



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
3 October 2013
Russian
Original: English

Пятая сессия

Панама, 25-29 ноября 2013 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

**Обзор хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

**Воплощение обязательств в конкретные результаты:
воздействие Механизма обзора хода осуществления
Конвенции Организации Объединенных Наций против
коррупции**

Записка Секретариата

Резюме

В настоящей записке, основанной на накопленном опыте и информации, собранной к настоящему времени посредством Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, дается оценка воздействия Механизма применительно к целям, установленным при его создании.

* CAC/COSP/2013/1.



I. Введение

1. Цель настоящей записки заключается в кратком изложении вопроса о том, какое воздействие к настоящему времени оказал Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в деле воплощения слов в действия и преобразования глобальной обстановки в области борьбы с коррупцией. В ней содержится обзор результатов, которые можно измерить в точных цифрах. В ней также приводится краткая информация о достижениях в тех случаях, когда воздействие Механизма выходит за рамки очевидных ожиданий. В основу доклада положены данные об опыте, полученные в ходе завершённых и текущих обзоров, с тем чтобы показать, каким образом в Механизме удалось воплотить сам дух Устава Организации Объединенных Наций как на глобальном, так и на страновом уровне.

Врезка 1

Статья 1 Устава Организации Объединенных Наций

"Организация Объединенных Наций преследует Цели:

...

2. Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов ... ;
3. Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального [или] культурного характера ... ;
4. Быть центром согласования действий наций в достижении этих общих целей".

2. Механизм обзора функционирует уже свыше трех лет, и оценка его охвата и воздействия показала, что помимо достижения его основной цели, заключающейся в проведении страновых обзоров и анализа тенденций на региональном и глобальном уровнях, Механизм оказывал также менее очевидное воздействие и в других областях. По своей сути это воздействие заключается в том, что Механизм способствует налаживанию диалога и приданию импульса соответствующим процессам. В настоящее время имеются данные, свидетельствующие о том, каким образом удалось решить или смягчить проблемы, возникавшие в ходе проведения обзоров. Сегодня мы видим, как формируется мировое сообщество специалистов-практиков по борьбе с коррупцией.

3. В рамках порученной ему работы в поддержку Механизма обзора Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) подготовило к настоящему времени свыше 1 400 специалистов-практиков в области борьбы с коррупцией, способных обеспечивать подготовку к проведению своих собственных страновых обзоров, а также участвовать в обзорах в качестве экспертов и независимых членов группы по обзору. Профессионализм, уважительность и объективность

функционирования Механизма принесли свои плоды благодаря широкому обмену мнениями, информацией, рекомендациями и опытом использования оптимальных видов практики между правительственными экспертами. Это прямо способствовало десенсбилизации и деполитизации проблемы коррупции и превращению ее в предмет откровенного и конструктивного глобального диалога между регионами и правовыми системами.

4. Внедрение в действие Механизма создало для государств новый импульс к ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции или присоединению к ней. После открытия Конвенции для подписания в декабре 2003 года процесс ее ратификации первоначально развивался весьма быстрыми темпами и за пять лет ее ратифицировали 140 государств-участников, однако затем в 2009 году к ней присоединились только два государства. Вместе с тем с момента начала функционирования Механизма в июне 2010 года к Конвенции присоединились 23 новых государства-члена. Из них 17 обратились за помощью до ратификации и/или сразу после ратификации, заявив о цели обеспечения успешного участия в процессе обзора.

5. Исходя из наличия проблем, выявленных в рамках самооценки и процесса обзора, государства обращались за помощью в совершенствовании их внутреннего законодательства для предотвращения и противодействия коррупции в соответствии с Конвенцией. С момента начала функционирования Механизма обзора свыше 35 государств, главным образом в связи с их процессами обзора хода осуществления, обращались к УНП ООН за помощью в разработке нового законодательства или, что было чаще, просили представить замечания в отношении законопроектов, необходимых для осуществления Конвенции. В этом же контексте оказывалась разнообразная поддержка в принятии мер, направленных на улучшение способности государств-участников предупреждать, выявлять и расследовать случаи коррупции, а также привлекать к ответственности за коррупционные деяния, в том числе в разработке национальных антикоррупционных стратегий, создании и укреплении соответствующих институциональных рамок, структур, политики, процессов и процедур и повышении потенциала соответствующих учреждений в области предупреждения, расследования и привлечения к ответственности в рамках как национальных, так и региональных мероприятий.

6. После начала функционирования Механизма многие государства приступили к заблаговременной подготовке самооценок и провели анализ имеющихся пробелов до официального обзора, признавая тот факт, что качество самооценки является важным фактором высокого качества обзора и конечным средством его обеспечения на внутреннем уровне. С момента начала функционирования Механизма соответствующую помощь получили почти 30 государств-участников. Нескольким странам помощь также предоставлялась в их усилиях по оценке потенциала национальных органов и учреждений, ответственных за работу по борьбе с коррупцией. Помощь, оказываемая УНП ООН на этих подготовительных этапах, позволила получить более всеобъемлющую информацию, включаемую в самооценку, и создать более обоснованную информационную базу для проведения обзоров и в конечном итоге для подготовки будущих внутренних планов и стратегий действий по

борьбе с коррупцией. При оказании помощи прилагались усилия к обеспечению развития процессов под руководством самих стран, с тем чтобы специальные знания оставались доступными вне официального процесса обзора и чтобы государства могли повышать свой потенциал в области выявления существующих пробелов, обзора достигнутых результатов и проведения повторных проверок соблюдения Конвенции на регулярной основе.

7. Информация, собранная в ходе страновых обзоров, также сверялась и далее анализировалась для обеспечения ее наличия для мирового антикоррупционного сообщества в онлайн-правовой библиотеке, доступной через веб-портал "Инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией" (TRACK). Полные тексты законов, подзаконные акты, стратегии и другие меры, а также информация о национальных учреждениях, занимающихся борьбой с коррупцией в более чем 175 странах, будут в ходе обзоров подтверждаться и обновляться. Статистические данные свидетельствуют о том, что этот портал использует все большее количество пользователей, которых в настоящее время насчитывается около 26 тысяч. Кроме того, Секретариат часто получает телефонные запросы от экспертов, желающих связаться с другими экспертами, поскольку налаживание неофициального канала связи облегчается благодаря диалогу в ходе процесса обзора.

