



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: Limited
28 October 2011
Russian
Original: English

Четвертая сессия

Марракеш, Марокко, 24-28 октября 2011 года

Проект доклада

Докладчик: Матти Йоутсен (Финляндия)

Добавление

II. Организация работы сессии

G. Общее обсуждение

1. Выступавшие подчеркивали негативное влияние коррупции на экономический рост и стабильность, устойчивое развитие и верховенство права на национальном, региональном и международном уровнях. Они отмечали, что явление коррупции носит транснациональный характер и связано с организованной преступностью, торговлей людьми и терроризмом. Ораторы с беспокойством отмечали, что коррупция сводит на нет национальные инициативы по улучшению жизни населения, усилия по искоренению нищеты и неравенства, а также усилия по поощрению и защите прав человека и мешает достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предусматривающих, в частности, ликвидацию крайней нищеты и голода и обеспечение всеобщего начального образования. Выступавшие также отмечали, что меры по борьбе с коррупцией способствуют закреплению основополагающих принципов свободного и демократического общества. В связи с этим было упомянуто о соответствующих инициативах, в частности о Рабочей группе по борьбе с коррупцией Группы 20. Ораторы признавали необходимость объединения усилий для улучшения взаимодействия и повышения эффективности противодействия коррупции.

2. Выступавшие подчеркивали важность Конвенции для мер по борьбе с коррупцией во всем мире и желательность всеобщего присоединения к ней и



приветствовали тот факт, что со времени проведения третьей сессии Конференции участниками Конвенции стали еще несколько государств. Ораторы отмечали, что Конвенция была разработана как коллективный ответ на проблему коррупции и по мере своего осуществления быстро завоевывает авторитет и общественное доверие. Выступавшие подчеркивали, что принятию конкретных мер по борьбе с коррупцией способствует работа Механизма обзора хода осуществления. Ораторы отмечали, что у их стран осталось положительное впечатление от участия в работе Механизма обзора в качестве проверяемых либо проверяющих государств. Ораторы подчеркивали важность Механизма обзора и отмечали, что он может играть центральную роль в борьбе с коррупцией и способствовать укреплению взаимного доверия и сотрудничества между государствами-участниками. Ораторы отмечали, что процесс обзора должен быть транспарентным, эффективным, не допускающим вмешательства, открытым для широкого участия и беспристрастным и исключать любое ранжирование, поскольку эти принципы и характеристики имеют решающее значение для дальнейшего развития Механизма. Ораторы подчеркивали, что Механизм должен представлять собой межправительственный процесс и носить неполитизированный характер. Они также отмечали, что процесс обзора является весьма гибким и открытым для широкого участия, так как предусматривает консультации с широким кругом заинтересованных сторон на разных этапах обзора. Признавая необходимость обеспечивать конфиденциальный характер процесса обзора, ораторы призывали государства публиковать доклады о его результатах в целях обмена информацией и распространения успешного опыта.

3. Неотъемлемой частью Механизма обзора хода осуществления является оказание технической помощи. Выступавшие подчеркивали, что Механизм служит базисом для определения потребностей государств в технической помощи, необходимой для эффективного осуществления Конвенции. Они отмечали, что для успешного осуществления усилий стран по борьбе с коррупцией требуется широкая поддержка со стороны партнеров.

4. Выступавшие отмечали необходимость дальнейшей работы по осуществлению главы IV Конвенции о международном сотрудничестве, касающейся, в частности, выдачи, взаимной правовой помощи, сотрудничества правоохранительных органов, проведения совместных расследований и других вопросов международного сотрудничества, учитывая их связь с положениями главы V о возвращении активов. Они предлагали принять меры для укрепления межведомственного взаимодействия и расширения обмена информацией между странами на международной основе, особенно в рамках расследования финансовых преступлений. При этом было рекомендовано придерживаться гибкого и прагматического подхода. Ораторы рекомендовали Конференции учредить межправительственную рабочую группу по международному сотрудничеству с целью укрепления механизмов международного сотрудничества, обмена передовым опытом, изучения успешных видов практики и дальнейшего совершенствования механизмов возвращения похищенных активов.

5. Один из ораторов сообщил, что в его стране принята концепция общественного вреда коррупции, под которым понимается вред, наносимый коррупцией индивидуальным или коллективным интересам групп людей.

Конференция министров юстиции иbero-американских стран недавно рассмотрела эту концепцию и рекомендовала соответствующее типовое законодательство.

