



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: Limited
16 November 2012
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Возобновленная третья сессия

Вена, 14-16 ноября 2012 года

Проект доклада

Добавление

III. Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

A. Жеребьевка

1. Председатель напомнил, что согласно пунктам 14 и 19 круга ведения Механизма обзора отбор государств для участия в обзоре осуществляется путем жеребьевки. Кроме того, в каждой региональной группе число государств, в отношении которых проводится обзор, должно быть пропорционально размеру соответствующей группы. Государства, в отношении которых проводится обзор, при наличии обоснованной причины могут отложить свое участие до следующего года цикла. Государство-участник, проходящее обзор, может максимум дважды просить о повторении жеребьевки. В соответствии с пунктом 20 круга ведения государство-участник, в отношении которого проводится обзор, может отложить свое участие в качестве проводящего обзор государства в том же году. В соответствии с пунктом 19 круга ведения одним из двух проводящих обзор государств-участников должно являться государство из того же географического региона, что и государство-участник, в отношении которого проводится обзор.

2. Секретариат представил обновленную информацию о парах стран, которые были образованы в результате жеребьевки в ходе третьей сессии Группы в июне 2012 года. На третьей сессии Группы три государства, в отношении которых проводится обзор (Египет, Йемен и Камбоджа), отложили свое участие на следующий год цикла обзора. После завершения сессии Гвинея-Бисау и Мали уведомили секретариат о том, что они откладывают свое участие на следующий год. Два государства, в отношении которых проводится обзор, никак не отреагировали на просьбы принять решение о том, чтобы



назначить ответственного за поддержание контактов и приступить к проведению обзора в текущем году или отложить его. На момент проведения данной сессии списки правительственных экспертов представили 154 государства-участника. Четыре новых государства-участника пока не представили свои списки, а пять государств не представили никакой информации. От Ганы, Кипра, Мавритании, Объединенной Республики Танзания и Словении секретариат получил сообщения об их желании повторить жеребьевку ввиду отсутствия каких-либо ответов от одного из государств, проводящих обзор.

3. Для выполнения требования о том, что до завершения цикла каждое из государств-участников должно провести не менее одного и не более трех обзоров, Группа провела жеребьевку среди тех государств, которые еще не провели ни одного обзора. В соответствии с прошлой практикой повторная жеребьевка была проведена в предварительном порядке, оставляя еще две недели не отвечающим государствам для выполнения ими своих обязательств. Если от этих государств по-прежнему не будет никакой информации, их места займут проводящие обзор государства, отобранные в результате предварительной жеребьевки. В предварительном порядке Науру было отобрано от региона в качестве государства, проводящего обзор по Кипру; Свазиленд был отобран в качестве другого государства, проводящего обзор по Гане; Маршалловы Острова были отобраны в качестве другого государства, проводящего обзор по Мавритании; Джибути было отобрано в качестве другого государства, проводящего обзор по Словении; и Сьерра-Леоне была отобрана от региона в качестве государства, проводящего обзор по Объединенной Республике Танзания.

В. Процесс обзора

4. Секретариат представил новую информацию в дополнение к информации, содержащейся в докладе о ходе осуществления мандата Группы по обзору хода осуществления (CAC/COSP/IRG/2012/4) и документе зала заседаний CAC/COSP/IRG/2012/CRP.9. Еще полностью не завершены восемь кабинетных обзоров за второй год, что объясняется прежде всего задержкой с представлением ответов на контрольный перечень вопросов для самооценки, а также с переводом документов. Из 27 государств, в отношении которых проводился обзор в первом году, в 24 были совершены страновые визиты, а два государства провели совместные встречи в Вене. Во втором году проводился обзор 41 государства, при этом к настоящему времени было организовано 25 посещений стран и была проведена одна совместная встреча в Вене. В распоряжении Группы имеется 19 резюме на всех языках по обзорам, проведенным в первом году, и девять резюме по обзорам, проведенным во втором году. Еще несколько резюме имеется в качестве документов зала заседаний на языках обзора. Что касается третьего года, то на момент проведения данной сессии пять государств-участников отложили свои обзоры на следующий год и два государства не отвечают ни на какие обращения. Из остальных 33 государств, в отношении которых проводится обзор в третьем году, все назначили ответственных для поддержания контактов, при этом 29 из них воспользовались возможностями для подготовки, предложенными

секретариатом. В рамках большинства обзоров имела место задержка с организацией первоначальной телеконференции в соответствии с пунктом 16 руководства. Из 33 государств, в рамках обзора которых в третьем году были начаты первые процедурные действия, пять государств (из Группы государств Африки, Группы государств Азии и Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна) представили полные ответы на всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки.