8. Одним важным фактором, способствующим расширению охвата Механизма, было участие наименее развитых и развивающихся стран в процессе обзора. Это имело решающее значение для обеспечения успешного функционирования Механизма, поскольку каждое государство-участник участвует на равной основе в страновых обзорах и в сессиях Группы по обзору хода осуществления, что формирует чувство сопричастности и вовлеченности.

9. В отличие от вопросников, на долю которых, исходя из текущих ожиданий, может в лучшем случае приходиться 50 процентов ответов, Механизм обзора к концу своего первого цикла охватит почти все государства – члены Организации Объединенных Наций. На основе результатов обзоров будет создана беспрецедентная база данных об антикоррупционных мерах, действующих в по крайней мере 167 государствах-участниках во всех регионах. В рамках тематического и регионального анализа страновых докладов будет проведена глобальная оценка положения в области борьбы с коррупцией применительно к осуществлению двух глав, являющихся объектом обзора. Это будет первый глобальный критерий оценки тенденций и измерения достигнутого прогресса.

10. Широкой охват Механизма обзора, в котором участвует 167 государств-участников, гражданское общество и неправительственные организации (НПО), научные учреждения и частный сектор, свидетельствует о том, что этот Механизм является единственным механизмом с действительно глобальным и всеобъемлющим охватом, при этом страновые доклады становятся критерием измерения достигнутого прогресса. Как подчеркнуто в недавнем докладе Генерального секретаря о принятии дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года, "транспарентность и подотчетность являются мощными инструментами для обеспечения участия граждан в выработке политики и их надзора над использованием государственных ресурсов, в том числе для

недопущения растрат и коррупции" (A/68/202, пункт 95). В конечном итоге Механизм обзора позволил десенсibilизировать антикоррупционную работу и превратить ее в действительно коллективные усилия, доказав, что ни одна страна и ни один сектор не исключены из сферы его охвата.

II. Справочная информация

11. В центре дискуссий в ходе всех переговоров о круге ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции был вопрос о важности обеспечения того, чтобы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции была эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Было сочтено важным, чтобы Конвенция была инструментом, повышающим эффективность усилий государств-членов в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе путем поддержки стран в рамках оказания технической помощи, расширения международного сотрудничества и сбора данных.

12. Такие дискуссии имели место уже на ранних этапах согласования Конвенции. В ходе совещаний Межправительственной группы экспертов открытого состава по подготовке проекта круга ведения по согласованию международного правового документа против коррупции многие делегации подчеркивали важность эффективных механизмов контроля за осуществлением новой конвенции. Как можно сделать вывод исходя из *Подготовительных материалов, касающихся переговоров о разработке Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции*, обсуждение вопроса об обзоре хода осуществления в конечном итоге привело к включению в Конвенцию статьи 63, в частности пункта 7: "Согласно пунктам 4-6 настоящей статьи, Конференция государств-участников, если она сочтет это необходимым, учреждает любой соответствующий механизм или орган для содействия эффективному осуществлению Конвенции".

13. С самого начала особое внимание уделялось созданию механизма для оказания содействия государствам-участникам в полном осуществлении Конвенции и поддержки их усилий в оценке прогресса в достижении этой цели. При подготовке к обсуждению механизма и в стремлении оказать поддержку такому процессу Секретариат и другие организации провели ряд сопоставлений с другими связанными с коррупцией механизмами обзора хода осуществления.

14. После обстоятельных обсуждений в ходе первой и второй сессий Конференции государств – участников Конвенции в ноябре 2009 года на ее третьей сессии была принята резолюция 3/1, в приложении к которой содержится круг ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции. В этой же резолюции Конференция постановила создать группу по обзору хода осуществления, на которую возлагаются функции по принятию последующих мер и продолжению работы, проведенной ранее Межправительственной рабочей группой открытого состава по технической помощи.

III. Воздействие Механизма обзора: выход за пределы ожиданий

Процесс обзора

15. Механизм обзора начал функционировать в июле 2010 года. Учитывая всеобъемлющий характер Конвенции, которая охватывает в четырех основных главах меры по предотвращению и криминализации коррупции, а также положения о международном сотрудничестве и возвращении активов, было решено установить два цикла обзора. Первый цикл обзора (2010-2015 годы) охватывает главу III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и главу IV (Международное сотрудничество), а второй цикл (2015-2020 годы) будет охватывать главу II (Меры по предупреждению коррупции) и главу V (Меры по возвращению активов). В отличие от других связанных с коррупцией механизмов обзора, которые носят региональный или секторальный характер, Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, участниками которой являются 167 государств и Европейский союз (по состоянию на сентябрь 2013 года), имеет не только всеобъемлющий охват основных антикоррупционных мер, но и носит глобальный характер.

Врезка 2

Воздействие глобального и всестороннего характера Механизма

Хотя существует ряд других связанных с конвенциями механизмов обзора регионального или секторального характера, Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции является единственным действительно глобальным механизмом, который действует в отношении 167 стран и который имеет всестороннюю и всеобъемлющую сферу охвата. Это создает благоприятные условия, позволяющие получить всеобъемлющее глобальное представление о положении в области борьбы с коррупцией.

16. Цель процесса независимого обзора заключается в дальнейшем укреплении потенциала Конвенции путем предоставления странам средств для оценки прогресса в области осуществления, выявления проблем и разработки плана действий для ее более эффективного осуществления внутри стран. Важнейшее значение для успешного проведения процесса обзора имела способность наладить финансирование участия в нем наименее развитых и развивающихся стран, поскольку это обеспечивает каждому государству равные возможности для участия как в качестве страны, проводящей обзор, так и в качестве страны, в отношении которой проводится обзор, и в обсуждениях на равной основе в ходе сессий Группы по обзору хода осуществления, что формирует чувство сопричастности и вовлеченности.

