возможность для государств учиться на опыте друг друга.	Процесс может быть весьма длительным и поддержание целенаправленности может вызвать трудности. С практической точки зрения обзор может носить поверхностный характер.
b) Проведение обзора экспертами	Чувство авторства и влияния со стороны других участников.	Требует тщательного подхода к составу и методу выбора для преодоления политических трудностей, прежде всего в том, что касается глобального органа.

III. Особенности механизма обзора

10. В своей резолюции 1/1 Конференция государств-участников подчеркнула, что любой механизм обзора должен обладать определенным рядом особенностей. В частности он должен быть транспарентным, эффективным, свободным от вмешательства, открытым для широкого участия и беспристрастным; исключать любое ранжирование; обеспечивать возможности для обмена информацией об оптимальных видах практики и трудностях; и дополнять существующие международные и региональные механизмы обзора, с тем чтобы Конференция государств-участников могла в соответствующих случаях сотрудничать с ними и избегать дублирования усилий.

A. Транспарентные, эффективные, свободные от вмешательства, открытые для широкого участия и беспристрастные механизмы

11. На первой сессии Конференции государств-участников стало очевидным, что механизм обзора должен учитывать деликатный и сложный характер усилий по борьбе с коррупцией и связанные с ними требования как политического, так и финансового характера, а также их потенциальное воздействие на общее положение дел в том или ином государстве. Эти вопросы необходимо тщательно рассматривать в контексте принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Это особенно важно ввиду политического характера Конференции и стремления не допустить ее превращения во всемирный форум разногласий, что противоречило бы духу ее мандата.

12. В этой связи Конференция должна поддерживать тонкое равновесие между обеспечением наиболее полного осуществления Конвенции против коррупции и соблюдением исключительного права государств-участников определять наилучшие способы исполнения своих обязательств по ее осуществлению. Эффективность Конференции обусловлена в равной мере всеобъемлющим характером ее мандата, ее многочисленными функциями и обязанностями, а также равным положением всех участников. В этой связи концепция экспертного обзора приобретает несколько иное измерение и подразумевает коллективные усилия, направленные на поиск наилучшего общего знаменателя при полном осознании соответствующих требований и коллективной решимости соблюдать эти требования.

13. Транспарентность является главным элементом любого механизма обзора и может проявляться на различных уровнях. Она может быть связана с фактическим процессом обзора и зависеть от того, обеспечивает ли она обращение к широкому спектру источников. Она может быть также связана с результатами обзора. Например, выводы, доклады и материалы обсуждений могут быть преданы гласности или предоставлены в распоряжение других государств, в отношении которых проводится процесс обзора.

14. Беспристрастность является ключевым компонентом эффективности и легитимности любого механизма обзора. Беспристрастность можно обеспечить за счет строгой процедуры определения состава органа по обзору в соответствии с подробными критериями, которые нельзя нарушать, особенно при назначении групп экспертов. Кроме того, беспристрастность обеспечивается за счет полной независимости процесса обзора, в том числе за счет устойчивого и предсказуемого финансирования.

B. Неприемлемость ранжирования

15. На региональном и глобальном уровнях существует целый ряд показателей коррупции, ранжирования или номенклатуризации. По мнению Конференции государств-участников, механизмы обзора хода осуществления должны не принижать одни государства и превозносить другие, а обеспечивать эффективное осуществление Конвенции в рамках каждой конкретной страны. Конечная цель заключается в оценке прогресса, достигнутого в области осуществления Конвенции, на основе установленных ранее показателей, отражающих положение в области борьбы с коррупцией в рассматриваемой стране на момент начала процесса обзора. Ранжирование для целей обзора хода осуществления будет противоречить целям Конференции, поскольку очевидно, что государства – участники Конвенции находятся на совершенно различных этапах осуществления, обусловленных национальными потребностями. В этой связи установленные исходные показатели будут разумно отличаться друг от друга в зависимости от конкретных национальных условий. Фактический прогресс, достигнутый государствами-участниками, или его отсутствие можно определить, используя эти исходные показатели, а не общую систему ранжирования.

C. Возможности для обмена информацией об эффективной практике и имеющихся проблемах

16. Обмен опытом в области осуществления эффективных и успешных мер борьбы с коррупцией занимает центральное место в работе Конференции, как это закреплено в статье 63 Конвенции против коррупции. Пункт 6 данной статьи предусматривает, что в процессе исполнения обязательств по представлению отчетности каждое государство-участник представляет Конференции информацию о своих программах, планах и практике, а также о законодательных и административных мерах, направленных на осуществление Конвенции. Для обеспечения эффективного и плодотворного обмена опытом на национальном и региональном уровнях Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать варианты представления и анализа такой информации. Что касается сбора и анализа такой информации, то в этом вопросе следует учитывать роль Секретариата, и Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать надлежащие способы оптимального использования ограниченных людских и материальных ресурсов при соблюдении обязательств по представлению отчетности.