5. Секретариат продолжал оказывать государствам-участникам помощь в проведении обзора, в том числе посредством организации учебных практикумов на нескольких официальных языках для ответственных за поддержание контактов и правительственных экспертов, принимающих участие в третьем году нынешнего цикла обзора. Для содействия составлению докладов о результатах странового обзора секретариат вместе со Службой информационных технологий ЮНОДК приступил к разработке программного обеспечения, которое позволяет включать имеющиеся ответы на всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки в проект доклада о результатах странового обзора. Секретариат продолжал также совершенствовать макет новых страниц страновых справок по государствам – участникам Конвенции.

6. Выступавшие сообщили об опыте осуществления их странами процесса обзора и отметили позитивное и конструктивное отношение, с которым они сталкивались в качестве как государств-участников, проходящих обзор, так и в качестве государств-участников, проводящих обзор. Проведение обзора дало государствам возможность улучшить внутреннюю координацию и активизировать участие заинтересованных сторон. Было отмечено, что, по мнению государств, до участия в качестве государства, в отношении которого проводится обзор, полезно выступить в качестве проводящего обзор государства и приобрести соответствующий опыт. Выступавшие выразили обеспокоенность в связи с тем, что некоторые государства не реагируют на обращения, поскольку эти государства в результате не выполняют свои обязательства в соответствии с кругом ведения. Было высказано мнение, что следует попробовать такую успешно применявшуюся в прошлом практику, как направление Председателем Конференции писем постоянным представителям соответствующих государств и приложение другими государствами усилий на двустороннем уровне.

7. Выступавшие отметили, что в большинстве случаев имеет место задержка с выполнением графика проведения обзоров. Было отмечено также, что эта задержка объясняется, в частности, проведением обзоров на многих языках и необходимостью перевода. Указывая на необходимость соблюдения графика, для того чтобы завершить первый цикл обзора до 2015 года, выступавшие подчеркивали также необходимость гибкого отношения к графику, для того чтобы имелось достаточно времени для проведения всеобъемлющего и полезного обзора, учитывая, что конечной целью Механизма является оказание сторонам помощи в эффективном осуществлении Конвенции. Было указано на то, что Группе по обзору хода осуществления и Механизму необходимо предусмотреть для государств, проводящих процесс реформ, возможность представления дополнительной информации о новых мерах и законодательстве в рамках продолжения обзора.

8. Рекомендуется заблаговременно готовить ответы на всеобъемлющий контрольный перечень вопросов для самооценки, и в этой связи секретариат связывался с государствами, в отношении которых будет проводиться обзор, с целью оказания, при необходимости, помощи. Чтобы оптимизировать процесс обзора, порядок обработки вопросов, предусмотренный всеобъемлющим программным обеспечением, по сравнению с первым годом был сокращен вдвое. Некоторые выступавшие отметили, что задержки в завершении подготовки ответов происходили из-за конфликта очередности задач, по вине персонала и вследствие институциональных проблем. Выступавшие отметили, что для подготовки материалов для обсуждения и диалога представляемые ответы должны быть достаточно подробными и качественными. Несколько выступавших указали на то, что процесс самооценки длился дольше, чем предполагалось, в связи с проведением широких консультаций на национальном уровне и подключением заинтересованных сторон к процессу подготовки. Некоторые выступавшие сообщили о таких успешных видах практики, как создание руководящих комитетов и проведение аттестационных практикумов с целью представления полных и качественных ответов. Продолжают поступать сообщения о некоторых технических трудностях с установкой всеобъемлющего программного обеспечения в защищенные сети.

9. Секретариат в партнерстве, при необходимости, с такими другими организациями, как ПРООН, оказывал также государствам, по их просьбе, помощь в завершении подготовки ответов. Ответственным за поддержание контактов и правительственным экспертам предлагалась также подготовка по методике обзора, при этом секретариат постоянно искал возможность усовершенствовать содержание и организацию подготовки. В связи с упоминанием роли других региональных и секторальных органов и механизмов, таких как Организация экономического сотрудничества и развития, Группа государств по борьбе с коррупцией и Африканский союз, секретариат отметил продолжающееся сотрудничество с такими органами, в том числе в форме участия ЮНОДК в качестве наблюдателя в работе совещаний этих органов. Кроме того, осуществляется тесное сотрудничество с ПРООН на основе Меморандума о договоренности, охватывающего вопросы борьбы с коррупцией.