Врезка 3

Воздействие всеобъемлемости

Всеобъемлющий характер Механизма обзора позволил странам, представители которых в силу ограниченных ресурсов не всегда встречаются за одним столом с представителями других стран, активно участвовать в независимых обзорах и межправительственных процессах, тем самым обогащая обсуждения своим опытом и получая возможность учиться у других.

17. В своей резолюции 3/1 Конференция одобрила использование комплексного контрольного перечня вопросов для самооценки (именуемого теперь также исчерпывающим программным обеспечением) в качестве инструмента по сбору информации для обзоров. В соответствии с пунктом 32 круга ведения Механизма координаторы и правительственные эксперты проходят подготовку по использованию перечня контрольных вопросов для самооценки, а также по основным положениям Конвенции и процедурным аспектам обзоров. С момента начала функционирования Механизма УНП ООН подготовило свыше 1 400 специалистов-практиков по борьбе с коррупцией из 150 государств-участников. Кроме того, УНП ООН проводило подготовку коллег, занимающихся борьбой с коррупцией, из Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), тем самым расширяя охват подготовки за пределы сети УНП ООН. Было также проведено большое число специальных национальных практикумов, организованных в большинстве случаев в целях оказания помощи в деле заполнения комплексного контрольного перечня вопросов.

Врезка 4

Воздействие учебных мероприятий

Обучение для целей Механизма обзора свыше 1 400 специалистов-практиков по борьбе с коррупцией в рамках подготовки к страновым обзорам, а также их подготовка для участия в качестве экспертов и членов групп по проведению независимого обзора означают, что в настоящее время формируется глобальное сообщество специалистов-практиков по борьбе с коррупцией. Секретариат регулярно обращается за информацией к специалистам-практикам по борьбе с коррупцией, стремясь наладить контакты с другими специалистами в этом растущем сообществе.

18. Поскольку все большее число государств-участников участвует в процессе обзора, многие из них в ходе обмена опытом в качестве государств, являющихся объектом обзора, и государств, проводящих обзор, подчеркивали, что до того как подвергнуться своему собственному обзору полезно сначала выступить в роли государства, проводящего обзор. Это дает возможность лучше понять положения Конвенции и приобрести соответствующий опыт, а также проанализировать функционирование системы другой страны в этой области. Эта работа позволила им обменяться информацией об извлеченных уроках с другими государствами, проводящими обзор, и с их собственными

коллегами на национальном уровне. К настоящему времени 32 государства-участника уже провели или согласились провести по три обзора, что является максимальным числом обзоров, которые то или иное государство должно провести в течение одного цикла.

Врезка 5

Воздействие участия

Поскольку одни и те же лица нередко участвуют в обзорах нескольких стран, а также в обзоре собственной страны, их более глубокое понимание Конвенции часто доводится до сведения других специалистов-практиков по борьбе с коррупцией на национальном уровне, что многократно повышает эффективность воздействия. Комплексный контрольный перечень вопросов для самооценки и подготовка специалистов служат основой для более полного и глубокого понимания положений Конвенции.

Укрепление процесса осуществления Конвенции на глобальном уровне

19. Внедрение Механизма в июне 2012 года создало новый стимул для государств к ратификации Конвенции или присоединению к ней (см. пункт 4 выше). Особенно примечательно растущее количество азиатских государств-участников, поскольку в их регионе отсутствуют как региональные антикоррупционные инструменты, так и региональные органы, способные учитывать и поддерживать работу по борьбе с коррупцией.

Врезка 6

Воздействие на ратификацию и присоединение

Механизм обзора создал новый стимул к ратификации Конвенции и присоединению к ней. Хотя в период 2003-2008 годов темпы ратификации были высокими, когда Конвенцию ратифицировали 140 государств-участников, в 2009 году наступило затишье, однако затем эти темпы вновь ускорились благодаря Механизму обзора, который начал функционировать в 2010 году. С тех пор Конвенцию ратифицировали или присоединились к ней еще 23 государства-участника, в результате чего общее число государств-участников увеличилось до 167.

20. Подготовленные Секретариатом доклады о ходе осуществления глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) Конвенции¹ содержат полезную для государств-участников информацию о достижениях, оптимальных видах практики и проблемах, а также о конкретных существенных вопросах и самых насущных потребностях в технической помощи в разбивке по регионам, если это было возможным. Такая информация оказывается полезной, когда страны принимают решения о разработке проектов планов действий или проведении конкретных реформ.

¹ Самые последние доклады выпущены под номерами CAC/COSP/IRG/2013/6-11. С докладами всех сессий Группы по обзору хода осуществления можно ознакомиться по адресу www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html.

Тематические доклады являются также надежной основой для аналитической работы Группы по обзору хода осуществления, в частности при выявлении конкретных областей, заслуживающих более пристального внимания.

21. К моменту завершения своего первого цикла Механизм обзора охватит почти все государства – члены Организации Объединенных Наций. На основе результатов обзоров будет создана база данных о действующих антикоррупционных мерах во всех регионах. Анализ страновых докладов позволит получить глобальную оценку положения в области борьбы с коррупцией и установить глобальный критерий тенденций и достигнутого прогресса (см. пункт 9 выше).

Врезка 7

Воздействие на диалог

Исключительно высокий коэффициент ответов на контрольный перечень вопросов для самооценки служит доказательством того большого значения, которое государства-участники придают Механизму и осуществлению Конвенции. Это также доказывает тот факт, что профессиональное, уважительное и объективное использование Механизма развеяло первоначальные сомнения и опасения, которые, возможно, были у некоторых стран в отношении Механизма. Напротив, обмен огромным количеством идей и информацией, рекомендациями и сведениями об оптимальных видах практики между правительственными экспертами способствовал обсуждению вопроса коррупции в рамках откровенного и конструктивного глобального диалога с участием различных регионов и правовых систем.

