



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

Distr.: General  
17 December 2007

Russian  
Original: English

---

**Вторая сессия**

Нуса Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года

**Вербальная нота Постоянного представительства  
Нидерландов при Организации Объединенных Наций  
(Вена) от 14 декабря 2007 года, адресованная  
Управлению Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности**

Постоянное представительство Королевства Нидерландов при Организации Объединенных Наций в Вене свидетельствует свое уважение Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и имеет честь настоящим уведомить Управление о том, что прилагаемая записка о Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и технической помощи (см. приложение) была рассмотрена и одобрена членами Целевой группы по противодействию коррупции Сети по вопросам управления Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития. Межправительственная рабочая группа открытого состава по технической помощи (учрежденная Конференцией Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции) приветствовала представление этой записки. Постоянное представительство Королевства Нидерландов при Организации Объединенных Наций в Вене настоящим препровождает эту записку ЮНОДК и через ЮНОДК – Конференции и убедительно просит распространить ее в качестве официального документа Конференции.



**Приложение к вербальной ноте Постоянного представительства Нидерландов при Организации Объединенных Наций (Вена) от 14 декабря 2007 года, адресованной Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности**

**Записка о Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и технической помощи**

Цель настоящей записки заключается в том, чтобы разъяснить:

а) сложившийся в настоящее время консенсус в отношении управления официальной помощью в целях развития, оказываемой донорами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также в отношении нынешних форм оказания такой помощи;

б) взаимосвязь сотрудничества в целях развития и предпринимаемых на местах усилий по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

## **I. История вопроса**

В ходе совещания Межправительственной рабочей группы открытого состава по технической помощи, учрежденной Конференцией Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая проходила в Вене 1 и 2 октября 2007 года, Нидерланды предложили подготовить для Конференции записку о взаимосвязи между Конвенцией и сотрудничеством в целях развития. Рабочая группа приветствовала это предложение.

В своем заявлении Нидерланды отметили, что делегация этой страны в тесном сотрудничестве с членами Целевой группы по противодействию коррупции Сети по вопросам управления Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР подготовит такую записку<sup>1</sup>. Таким образом, настоящая записка была рассмотрена и одобрена Целевой группой и Сетью.

---

<sup>1</sup> В состав Сети по вопросам управления входят члены Комитета содействия развитию ОЭСР, в том числе Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Республика Корея, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония, а также Комиссия Европейских сообществ. В число наблюдателей входят Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). В состав Целевой группы по противодействию коррупции Сети по вопросам управления КСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Республика Корея, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Швейцария, Швеция, Япония, Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Комиссия Европейских сообществ, ПРООН, ЮНОДК, Всемирный банк и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

## II. Важное значение Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции для сотрудничества в целях развития

Конвенция обеспечивает уникальную международно-правовую основу для стратегий противодействия коррупции. Одним из важных аспектов Конвенции является ее всеобъемлющий характер, поскольку она охватывает как меры предупреждения, так и меры правоприменения, и в ней содержатся отдельные статьи, посвященные возвращению активов и технической помощи.

В Конвенции с самого начала подчеркивается тесная связь между осуществлением ее положений и технической помощью. В частности, пункт 2 статьи 60 Конвенции гласит следующее:

"Государства-участники, с учетом своих возможностей, рассматривают вопрос о предоставлении друг другу самой широкой технической помощи, особенно в интересах развивающихся стран, в связи с их соответствующими планами и программами по борьбе с коррупцией, включая материальную поддержку и подготовку кадров в областях, указанных в пункте 1 настоящей статьи, а также подготовку кадров и оказание помощи и взаимный обмен соответствующим опытом и специальными знаниями, что будет способствовать международному сотрудничеству между государствами-участниками по вопросам выдачи и взаимной правовой помощи".

Большое значение имеет также статья 62 (пункты 1-3) Конвенции. Эта статья гласит, в частности, что "Государства-участники, насколько это возможно и в координации друг с другом, а также с международными и региональными организациями, предпринимают конкретные усилия для ... б) расширения финансовой и материальной помощи в целях поддержки усилий развивающихся стран по эффективному предупреждению коррупции и борьбе с ней и оказания им помощи для успешного осуществления настоящей Конвенции".