D. Дополняемость и недопущение дублирования

17. Как отмечалось в предыдущем справочном документе об обзоре хода осуществления Конвенции против коррупции (CAC/COSP/2006/5), уже существует ряд механизмов обзора осуществления других документов, не имеющих глобального характера. В этой связи Конференция выразила твердую уверенность в том, что любой механизм обзора осуществления Конвенции не должен дублировать имеющиеся механизмы. В то же время из опыта использования других механизмов мониторинга и обзора можно извлечь много полезного, поэтому Рабочая группа, возможно, пожелает вынести рекомендации о возможной взаимодополняемости и использовании выводов, полученных в рамках таких механизмов. Кроме того, подробный анализ опыта и выводов, связанных с использованием других механизмов, может оказаться полезным для недопущения сбоев в функционировании механизма обзора Конвенции.

18. Соответствующие региональные и секторальные механизмы борьбы с коррупцией созданы относительно недавно и отличаются по своему охвату. Так, например, Рабочая группа Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций, которая вступила в силу в 1999 году, разработала процесс мониторинга, включающий элементы самооценки и взаимной оценки в рамках экспертного обзора. С помощью вопросников осуществляется анализ юридических пробелов и проводится сбор подробной информации, а затем организуются посещения стран. Секретариат готовит проект доклада, который обсуждается с конкретной страной, являющейся объектом обзора, и представляет Рабочей группе окончательный доклад, который, насколько это возможно, содержит замечания данного государства. Такая процедура предоставляет дополнительную возможность для диалога и обсуждений между

лицами, проводящими обзор, и представителями государства, являющегося объектом обзора, а также другими членами Рабочей группы.

19. Согласно Плану действий по борьбе с коррупцией в регионе Азии и Тихого океана постепенно подводятся итоги мероприятий по борьбе с коррупцией в рамках Антикоррупционной инициативы Азиатского банка развития/ Организации экономического сотрудничества и развития для Азии и района Тихого океана. План для Азии и района Тихого океана был одобрен государствами этого региона в 2001 году. Государства-участники подготавливают доклады о самооценке, которые подвергаются взаимному обзору в руководящих комитетах; результаты этих докладов служат исходными данными для определения последующего прогресса или его отсутствия в деле осуществления политики по борьбе с коррупцией, предусмотренной Планом действий.

20. Совет Европы выступает депозитарием целого ряда правовых документов по борьбе с коррупцией и, кроме того, сам принял всеобъемлющую программу действий против коррупции. Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) Совета Европы осуществляет контроль за соблюдением этих документов в рамках процесса взаимной оценки, а также выносит рекомендации для государств, в отношении которых была проведена оценка. Впоследствии ГРЕКО проводит оценку осуществления таких рекомендаций в рамках отдельной процедуры проверки соблюдения.

21. В 1997 году вступила в силу Межамериканская конвенция против коррупции (E/1996/99), для проверки соблюдения которой впоследствии был создан механизм экспертного мониторинга, функционирующий под руководством Генерального секретариата Организации американских государств. Этот механизм состоит из двух органов: Конференции государств-участников и Комитета экспертов, который отвечает за проведение технического анализа информации, представленной государствами, в отношении которых проводится обзор, в форме ответов на вопросник и подтверждающих документов.

22. При помощи всех этих механизмов формируется совокупный объем информации, знаний и аналитических данных, которые можно использовать в качестве дополнительного источника информации для проведения обзора соблюдения некоторых положений Конвенции против коррупции. Так, например, рекомендации различных органов в отношении законодательных мер или политики, разработанных в рамках планов действий, могут служить руководством для определения показателей оценки прогресса в деле осуществления Конвенции.

IV. Существующие возможности для обзора: экспериментальная программа Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

23. В соответствии с пунктом 4 резолюции 1/1 Конференции государств-участников ЮНОДК разработало проект оказания технической помощи для обеспечения соответствующих возможностей, необходимых для проверки возможных способов обзора хода осуществления Конвенции против коррупции. Этот проект предусматривает метод обзора, сочетающий в себе самооценку, а также групповой и экспертный обзоры в качестве возможного механизма обзора

хода осуществления Конвенции в странах, которые добровольно согласились участвовать в обзоре. Цель проекта заключается в проверке эффективности и действенности такого подхода и тем самым в оказании помощи Конференции в принятии решения о создании соответствующего механизма обзора.

24. Основная предметная направленность обзора будет зависеть от того, насколько существующие регламентирующие и законодательные основы государств-участников соответствуют отдельным положениям Конвенции. Узкая направленность обзора позволит облегчить формулирование полезных выводов о целесообразности и эффективности экспериментальной методологии и будет содействовать своевременному представлению промежуточных результатов для второй сессии Конференции.