22. На возобновленной третьей сессии Группы по обзору хода осуществления в ноябре 2012 года состоялось обсуждение конкретных существенных положений Конвенции, в том числе положений, относящихся к областям, в которых, как было сочтено, 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. Государства-участники обсудили конкретные проблемы по разным темам и обменялись опытом. Ожидается, что аналогичные обсуждения сохранят свою приоритетность в повестке дня предстоящих сессий Группы по обзору хода осуществления конференции государств-участников. В целях дальнейшего содействия проведению таких обсуждений УНП ООН предполагает выпускать раз в два года на Конференции государств-участников публикацию с подробным анализом результатов обзоров и специальными главами, посвященными приоритетным вопросам, возникающим в связи с обзорами.

Врезка 8

Воздействие Группы по обзору хода осуществления

Группа по обзору хода осуществления быстро стала важным глобальным форумом, на котором дважды в год свыше 500 участвующих экспертов и специалистов-практиков по борьбе с коррупцией могут свободно обмениваться идеями.

23. Механизм обзора оказался также важным форумом для всех государств-участников, позволяя им обсуждать практические антикоррупционные вопросы в позитивном и конструктивном духе как в качестве государств-участников, проходящих обзор, так и в качестве государств-участников, проводящих обзор. В этом отношении большую ценность Механизму придают его прозрачный, эффективный, свободный от вмешательства, открытый для широкого участия и беспристрастный характер, а также его многоязычие. Особенно полезными являются трехсторонние совещания и другие неофициальные консультации, проводимые параллельно с сессиями Группы по обзору хода осуществления и другими сессиями.

Врезка 9

Воздействие связи

Было отмечено, что ключевыми факторами успешного международного сотрудничества являются обстоятельный обмен опытом и создание неофициальных каналов связи между государствами, в том числе прямых контактов между центральными органами, правоохранительными органами и подразделениями по сбору оперативной финансовой информации. Большинство проходящих обзор стран сообщили о том, что таким неофициальным контактам способствует диалог между проводящими обзор экспертами и координаторами в рамках Механизма обзора.

Улучшение межучрежденческого сотрудничества и координации

24. Проведение обзора позволило государствам-участникам расширить внутренний межведомственный диалог, сотрудничество и координацию посредством создания специальных руководящих комитетов и организации практикумов в целях подтверждения достоверности информации, предоставляемой в совместное пользование при помощи контрольных перечней вопросов для самооценки, страновых докладов и резюме. До настоящего времени к числу учреждений, участвующих в обзорах, относились, помимо специальных антикоррупционных учреждений, высшие аудиторские учреждения, публичные административные органы, правительственные департаменты, правоохранительные органы, судебные органы и парламент с его комитетами. Такая открытость для широкого участия этого процесса облегчала и часто приводила в действие последующий основанный на достоверной информации национальный политический диалог о потребностях в реформах.

25. Во многих случаях страновые доклады способствовали усилиям, направленным на проведение внутренних реформ и решение проблем осуществления на национальном уровне с учетом результатов обзоров. В ряде случаев для устранения пробелов, выявленных в ходе процесса обзора, и разработки планов действий, проводился широкий национальный диалог. В других случаях при поддержке УНП ООН и других организаций, оказывающих техническую помощь на специальной основе, проводились конкретные законодательные, институциональные и направленные на создание потенциала мероприятия в целях выполнения рекомендаций, сформулированных в докладе об обзоре.

26. Кроме того, в ряде стран в целях обеспечения более оперативного соблюдения положений Конвенции принимались дополнительные меры по разработке и принятию законодательства до проведения странового обзора. Так было, в частности, в связи со статьей 32 Конвенции и введением в действие системы защиты информаторов.

Врезка 10

Воздействие внутри стран

В рамках Механизма обзора и связанного с ним процесса государства-участники посвятили время и силы рассмотрению взаимодействия между национальными участниками. Это позволило провести всеобъемлющий анализ недостатков, пробелов и узких мест, а также выявить оптимальные виды практики, а ряду государств создать новые каналы связи между участниками, а также специализированные органы и службы, специально предназначенные для борьбы с коррупцией.

Укрепление национальных систем сбора данных

27. Процесс самооценки открыл новые возможности для совершенствования и укрепления национальных систем сбора данных в областях, имеющих непосредственное отношение к разработке национальной политики. Действительно, в процессе самооценки используются существующие данные национальных исследований, оценок и статистики, а также принимаются меры для выявления возможных улучшений и дополнений. В тех случаях, когда данные носили разрозненный характер, существовала очевидная возможность разработать более устойчивую систему сбора данных, учитывая, в частности, время и ресурсы, которые национальные органы обычно тратят на проведение самооценки. В этой связи одни государства-участники создали свою систему постоянного сбора данных на основе информации, получаемой от группы по сбору первоначальных данных, которая была сформирована для процесса обзора, а другие (в настоящее время приблизительно одна четверть государств-участников) указали на то, что создание баз данных и систем отслеживания является приоритетной потребностью в технической помощи. Многие государства-участники также указали, что они будут использовать результаты процесса обзора в качестве критерия, на основе которого они будут и далее измерять достигнутый прогресс на внутреннем уровне.

Врезка 11

Воздействие количественных показателей

В ходе анализа завершенных страновых докладов УНП ООН обнаружило, что часто встречающейся потребностью является потребность в технической помощи в создании баз данных. Это указывает не только на желание хранить и актуализировать собранные статистические данные, но и на то, что количественные показатели сами по себе имеют большое значение.

Укрепление процесса осуществления Конвенции на внутреннем уровне

28. УНП ООН отметило, что государства-участники считают весьма полезным получение специальной адресной технической помощи в форме подготовки специалистов или консультативных услуг в рамках цикла Механизма обзора, т.е. не только в порядке реагирования на выводы обзора, но и в ходе начальных подготовительных этапов, с тем чтобы помочь развитию процесса. Это свидетельствует о повышении доверия к Механизму, а также побуждает государства-участники, в отношении которых проводится обзор, уделять особое внимание тому, что, по их мнению, является наиболее насущными потребностями, выявленными в результате обзора, и на раннем этапе устранить пробелы, которые в ином случае могут помешать успеху обзора.