6. Выступавшие отмечали, что возможности государств по решению проблем коррупции значительно расширяются за счет международных, в том числе региональных механизмов и инициатив. В этой связи приводились примеры Международной антикоррупционной академии и региональной антикоррупционной академии для стран Центральной Америки и Карибского бассейна. В то же время ораторы отмечали необходимость избегать дублирования усилий и подчеркивали, что подобные механизмы и инициативы должны дополнять Конвенцию (являющуюся основным международным документом о борьбе с коррупцией) и Механизм обзора хода осуществления. Процесс выявления потребностей в рамках Механизма обзора должен стимулировать региональное и международное сотрудничество и служить основой для горизонтальных инициатив, например по линии Юг-Юг. Ораторы отмечали, что проведение регулярных совещаний антикоррупционных органов на субрегиональном и региональном уровнях способствует более эффективному осуществлению Конвенции, укреплению сотрудничества и обмену передовым опытом. Один из ораторов предложил создать субрегиональную сеть антикоррупционных органов в Центральной Африке для укрепления сотрудничества и содействия ратификации Конвенции государствами субрегиона, а также учредить Африканскую антикоррупционную академию. Выступавшие отмечали, что обсуждение проблем коррупции должно носить открытый характер и проходить при участии широкого круга заинтересованных сторон, как это наглядно продемонстрировали события "арабской весны".

7. Выступавшие заявляли о неизменной приверженности своих стран принятию мер по борьбе с коррупцией и приветствовали обмен передовым национальным опытом в данной области. Ораторы сообщили о национальных усилиях и инициативах по осуществлению положений Конвенции и рассказали о законодательных, административных и судебных мерах, направленных на отражение требований Конвенции в правовой системе своих стран. К таким мерам относятся: создание уголовно-правовых и административных механизмов для предотвращения незаконного обогащения; создание эффективных систем декларирования доходов и активов, введение требования о раскрытии сведений о доходах и имуществе публичных должных лиц и создание механизмов для их проверки; создание электронных систем закупок и других систем публичных торгов с целью выявления и предотвращения случаев коррупции в сфере закупок; принятие законодательства о публичном доступе к информации о доходах отдельных секторов, например добывающей промышленности, и использовании таких доходов; создание интернет-порталов для приема сообщений о фактах коррупции от населения; принятие законодательства о приостановлении течения срока давности по делам о коррупции в случаях, когда подозреваемые преступники скрываются на территории другого государства; обеспечение эффективной защиты обличителей и свидетелей; принятие мер для упрощения использования показаний преступников, сотрудничающих со следствием, при расследовании дел о коррупции; учреждение специальных судов для рассмотрения дел о коррупции; учреждение комитетов из представителей власти и общественности

для контроля за осуществлением законодательства и инициатив по борьбе с коррупцией и оценки их эффективности; создание механизмов аудиторских проверок; заключение меморандумов о договоренности между органами по противодействию коррупции для содействия обмену сведениями и информацией на региональном уровне; создание национальных учебных заведений для подготовки кадров по борьбе с коррупцией; принятие мер для борьбы со взяточничеством путем привлечения нескольких должностных лиц к процессу принятия решений в ситуациях, в которых существует опасность коррупции; создание национального центра для сбора и обработки данных о финансовых сделках; открытие условных депозитных счетов для возврата похищенных активов преступниками, сотрудничающими со следствием, в обмен на освобождение от уголовного преследования; осуществление принципов надлежащей осмотрительности при работе с клиентами; создание общественных консультативных советов для привлечения общественности к мерам по борьбе с коррупцией. Несколько других ораторов рассказали о конкретных уголовных делах национального значения, связанных с обвинениями в коррупции государственных или частных должностных лиц.

8. Ораторы также коснулись вопросов межведомственной координации усилий по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Они сообщили о механизмах, созданных для облегчения обмена информацией и предотвращения дублирования усилий. Было высказано мнение, что такую координацию можно было бы осуществлять под эгидой какого-либо государственного органа по противодействию коррупции либо иного национального комитета, занимающегося данными вопросами, или в рамках комплексного национального плана или стратегии по борьбе с коррупцией. Выступавшие также отмечали, что важную роль в предупреждении коррупции и борьбе с ней могут играть молодежь, гражданское общество и средства массовой информации, способствуя формированию культуры абсолютной нетерпимости в отношении коррупции. Осуществление статьи 13 Конвенции, касающейся участия общества в усилиях по предупреждению преступности и борьбе с ней, будет также способствовать достижению устойчивых результатов в сфере обеспечения честности и неподкупности, открытости и профессионализма на национальном уровне, а также разработке и успешной реализации стратегий борьбы с коррупцией.

III. Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация и правоохранительная деятельность и международное сотрудничество

9. Для рассмотрения пункта 2 повестки дня "Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: криминализация и правоохранительная деятельность и международное сотрудничество" Конференции были представлены следующие документы:

а) подготовленный Секретариатом тематический доклад об осуществлении главы III (Криминализация и правоохранительная

деятельность) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2011/2);

b) подготовленный Секретариатом тематический доклад об осуществлении главы IV (Международное сотрудничество) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2011/3);

c) записка Секретариата о потребностях в ресурсах для обеспечения функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2011/4);

d) записка Секретариата о деятельности Группы по обзору хода осуществления (CAC/COSP/2011/5);

e) записка Секретариата об общей информации о процессе обзора (CAC/COSP/2011/8);

f) Note by the Secretariat on implementation of chapters III and IV of the United Nations Convention against Corruption (CAC/COSP/2011/CRP.11)

g) Note by the Secretariat on the work of the Implementation Review Group (CAC/COSP/2011/CRP.3).

10. Обсуждение проходило под руководством посла И Густы Агунг Весака Пуджа (Индонезия), выполнявшего функции заместителя Председателя Конференции.

11. Представитель секретариата в своих вступительных замечаниях поблагодарила государства-участники за их приверженность применению Механизма обзора хода осуществления Конвенции. Она отметила, что Механизм обзора пока еще проходит ранние этапы становления, но при этом подчеркнула, что уже получен важный опыт и достигнут определенный прогресс.

12. Выступавшие признавали, что Механизм обзора уже принес ощутимые и полезные результаты, и приветствовали тематические доклады, подготовленные секретариатом. Выступавшие отмечали, что, несмотря на то, что страновых обзоров пока было проведено относительно немного, доклады позволили выявить связанные с осуществлением вопросы, заслуживающие дополнительного внимания, в том числе проблемы, извлеченные уроки и ожидаемые результаты. Они приветствовали тематические доклады в качестве источника информации для активизации осуществления Конвенции и облегчения подготовки предстоящих обзоров. Выступавшие отмечали, что в свое время, по мере проведения дальнейших обзоров, будут накапливаться соответствующие существенные данные, и что они ожидают включения в будущие тематические доклады дополнительной информации о ходе осуществления. Один из выступавших сослался на представленную секретариатом информацию о ходе проведения страновых обзоров; такая общая информация, при том что соблюдается конфиденциальность конкретных страновых обзоров, полезна государствам-участникам для понимания прогресса в применении Механизма обзора.

13. Выступавшие вновь заявили о поддержке государствами-участниками резолюции 3/1 Конференции и руководящих принципов функционирования Механизма обзора, особенно его межправительственного, всеобъемлющего,

свободного от вмешательства и некарательного характера. Механизм обзора зарекомендовал себя сбалансированным, применимым и приносящим результаты средством, помогающим странам в их усилиях по осуществлению Конвенции. Проведение страновых обзоров помогло государствам-участникам выявить трудности в осуществлении и потребности в технической помощи, а также повысить осведомленность относительно коррупции. С признательностью была отмечена помощь, которую оказывает ЮНОДК, в частности при подготовке докладов о самооценке и в рамках обучения применению Механизма обзора.

14. Выступавшие сообщили об извлеченных уроках в первый год функционирования Механизма обзора. Некоторые выступавшие, признавая полезность перечня вопросов для самооценки, высказали мнение о возможности его дальнейшей оптимизации. Выражая озабоченность в связи с задержками в проведении обзоров, выступавшие отмечали, что следует прилагать усилия для соблюдения ориентировочных сроков, которые указаны в руководящих принципах. Было отмечено, что в связи с большим объемом собираемой информации с помощью перечня вопросов для самооценки возникла необходимость в увеличении объема услуг по переводу. В этой связи один из выступавших отметил, что необходимо повысить качество перевода. Ряд выступавших сообщили о том, что усилия их стран по включению всех секторов общества в страновые обзоры принесли положительные результаты.