25. Для обсуждения вопросов существа и организационных вопросов, касающихся этого проекта, в том числе сферы обзора, методологии, оценки и способов осуществления, в Вене были проведены первоначальное совещание по вопросам планирования и первое совещание экспертов, назначенных государствами-участниками (группа по обзору). Доклады о работе этих двух совещаний представлены Рабочей группе.

26. Группа по обзору обсудила методологические варианты проведения обзора, использовав для этого контрольный перечень самооценки, подготовленный Секретариатом и распространенный среди всех государств-участников в качестве исходного материала для работы. Предполагается, что государства, участвующие в экспериментальном проекте, ответят на все вопросы, содержащиеся в этом контрольном перечне, как факультативные, так и обязательные, а затем группа экспертов по обзору проведет анализ ответов. Особое внимание уделялось важности активного диалога между государствами, в отношении которых проводится обзор, и экспертами. В соответствии с этим экспериментальным проектом каждое государство примет участие в обзорах совместно с другим государством в рамках своей региональной группы и с каким-либо третьим государством в целях налаживания более тесного регионального диалога и, по возможности, обеспечения сопоставимой основы определения показателей и проведения обзора. Эксперты, возможно, также посетят страны для обоснования выводов своих анализов. Окончательный доклад о выводах экспериментального проекта будет представлен Конференции на ее второй сессии. До получения предварительных результатов таких выводов на данном этапе может быть целесообразным проведение обсуждений экспертами группы по обзору. Так, например, Рабочая группа, возможно, пожелает представить предложения группе по экспериментальному обзору для повышения качества проверки различных вариантов обзора.

27. Еще одним примером возможной взаимодополняемости является осуществляемый в настоящее время ЮНОДК проект в трех странах Западной Африки, который финансируется Фондом демократии Организации Объединенных Наций. Информация о предварительных результатах и выводах этого проекта, предусматривающего принятие мер по борьбе с коррупцией в полном соответствии с положениями Конвенции, будет представлена Конференции на ее второй сессии.

V. Обзор осуществления и техническая помощь

28. В соответствии с резолюцией 1/5 Конференция государств-участников учредила рабочую группу по оказанию технической помощи для проведения обзора потребностей в технической помощи, обеспечения руководства в отношении определения приоритетов, рассмотрения информации, собранной на основе контрольного перечня вопросов для самооценки, изучения информации, касающейся мероприятий по оказанию технической помощи, и содействия координации деятельности во избежание дублирования усилий. Деятельность Рабочей группы по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Рабочей группы по оказанию технической помощи тесно взаимосвязана, поскольку последняя будет рассматривать ответы на контрольный перечень вопросов, который включает вопросы о технической помощи во всех разделах, а также исходное указание о том, что техническая помощь может предоставляться для заполнения самого контрольного перечня вопросов.

VI. Прочие вопросы для дальнейшего рассмотрения

29. Помимо изложенных выше вопросов Рабочая группа, возможно, пожелает принять во внимание тот факт, что структура механизма обзора должна учитывать вероятность быстрого расширения в ближайшие годы количества членов Конференции. Постоянное изменение количества членов является важным вопросом, поскольку он создает особую проблему, связанную с обеспечением необходимой гибкости и оперативности механизма. В этой связи первостепенное значение имеет вопрос о предсказуемости и устойчивости финансирования механизма обзора.

30. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о наиболее эффективном использовании опыта других региональных и секторальных механизмов. В частности, она, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом можно использовать результаты других обзоров и оценок, не нарушая при этом целостности положений Конвенции в целом или легитимности самого процесса.

31. При рассмотрении вопроса о разработке механизма обзора Рабочая группа, возможно, пожелает использовать изложенные выше особенности, согласованные Конференцией, а затем адаптировать механизм к конкретным требованиям обзора такого глобального документа, каким является Конвенция. Для обеспечения таких особенностей процесс обзора должен предусматривать четкий круг ведения и ясное распределение функций. Необходимо также определить роль Секретариата в оказании поддержки процессу обзора. В этой связи Рабочая группа, возможно, пожелает сформулировать руководящие указания в отношении любых средств, которые могут быть задействованы Секретариатом для облегчения и активизации процесса обзора хода осуществления Конвенции. Рабочая группа, возможно, также пожелает обсудить состав любого органа по обзору, который будет руководить процессом, с целью обеспечения беспристрастности и эффективности.

32. Первостепенное значение имеет собственное участие государств-участников в процессе обзора. Рабочая группа, возможно, пожелает представить Конференции рекомендации о порядке предоставления отчетности о результатах и выводах в отношении государств – объектов обзора.