29. Приоритетные меры могут включать разработку плана действий для удовлетворения потребностей, выявленных в ходе обзора, проведение учебных курсов по финансовым расследованиям и по международному сотрудничеству в целях облегчения выдачи и взаимной правовой помощи по делам о коррупции, правовое консультирование для обеспечения включения в национальное законодательство преступлений, признанных таковыми в Конвенции (ряд стран просили представить замечания по законопроекту, который призван исправить некоторые недостатки, выявленные в действующем законодательстве), экспертное консультирование по разработке системы управления делами для антикоррупционного учреждения и правовое консультирование и подготовка специалистов по принятию и применению специальных методов расследования. Кроме того, регулярно поступали просьбы относительно путей совершенствования системы выявления случаев коррупции, будь то при помощи разработки программ защиты свидетелей и информаторов или путем оказания консультативных услуг по вопросам структуризации систем декларирования активов и доходов.

30. Официальные учебные сессии и практические занятия, проводимые в рамках оказываемой на местах помощи, способствовали расширению возможностей национальных органов в области оценки своей собственной законодательной и институциональной базы. Поскольку УНП ООН стремится обеспечить, чтобы эти процессы развивались под руководством самих стран, ожидается, что получение специальных знаний будет по-прежнему происходить вне официального процесса обзора и позволит государствам расширять свои собственные возможности в выявлении существующих

пробелов, обзоре достигнутого прогресса и переоценке соблюдения Конвенции на регулярной основе.

31. В рамках организованных на местах миссиях по анализу недостатков УНП ООН имело возможность консультировать по таким насущным вопросам, как возвращение активов и структуризация и функционирование систем декларирования и проверки активов, большая часть которых была создана впервые. В результате анализ недостатков является не только основой для докладов и самооценки и позволяет странам своевременно направлять представления, но и дает возможность странам выявлять определенные потребности и устранять недостатки до проведения обзора благодаря консультациям, полученным в ходе этого анализа.

Врезка 12

Воздействие страновых докладов

Государства-участники часто рассматривают страновые доклады и содержащиеся в них рекомендации в качестве возможности активизировать усилия по реформированию и укреплению своей внутренней антикоррупционной работы, в частности в области законодательных поправок и укрепления своей институциональной структуры посредством разработки национальных антикоррупционных стратегий с использованием странового доклада в качестве инструмента, устанавливающего критерии.

32. Хотя многие страны уже приняли антикоррупционное законодательство, соответствующее Конвенции, УНП ООН продолжало получать запросы от государств, стремящихся улучшить свое национальное законодательство в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, в частности на основе решения проблем, выявленных в результате страновых обзоров. С этой целью УНП ООН оказывало законодательную помощь главным образом в целях всестороннего противодействия коррупции, хотя поддержка оказывалась также по нескольким разделам законодательства, касающимся таких конкретных аспектов, как декларирование активов, отмывание денег, подкуп иностранных публичных лиц, взаимная правовая помощь, доступ к информации, защита свидетелей и корпоративная ответственность. В ряде случаев государственным органам была представлена информация о примерах и передовом опыте других государств.

Врезка 13

Воздействие на разработку законодательства

С момента начала функционирования Механизма обзора свыше 35 государств обратились к УНП ООН за помощью в разработке нового законодательства или, что было чаще, просили представить замечания по законопроектам, направленным на осуществление Конвенции, в контексте процесса обзора хода осуществления.

33. Следуя той же логике, УНП ООН оказывало широкую поддержку государствам-членам в совершенствовании их потенциала в области

предупреждения, выявления, расследования и преследования случаев коррупции. Помощь оказывалась в разработке национальных антикоррупционных стратегий, создании и укреплении соответствующих институциональных рамок, структур стратегий, процессов и процедур и в укреплении потенциала соответствующих учреждений в области предупреждения, расследования и преследования посредством как национальных, так и региональных мероприятий.

Совершенствование системы сообщений о подтвержденных потребностях в технической помощи

34. Механизм обзора обеспечивает платформу для выявления потребностей в технической помощи и их подтверждения на основе собранных доказательств и независимого обзора. Механизм предоставляет также правительствам возможность сообщать о потребностях в технической помощи на скоординированной основе. Одним из оптимальных видов практики, выявленных в ходе проведения нескольких страновых обзоров, является приглашение доноров или существующих платформ координации деятельности доноров к участию в прямом правительственном диалоге в ходе посещения стран экспертами проводящих обзор стран и представителями УНП ООН при наличии согласия государства-участника, в отношении которого проводится обзор. Преимущество этой практики заключается в предоставлении донорам более подробной информации о перспективах удовлетворения потребностей в технической помощи, выявленных в процессе обзора, а также возможности донести свои мнения и опыт до сведения группы, проводящей обзор. Она также предоставляет возможность обсудить текущую программу технической помощи, которая может корректироваться с учетом некоторых потребностей, выявленных в ходе обзоров.

35. Кроме того, в рамках инициативы "Партнерство в области знаний о коррупции" УНП ООН приступило к разработке учебного пособия, направленного на ознакомление партнеров по развитию с потенциальными возможностями Конвенции и Механизма обзора в качестве инструмента и основы составления программ.

Врезка 14

Воздействие процесса выявления потребностей в технической помощи

Механизм обзора позволяет государствам-участникам, в отношении которых проводится обзор, выявить и указать свои потребности в технической помощи и просьбы о ней в рамках более широкой программы реформ. Благодаря этому доноры, многие из которых будут участвовать в Механизме, имеют возможность представить себе возможные начальные направления оказания помощи в качестве составной части более долгосрочных всеобъемлющих усилий по разработке программ и их осуществлению, на что может уйти несколько лет и что нередко способствует многолетнему участию многих заинтересованных сторон.