IV. Техническая помощь

15. На своих 7-м и 8-м заседаниях [...] октября 2011 года Конференция рассмотрела пункт 3 повестки дня, озаглавленный "Техническая помощь". Конференции были представлены следующие документы:

a) подготовленный Секретариатом справочный документ по технической помощи, предоставляемой в поддержку осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2011/10 и Согг.1);

b) записка Секретариата о возможной деятельности по предоставлению технической помощи в целях удовлетворения потребностей, выявленных государствами-участниками в течение первого года первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2011/11);

c) Background paper prepared by the Secretariat on South-South cooperation in the fight against corruption (CAC/COSP/2011/CRP.2);

d) Concept note prepared by the Secretariat on the mapping of technical assistance in support of the implementation of the United Nations Convention against Corruption (CAC/COSP/2011/CRP.8);

e) Note prepared by the Secretariat on technical assistance needs for the implementation of chapters III and IV of the Convention: statistical data (CAC/COSP/2011/CRP.12).

16. Обсуждения по пункту 3 повестки дня проходили под председательством И Густы Агунга Весака Пуджа (Индонезия), заместителя Председателя Конференции, который в своем вступительном слове поблагодарил Группу по обзору хода осуществления за работу в области технической помощи. Он отметил, что одна из целей Механизма обзора состоит в оказании помощи государствам-участникам в деле выявления конкретных потребностей в технической помощи, а также в том, чтобы содействовать и способствовать предоставлению такой помощи.

17. Секретариат провел обзор представленной на рассмотрение Конференции документации, остановившись, в частности, на потребностях в технической помощи, выявленных государствами, проходившими обзор в течение первого года функционирования Механизма обзора. Секретариат далее сообщил об инструментах, разработанных ЮНОДК для оказания технической помощи, и мероприятиях, проведенных Управлением в этой области, а также указал на сохраняющиеся трудности.

18. В своей резолюции 3/4 Конференция постановила организовать заседание группы экспертов в ходе рассмотрения пункта 3 повестки дня, с тем чтобы предоставить странам-получателям и поставщикам технической помощи, включая международные организации и двусторонних доноров, возможность обменяться опытом и информацией об успешных видах практики в деле оказания технической помощи. Работать в составе группы экспертов были приглашены представители Индонезии, Руанды, Соединенного Королевства, Организации экономического сотрудничества и развития и Программы развития Организации Объединенных Наций.

19. Представитель Индонезии подчеркнула важность технической помощи для обеспечения полного и эффективного осуществления Конвенции. Она сообщила о прогрессе Индонезии и ее партнеров по развитию в деле применения основывающегося на инициативах соответствующих стран и учете их потребностей подхода к предоставлению технической помощи. В этом контексте чрезвычайную важность для Индонезии имела разработка собственной национальной стратегии противодействия коррупции в соответствии с требованиями Конвенции, что позволило поставщикам технической помощи согласовать оказываемую ими поддержку с национальными приоритетами. Хотя она с благодарностью отметила важность полученной помощи, также была высказана обеспокоенность в отношении неспособности некоторых партнеров по развитию приспособиться к изменяющимся приоритетам. В заключение она призвала поставщиков технической помощи проявлять больше гибкости и тесно работать с правительствами стран-получателей в целях обеспечения устойчивого характера осуществляемых программ и получаемых результатов.

20. Представитель Департамента международного развития Соединенного Королевства сообщил об уроках, извлеченных при оказании технической помощи, в том числе указал на необходимость в более комплексном, творческом и скоординированном подходе к выявлению потребностей, а также к планированию и осуществлению программ оказания технической помощи. Он высказал сожаление в отношении фрагментарного характера технической помощи, которая не всегда охватывает все сектора и учреждения, играющие важную роль в деле эффективного осуществления Конвенции. Он далее

сообщил о новаторских подходах, используемых его агентством, которое также оказывает техническую помощь тем ведомствам Соединенного Королевства, деятельность которых имеет прямое отношение к обеспечению эффективного международного сотрудничества и возвращения активов в делах, связанных с развивающимися странами.

21. Представитель Организации экономического сотрудничества и развития сообщил, что в настоящее время около 1 процента общей помощи в целях развития выделяется на проекты, связанные с противодействием коррупции. Еще более значительная доля ресурсов используется для финансирования более широких проектов в области благого правления, в рамках которых, в том числе, также оказывается поддержка осуществлению Конвенции. Он далее остановился на некоторых ключевых слабых местах, от которых может пострадать осуществление программ оказания технической помощи, в том числе указал на малодостоверный анализ потребностей в технической помощи, нечеткие цели и плохо продуманный выбор показателей успеха, а также на отсутствие надлежащей базы для мониторинга и оценки. Он подчеркнул, что Конвенция представляет собой как основу, так и ориентир, предоставляющие поставщикам технической помощи возможность исправить эти недостатки.