10. Были отмечены важность создания открытых каналов связи между государством-участником, в отношении которого проводится обзор, и проводящими обзор государствами-участниками, и роль Секретариата в деле налаживания контактов, поддержания процесса диалога и оказания поддержки в проведении страновых обзоров, в том числе в решении языковых проблем. Государствам-участникам было настоятельно рекомендовано оперативно назначить национальных координаторов и контактных лиц из числа проводящих обзор экспертов после официального начала обзора, с тем чтобы с самого начала обеспечить бесперебойную связь. Ряд стран поделились своим опытом поддержания диалога в рамках проведенных у них страновых обзоров. Они согласились с тем, что посещения стран являются бесценным средством поддержания прямого диалога в ходе страновых обзоров. Ряд ораторов поделились опытом организации посещений в их собственные страны, а также привлечения к этому делу парламентариев, частного сектора, общественных организаций и научных кругов.

11. Ряд ораторов сообщили, что страновые доклады были весьма полезны для осуществления прилагавшихся на национальном уровне усилий по реформе, и рассказали о мероприятиях законодательного и институционального характера, а также мероприятиях по созданию потенциала, которые были проведены с учетом рекомендаций, изложенных в докладах о страновом обзоре. Было отмечено, что значительное количество информации об осуществлении Конвенции было доведено до сведения Группы и широкой общественности через резюме страновых докладов, опубликованных на веб-сайте ЮНОДК. Кроме того, было подтверждено, что форма резюме страновых докладов, принятая Группой на ее третьей сессии в июне 2012 года, представляет собой полезный инструмент для составления сопоставимых и последовательных резюме страновых докладов, который позволяет отражать в этих резюме основные различия в осуществлении Конвенции по странам. Государствам-участникам было рекомендовано опубликовать свои страновые доклады. Некоторые ораторы призывали повысить степень прозрачности процесса обзора, в том числе путем публикации докладов о самооценке и страновых докладов. В этой связи один из ораторов отметил принятый недавно Группой двадцати План действий по борьбе с коррупцией на 2013-2014 годы, согласно которому государствам предлагается в полной мере использовать различные возможности Механизма по обзору хода осуществления и повышать степень прозрачности проводимых обзоров.

12. Группа пришла к мнению, что следует приступить к обсуждению процедур и требований, касающихся принятия последующих мер с учетом выводов и замечаний, сделанных в процессе обзора. Было отмечено, что Группа могла бы обсудить на своей четвертой сессии стратегические рекомендации для Конференции.

С. Тематические доклады о ходе осуществления

13. Секретариат обобщил основные положения тематических докладов о ходе осуществления (CAC/COSP/IRG/2012/7, CAC/COSP/IRG/2012/7/Add.1 и CAC/COSP/IRG/2012/8), содержащих информацию об осуществлении глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) Конвенции государствами-участниками, в отношении которых проводится обзор, в первый и второй годы первого цикла Механизма обзора. Эти доклады основывались на информации, содержащейся в докладах 24 государств-участников об обзоре, подготовка которых была почти или полностью завершена к 22 августа 2012 года. Эти доклады содержали примеры мероприятий по осуществлению, информацию о достигнутых успехах, сведения об успешной практике, выявленные проблемы и замечания, а также тематический обзор основных потребностей в технической помощи в разбивке по регионам, если это было возможно.

14. Ораторы с удовлетворением отметили высокое качество тематических докладов и неуклонно растущее значение этих докладов для аналитической работы Группы, особенно в том, что касается рассмотрения основных вопросов и анализа потребностей в технической помощи. Ораторы подчеркивали, что примеры мероприятий по осуществлению и успешных видов практики являются весьма полезными с точки зрения повышения

эффективности осуществления Конвенции. Тематические доклады содержат ценную информацию об успешных видах практики и проблемах в сфере осуществления, особенно для государств, участвующих в Механизме обзора, и позволяют также Группе выявлять конкретные области, требующие дополнительного внимания.

15. Некоторые ораторы выдвигали предложения в отношении дальнейшего повышения качества докладов, отмечая, что их содержание будет улучшаться по мере накопления данных. Ораторы отмечали, что в будущих докладах могло бы проводиться более четкое разграничение между императивными и факультативными положениями и что было бы целесообразно перечислять в резюме все основные проблемы или пробелы в процессе осуществления. Вместе с тем такой подход должен согласовываться с принципами механизма и мандатом, который предоставлен Секретариату в связи с составлением тематических докладов. Некоторые ораторы поддержали предложение о включении в доклады дополнительных сведений, статистических данных об осуществлении и судебных дел. Отмечалось, что такие данные, несмотря на их важность, как правило, отсутствуют или не включаются в доклады о страновых обзорах. За дополнительной информацией государства могли бы обращаться к резюме, которые имеются в распоряжении Группы и Конференции. Было разъяснено, что содержащиеся в тематических докладах примеры мероприятий по осуществлению отражают некоторые виды практики, которые представляются новаторскими, а также успешные виды практики и различные нюансы процесса осуществления с учетом принципа сбалансированного географического распределения. Было признано, что по просьбе Группы в доклады был включен ряд дополнительных примеров и что необходимо также учитывать существующие ограничения в отношении размера официальных документов Организации Объединенных Наций.