Разработка национальных стратегий борьбы с коррупцией

36. Вероятность выявления стратегических приоритетов и разработка эффективной приоритетной национальной стратегии борьбы с коррупцией существенно увеличивается благодаря выводам, сделанным в результате всеобъемлющего обзора, и соответствующему контекстуальному пониманию проблемы коррупции. При разработке такой стратегии полезно иметь информацию с точки зрения разных заинтересованных сторон и рассматривать усилия по борьбе с коррупцией с точки зрения всего правительства и за его пределами. Всеобъемлющий и всесторонний процесс обзора способствует обеспечению широкого участия в использовании результатов обзора и проведении будущих реформ, и, как отмечалось выше, он также позволяет получить важный критерий для оценки достигнутого прогресса.

37. Удовлетворение потребностей, выявленных в ходе странового обзора, возможно, потребует оказания более значительной среднесрочной и долгосрочной помощи (1-5 лет). Для обеспечения успеха процесса реформ может потребоваться весь комплекс мероприятий и действий. Хотя некоторые страны разрабатывали полноценные национальные стратегии борьбы с коррупцией по собственной инициативе и в рамках уже существующих национальных возможностей, УНП ООН и другие партнеры также призывали к оказанию поддержки и помощи государствам-участникам в таких процессах. Эти стратегии нередко учитывают рекомендации и пробелы, выявленные в ходе странового обзора, и служат прочной основой для дальнейшей разработки предложений по технической помощи, начиная от законодательных, политических и технических консультаций и заканчивая укреплением национального потенциала в области проведения финансовых расследований, отслеживания и замораживания активов и возвращения доходов от коррупции на национальном уровне. Другие элементы стратегии могут включать специальную помощь в поддержку международного сотрудничества в области расследования и преследования коррупционной практики, предоставления программного обеспечения для управления делами или направления консультанта в учреждение по борьбе с коррупцией.

Врезка 15

Воздействие региональных консультантов

Учитывая относительно большое число азиатских стран, которые завершили свои страновые обзоры, региональный консультант УНП ООН по борьбе с коррупцией в Юго-Восточной Азии в настоящее время организует серию практикумов в поддержку разработки национальных стратегий борьбы с коррупцией, принимая во внимание рекомендации и результаты страновых обзоров. Аналогичная инициатива осуществляется региональным консультантом УНП ООН по борьбе с коррупцией для южной и восточной частей Африки.

38. На своей четвертой сессии Конференция государств-участников конкретно поручила УНП ООН использовать результаты Механизма обзора для содействия сотрудничеству между нуждающимися в технической помощи и

поставщиками такой помощи². Таким образом, УНП ООН будет и далее играть роль самого честного посредника и помогать странам-получателям в выявлении наличия возможной технической помощи у двусторонних международных доноров на региональном и национальном уровнях.

Врезка 16

Воздействие правовой библиотеки

Онлайновая правовая библиотека УНП ООН содержит информацию о законах, подзаконных актах, стратегиях и других мерах, с изложением их полных текстов, а также сведения о национальных учреждениях по борьбе с коррупцией, значительная часть которых была собрана в ходе обзоров хода осуществления.

Глобальные знания о борьбе с коррупцией, инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией и правовая библиотека

39. Другим важным аспектом является использование совокупности знаний и информации, полученных в рамках Механизма обзора. В ряде случаев отмечалось, что государства-участники, а также национальные и международные партнеры используют информацию, собранную в ходе обзоров, в качестве основы для активизации своей работы по борьбе с коррупцией. Огромный объем информации о законах, подзаконных актах, делах и статистике, собранной в рамках Механизма, был упорядочен и размещен в открытом доступе в режиме онлайн на портале Track, находящемся в ведении УНП ООН³. Этот портал содержит несколько подстраниц, включая подстраницу с правовой библиотекой.

40. Данные структурированы по положениям Конвенции, и их поиск может осуществляться по странам, правовым системам, правительственным структурам и уровню развития человеческого потенциала. На основе информации, собранной в ходе обзоров, правовая библиотека постоянно обновляется и проверяется. Библиотека оказалась полезной для государств-участников при подготовке к обзорам, а также крайне полезной для стран, желающих опираться на примеры других стран.

41. Кроме того, на портале публикуется в открытом доступе информация о компетентных органах, полученная в ходе проведения обзора хода осуществления (см. пункт 13 статьи 46 Конвенции). В ходе второго цикла (2015-2020 годы) в список будет добавлена информация о национальных координаторах по вопросам возвращения активов. В настоящее время УНП ООН рассматривает пути дальнейшего улучшения страниц с данными по странам в целях расширения этого инструмента и уже имеющейся информации. На диаграмме показано географическое распределение посетителей портала TRACK.

² См. CAC/COSP/2011/14.

³ www.track.unodc.org/Pages/home.aspx.

Географическое распределение посетителей портала "Инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией"



42. В период с сентября 2011 года, когда портал TRACK начал свою работу, до сентября 2013 года портал посетили 26 000 пользователей, и статистические данные свидетельствуют о том, что за весь прошлый год среднее время одного посещения увеличилось на 25 процентов. Около 25 процентов посетителей конкретно посещали правовую библиотеку. Хотя вышеуказанные учебные мероприятия, посвященные Механизму обзора Конвенции, имеют важное пропагандистское значение, портал TRACK также способствовал повышению осведомленности о важности Конвенции в борьбе с коррупцией и ее пониманию.

Врезка 17

Воздействие портала "Инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией"

К настоящему времени портал TRACK УНП ООН посетили 26 000 пользователей, причем многие из них неоднократно. Статистические данные свидетельствуют о том, что за весь прошлый год среднее время посещения увеличилось на 25 процентов.

Расширение участия заинтересованных сторон, не являющихся государствами

43. Процесс обзора предоставляет государствам-участникам возможность налаживать новые отношения в сфере сотрудничества с широким кругом заинтересованных сторон, не являющихся государствами, включая частный сектор, гражданское общество и научные круги, и этой возможностью многие воспользовались.