22. Представитель Руанды рассказал об опыте своей страны в качестве получателя технической помощи и остановился на ряде требующих внимания областей, выявленных в ходе заполнения контрольного перечня вопросов для самооценки. Эти области связаны с нормативно-правовой основой и институциональным потенциалом, необходимым для ее эффективной реализации и обеспечения ее соблюдения. Он далее рассказал об общем позитивном опыте его страны, извлеченном из сотрудничества с различными странами-партнерами по линии Юг-Юг.

23. Представитель ПРООН сообщил, что техническая помощь в поддержку Конвенции является одним из самых приоритетных направлений деятельности его организации, осуществляющей соответствующие программы в более чем 50 странах. Он подчеркнул, что многие программы технической помощи были направлены на удовлетворение только краткосрочных потребностей, а также что их эффективность страдает от нереалистичных ожиданий поставщиков помощи и отсутствия четкой базы для контроля и оценки. Он также отметил, что многие поставщики технической помощи концентрируют свое внимание на проблемах коррупции в высших эшелонах, в то время как коррупция на низовом уровне остается практически без внимания, несмотря на ее разрушительное воздействие, в особенности на бедные слои населения. Он призвал поставщиков технической помощи в большей степени концентрировать свои усилия на обеспечении приверженности стран-получателей к осуществляемым в них проектам, привлекать широкий круг участников к разработке программ, обеспечивать увязку с более широкими реформами и устанавливать долгосрочные партнерские связи с получателями технической помощи.

24. В ходе последующего обсуждения выступавшие вновь подчеркнули важнейшее значение технической помощи для перехода от ратификации Конвенции к ее полномасштабному осуществлению, особенно в развивающихся странах. Один из ораторов выразил обеспокоенность относительно превращения оказания технической помощи в коммерческую

деятельность с появлением все большего числа частных подрядчиков, оказывающих подобные услуги.

25. Выступавшие приветствовали подготовленный Секретариатом доклад, в котором содержится статистический анализ потребностей в технической помощи, выявленных государствами-участниками, и обратились с просьбой о проведении этого анализа на более всеобъемлющей основе по мере представления большего числа докладов. Ораторы также призвали ЮНОДК обеспечить должный учет этих потребностей в региональных и тематических программах Управления. Выступавшие также подчеркнули важность учета в рамках Механизма обзора юридических, социальных и культурных условий, существующих в государствах-участниках, проходящих обзор, при определении их потребностей в технической помощи. Ораторы обратили внимание на тесную связь между коррупцией и соблюдением прав человека, в частности социальных и экономических прав.

26. Далее выступавшие подчеркнули важность недопущения дублирования при оказании технической помощи, содействия эффективной координации и достижения значимых результатов. В этой связи к ЮНОДК была обращена просьба продолжать интенсифицировать взаимоподкрепляющие усилия и консультации с национальными, региональными и международными партнерами в деле разработки и выполнения программ технической помощи.

27. Ораторы отметили, что, хотя для многих стран приоритетной потребностью является помощь в законодательной области, не следует упускать из вида и другие вопросы, включая подготовку кадров в области проведения расследований и производства по коррупционным делам, а также наращивание потенциала для сектора уголовной юстиции. Выступавшие особо указали на потребности в специализированной помощи в деле расширения использования информационно-коммуникационных технологий, в особенности для правоохранительных и судебных органов, и подчеркнули необходимость в подготовке инструментария и материалов по вопросам защиты свидетелей и информаторов. Кроме того, ораторы указали, что, несмотря на вопросы, стоящие в центре внимания нынешнего цикла обзора, в рамках оказания технической помощи следует в том же первоочередном порядке сконцентрировать усилия на предоставлении поддержки осуществлению главы II Конвенции, касающейся предупреждения коррупции, и ее главы V, посвященной мерам по возвращению активов.

28. Ораторы приветствовали начало работы Международной антикоррупционной академии – учебного заведения, оказывающего поддержку международным усилиям по наращиванию потенциала и обмену знаниями. Другие выступавшие отметили важность недавнего учреждения региональной антикоррупционной академии в Панаме. Кроме того, ораторы дали высокую оценку учебным курсам по противодействию коррупции для специалистов-практиков и экспертов, организованным Азиатским и дальневосточным институтом по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.