16. Группа предложила обсудить отдельные положения Конвенции, об осуществлении которых говорится в докладах, в том числе положения, относящиеся к областям, в которых требования Конвенции – как обязательные, так и факультативные – выполняются не в полной мере. К таковым относятся положения о незаконном обогащении, неправомерном присвоении публичных средств, подкупе иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, подкупе в частном секторе, ответственности юридических лиц и их руководителей, а также привилегиях и иммунитетах. Несколько делегатов коснулись темы незаконного обогащения и отметили, что осуществление соответствующих положений затрудняется из-за несовершенства действующего законодательства, в частности из-за наличия законодательных норм, препятствующих переносу бремени доказывания. Было отмечено, что введение требования о декларировании имущества и доходов не всегда является полноценной альтернативой принятию положений о незаконном обогащении, особенно когда данное требование не распространяется на некоторые важные категории должностных лиц, например депутатов парламента и работников юстиции, и когда отсутствуют эффективные механизмы реагирования. Несколько ораторов рассказали о собственном опыте и остановились на ряде ключевых моментов, в частности на том, что в рамках дел о незаконном обогащении необходимо проводить различие между бременем доказывания, связанным с представлением фактических и юридических доказательств. Выступавшие приветствовали

мысль о необходимости обобщить успешный опыт в области борьбы с незаконным обогащением, а секретариат обратил внимание группы на то, что при обсуждении данной темы будет полезно учесть недавнюю публикацию "В доле" (On the Take), подготовленную совместной Инициативой Всемирного банка и ЮНОДК по обеспечению возврата похищенных активов. Было упомянуто также о других методических пособиях по вопросам международного сотрудничества, в частности Руководстве о порядке направления просьб о взаимной правовой помощи по уголовным делам государствам – членам "Группы двадцати", размещенном на информационном портале ЮНОДК "Инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией" (TRACK).

17. Несколько ораторов сообщили об опыте своих стран в осуществлении Конвенции и отметили некоторые нюансы и проблемы осуществления, а также найденные оригинальные пути их решения. Ряд выступавших рассказали о последних изменениях в законодательной и институциональной базе и реформах, проводимых на национальном уровне, в частности с целью гармонизации законодательства. В качестве конкретных примеров было упомянуто о принятии новых законов и соглашений, создании специализированных структур и расширении следственных полномочий сотрудников правоохранительных органов. Несколько ораторов рассказали о мерах, принимаемых на национальном уровне с целью решения проблем, выявленных в ходе обзора. Один из выступавших сообщил, что для устранения пробелов, выявленных в процессе обзора, планируется наладить широкий диалог на национальном уровне и разработать план действий на следующие пять лет. Было отмечено, что такой порядок действий будет полезно перенять и другим членам группы для рассмотрения дальнейших мер, требующих принятия по итогам обзора, и продолжения конструктивного обмена опытом, положительно расцениваемого всеми участниками.

18. Многие ораторы приветствовали возможность обсудить проблемы в области выдачи, взаимной правовой помощи и сотрудничества между правоохранительными органами на основе информации, содержащейся в тематическом докладе, и опыта их собственных стран. Было отмечено, что одним из факторов, затрудняющих оказание взаимной правовой помощи, является отсутствие двусторонних соглашений, и подчеркнута важность использования Конвенции в качестве правового основания для оказания такой помощи. Было отмечено, что одним из ключевых условий успешного международного сотрудничества является налаживание неофициальных каналов связи между запрашивающими и запрашиваемыми государствами, в том числе прямых контактов между центральными органами, правоохранительными органами и подразделениями по сбору оперативной финансовой информации. Было высказано мнение, что установлению неофициальных контактов способствует тесный диалог между проводящими обзор экспертами и национальными координаторами в рамках Механизма обзора хода осуществления КПК ООН. Выступавшие отмечали, что Конвенция может служить необходимым правовым основанием для взаимной правовой помощи и что для облегчения составления просьб о взаимной правовой помощи был разработан ряд вспомогательных средств. Несколько ораторов упомянули об итогах работы первой сессии Межправительственного совещания экспертов открытого состава по развитию международного

сотрудничества (Вена, 22-23 октября 2012 года) и необходимости продолжения дискуссии о способах решения проблем, препятствующих международному сотрудничеству.