44. Ряд стран включили в национальные руководящие комитеты по страновым обзорам представителей организаций гражданского общества, научных кругов или частного сектора. При подготовке страновых визитов несколько стран публиковали пресс-коммюнике, в которых информировали

общественность о предстоящем обзоре и о порядке обмена информацией с национальными координаторами; в других странах процесс обзора начинался с проведения национальных консультаций с чрезвычайно широким кругом участников.

Врезка 18

Воздействие на партнерские отношения

Механизм обзора способствовал десенсбилизации и деполитизации вопроса о коррупции на национальном уровне, поскольку он позволил государствам-участникам привлечь к совместным усилиям таких маловероятных партнеров, как организации гражданского общества и неправительственные организации.

45. В соответствии с резолюцией 4/6 Конференции государств-участников в июне 2012 года параллельно с третьей сессией Группы по обзору хода осуществления был проведен первый брифинг для НПО с целью предоставить им возможность внести свой вклад в работу Механизма. Хотя было подчеркнуто, что Механизм является межправительственным процессом, государства отметили, что гражданское общество может играть ценную роль в контексте Механизма и активнее участвовать в осуществлении Конвенции на национальном уровне. Участвующие организации смогли также продемонстрировать ведущуюся ими антикоррупционную работу в своих странах. Брифинг показал, что он обладает потенциалом форума для диалога между правительствами и гражданским обществом, направленного на содействие глобальным антикоррупционным усилиям и их активизацию.

46. В соответствии с той же резолюцией 4/6 Конференции в мае 2013 года в ходе четвертой сессии Группы по обзору хода осуществления был проведен второй брифинг для НПО. В ходе сессии присутствующие организации сообщили о своей деятельности и роли в поддержку осуществления Конвенции. Они отметили, что их работа в информационно-пропагандистской области является средством привлечения широкой общественности к борьбе с коррупцией. Была подчеркнута роль частного сектора в борьбе с коррупцией, а также возможность внесения им вклада в разработку проекта законодательства. Ряд выступавших сообщили о национальных и региональных усилиях своих организаций по разработке и осуществлению законодательства.

Укрепление межучрежденческого сотрудничества

47. Еще до вступления Конвенции в силу УНП ООН и ПРООН предполагали наличие широкой сферы взаимного сотрудничества. Эти организации заранее договорились, что одной из приоритетных областей сотрудничества будет техническая помощь в поддержку Механизма обзора. Одним из результатов их сотрудничества на первом этапе стала совместная разработка методологии "выход за пределы минимальных требований", направленной на содействие всеобъемлющему и открытому для широкого участия процесса самооценки. Эта методология предлагает государствам-участникам широкий спектр вариантов в целях максимального использования возможностей обзора для

ускорения дальнейших правовых и политических реформ. Например, государство-участник может по своему выбору включить в самооценку дополнительные главы, подлежащие обзору. Она также поощряет государства-участников привлекать к процессу самооценки другие заинтересованные стороны (научные учреждения, гражданское общество, частный сектор, доноров). Для подготовки к обзору государства могут использовать эту методологию для анализа пробелов, сильных и слабых сторон своих правовых систем и институциональных механизмов.

48. В стремлении к дальнейшему повышению осведомленности сотрудников системы Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией в настоящее время для членов страновых групп Организации Объединенных Наций организован новый учебный курс по включению антикоррупционных элементов в программы Организации Объединенных Наций на национальном уровне, который является частью Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. В апреле 2013 года УНП ООН в сотрудничестве с ПРООН и Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций провело практикум по подготовке инструкторов с участием 26 сотрудников из разных учреждений Организации Объединенных Наций. Участники практикума, которые в настоящее время являются сертифицированными экспертами, готовы оказывать помощь страновым группам Организации Объединенных Наций в их усилиях по укреплению мер по предупреждению коррупции в различных секторах и борьбе с ней. Уже начато осуществление экспериментальных инициатив в Кении и Панаме, и о своей заинтересованности сообщили также другие страновые группы.

49. Одним из самых последних совместных мероприятий УНП ООН/ПРООН является инициатива под названием "Партнерство по расширению знаний о борьбе с коррупцией", которая предусматривает целый ряд мероприятий и возможных путей для доноров по налаживанию отношений со странами-получателями для поддержки процесса странового обзора и осуществлению технического сотрудничества в соответствии с приоритетами бенефициаров, создание платформы для диалога, координации и согласования между партнерами по развитию, создание надежной основы для расширения вовлеченности стран, получающих выгоду от технического сотрудничества, и установление совместного критерия для мониторинга и оценки антикоррупционных программ, проектов и других инициатив с целью повышения эффективности и воздействия сотрудничества в целях развития в области антикоррупционных усилий и управления.

50. Эта инициатива затрагивает также возможные пути задействования государствами-участниками своих партнеров в целях поощрения и поддержки их процесса, ведущего к ратификации Конвенции. Одним из примеров является одна страна Юго-Восточной Азии, которая в 2012 году встала на путь перехода к демократическому правлению. ПРООН и УНП ООН поддержали проведение в этой стране первого практикума по борьбе с коррупцией, в ходе которого правительственные должностные лица выразили свою приверженность ратификации Конвенции. В результате проведения предратификационного практикума правительственные должностные лица

официально выразили свою приверженность ратификации Конвенции, а также обеспечению соответствия законодательства страны ее положениям.

51. Другим важным межучрежденческим мероприятием является инициатива по обеспечению возвращения похищенных активов (СтАР) УНП ООН/Всемирного банка. Инициатива СтАР, осуществление которой началось в 2007 году, преследует три следующие цели: а) оказание содействия странам в конкретных случаях возвращения активов путем оформления запросов на предоставление взаимной правовой помощи или в удовлетворении таких запросов на различных этапах возвращения активов, таких как отслеживание, замораживание, арест и возвращение активов; б) оказание странам помощи в разработке и внедрении необходимой законодательной и нормативной базы с целью полного осуществления главы V Конвенции и успешного возвращения активов, а также создания необходимого потенциала для реализации нормативно-правовой базы; и с) устранение препятствий для международного сотрудничества в области возвращения активов. Инициатива СтАР и накопленные знания уже используются при подготовке второго цикла обзора, который будет включать обзор хода осуществления главы V (Возвращение активов) Конвенции.

Врезка 19

Воздействие межучрежденческого сотрудничества

В результате функционирования Механизма обзора был выдвинут ряд межучрежденческих инициатив в поддержку осуществлению Конвенции, включая совместную работу с ПРООН, посвященную осуществлению методологии УНП ООН/ПРООН "Выход за пределы минимальных требований", инициативу "Партнерство в целях расширения знаний о борьбе с коррупцией", обеспечение честности и неподкупности судебных органов, разработку программ через страновые группы Организации Объединенных Наций и совместную работу с Всемирным банком в отношении инициативы СтАР УНП ООН/Всемирного банка. Конкретно применительно к обзору хода осуществления главы II Конвенции решающее значение для эффективной оценки широкого спектра мер по предупреждению, включенных в эту главу, будет иметь более широкое сотрудничество.

IV. Механизм обзора как процесс обучения: области, нуждающиеся в улучшении

52. Многие государства-участники признали, что качество самооценки является важным фактором обеспечения качества обзора и его конечной полезности. В этой связи и с учетом оказанной к настоящему времени УНП ООН помощи для оценки возможностей национальных органов и учреждений, занимающихся вопросами повышения осведомленности и предупреждения, выявления и преследования коррупции (в частности ведомств по борьбе с коррупцией), весьма вероятно, что УНП ООН будет и далее получать все возрастающее число просьб о проведении анализа пробелов и оказании помощи в заблаговременной подготовке. Особенно важной будет

помощь УНП ООН в деле обеспечения хорошо обоснованной информационной базы в отношении двух глав, подлежащих обзору в ходе второго цикла. Глава V (Меры по возвращению активов) содержит сугубо технические положения, которые являются новыми для многих стран. Глава II (Меры по предупреждению коррупции), которая содержит весьма далеко идущие положения, также, возможно, потребует проведения национальных консультаций между многими департаментами и учреждениями.

Врезка 20

Воздействие помощи в подготовке

К настоящему времени УНП ООН оказало помощь около 30 государствам-участникам путем проведения анализа пробелов или предоставления других видов помощи в заблаговременной подготовке до самооценки и обзора хода осуществления, в результате чего в самооценку была включена более всеобъемлющая информация и была создана более обоснованная информационная база для обзоров и в конечном итоге для подготовки будущих планов действий и стратегий.

53. УНП ООН стремилось развивать процесс на основе извлеченных уроков с целью максимально возможного совершенствования Механизма обзора, создавая тем самым учебный цикл. Признается, что определенное число проблем начального периода возникали, в частности, в первые два года функционирования Механизма; приведенные ниже примеры показывают, каким образом эти проблемы решались или решаются.

- a) *Время, затрачиваемое на начало работы по проведению обзоров и окончательную доработку докладов: продолжительность большинства обзоров превышает один год и поэтому они все еще продолжаются при наступлении следующего года*

54. УНП ООН и государства-участники несут совместную ответственность по этому вопросу, поскольку никому из них не известно, чего ожидать в самом начале обзоров. В настоящее время УНП ООН и многие государства-участники накопили знания о том, что влечет за собой процесс обзора, и поэтому УНП ООН в силу практических соображений готовит график работы, который доводится до сведения соответствующих государств-участников при первом же контакте с ними. Кроме того, в ходе первой телеконференции УНП ООН просит государство-участника, в отношении которого проводится обзор, указать, когда оно намерено завершить заполнение контрольного перечня вопросов для самооценки и представить его экспертам, проводящим обзор. Благодаря этому эксперты могут выделить время в своем расписании для проведения кабинетного анализа.

- b) *Большой объем контрольного перечня вопросов для самооценки*

55. Предусмотренное в настоящее время количество вопросов создает большую рабочую нагрузку на координаторов и влечет за собой значительный объем ответов. В первом, втором и третьем годах средний объем полученных докладов о самооценке варьировался от 100 до 1 000 страниц, что

способствовало возникновению упомянутых выше задержек. С учетом этого была начата подготовка к доработке контрольного перечня вопросов для самооценки, с тем чтобы сделать его более удобным для пользователей и сократить число вопросов, придав им более адресный характер для получения информации, необходимой для обзора хода осуществления глав, без ущерба для качества или глубины освещения.

- c) *Соблюдение положения в пункте 8 круга ведения, согласно которому "Механизм учитывает ... различия в правовых традициях"*

56. В ходе жеребьевки и определения пар стран на совещаниях Группы по обзору хода осуществления реакция ряда государств-участников первоначально заключалась в том, чтобы уклониться от обзоров, касающихся правовых систем, отличающихся от их собственной. Однако те государства, в отношении которых проводился обзор, и те государства, которые проводили обзор, в таких обстоятельствах продолжали подчеркивать положительные аспекты такого обмена опытом и редко сталкивались с трудностями. УНП ООН также было свидетелем того, насколько эксперты по борьбе с коррупцией и участники обзоров обогатились опытом и идеями других правовых систем, с которыми они в ином случае могли бы и не ознакомиться.

Врезка 21

Более широкое воздействие процесса обзора

Хотя Механизм обзора не в состоянии решить все вопросы, касающиеся осуществления Конвенции, он оказался важным исходным пунктом для многих других аспектов борьбы с коррупцией и прежде всего повысил осведомленность о Конвенции и степень ее понимания. Связанный с независимым обзором аспект Механизма воплотил в себе дух Устава Организации Объединенных Наций и Конвенции против коррупции не только благодаря открытию диалога между государствами-участниками, но и благодаря десенсбилизации вопроса коррупции в целом, показав, что ни одна страна не исключена из сферы его охвата.