В то же время Конвенция как таковая имеет большое значение для осуществления стратегий доноров в области развития, как это указано в программном документе и принципах противодействия коррупции КСР ОЭСР<sup>2</sup>:

"КСР надлежит поддерживать предпринимаемые под эгидой ООН усилия по содействию ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государствами – членами КСР и призывать их объединять и интегрировать свои совместные инициативы по противодействию коррупции с другими осуществляемыми усилиями в целях мониторинга и осуществления Конвенции на местах. КСР подчеркивает интерес сообщества доноров к предложениям, сформулированным на Конференции Государств-участников в декабре 2006 года, о сборе информации в отношении соблюдения Конвенции и соответствующих потребностей в технической помощи".

---

<sup>2</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action* (Paris, 2007), p. 33.

Значение Конвенции для сотрудничества в целях развития связано, во-первых, с тем, что страны-партнеры ратифицировали Конвенцию, и, следовательно, ее положения обеспечивают прозрачную и приемлемую основу для разработки политики противодействия коррупции. В этой связи следует отметить, что Конвенция охватывает все элементы подхода, применяемого "правительством в целом" в этой области, что играет исключительно важную роль для обеспечения эффективности усилий по борьбе с коррупцией. Таким образом, Конвенция облегчает диалог по вопросам политики и способствует повышению координации усилий доноров и партнеров, а также сотрудничества и обмена информацией между государствами и негосударственными субъектами, а также содействует сотрудничеству Юг-Юг по вопросам управления и борьбы с коррупцией.

Во-вторых, для осуществления Конвенции от партнеров требуется наращивать или укреплять внутренний потенциал стран для обеспечения соблюдения Конвенции, и с этой целью они выявляют свои потребности в технической помощи, что в свою очередь порождает собственный спрос на сотрудничество с донорами. Доноры могут оказывать поддержку странам-партнерам в укреплении их национального потенциала, содействуя обмену опытом в области осуществления Конвенции. В-третьих, Конвенция обеспечивает основу для укрепления сотрудничества по таким вопросам в области предложения, как подкуп иностранных публичных должностных лиц и возвращение активов. Роль доноров и их функции в этих областях получили широкое признание, в частности в отношении содействия принятию и соблюдению **внутренних** кодексов обеспечения честности и неподкупности и мер по борьбе с коррупцией<sup>3</sup>.

### III. Практические формы сотрудничества

Значимость Конвенции для отношений в области развития не вызывает никаких сомнений, однако, когда речь идет об определении технической помощи, имеет все же место отсутствие взаимопонимания.

Следует в первую очередь отметить, что в Конвенции тема технической помощи освещена в широком смысле: речь идет не только о предоставлении специального опыта знаний, но и, как указано в статье 60, о любой материальной и финансовой помощи, оказываемой странам в целях осуществления Конвенции. Поэтому техническая помощь, по смыслу Конвенции, может включать в себя многие виды деятельности, представляющие собой также официальную помощь в целях развития.

Помощь предоставляется в различных формах<sup>4</sup>. В контексте содействия осуществлению Конвенции помощь призвана главным образом обеспечивать

---

<sup>3</sup> Этот вопрос активно обсуждался также в ходе конференции, организованной ОЭСР, Всемирным банком и Бельгией, о совершенствовании управления и борьбе с коррупцией: новые рубежи партнерских отношений между государственным и частным секторами, которая проходила в Брюсселе 14 и 15 марта 2007 года.

<sup>4</sup> См. глоссарий Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (на англ. яз.) по адресу [http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965422](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422).

создание потенциала для противодействия коррупции в странах-партнерах. Согласованные определения условий помощи отсутствуют, однако приведенные ниже понятия предусматривают широкие категории, в целом согласованные донорами.

- *Общая бюджетная поддержка.* Доноры обеспечивают поддержку национальных бюджетов или их части (например, в случае поддержки секторальных бюджетов), обсудив со странами-получателями основополагающие стратегии развития, зачастую на основе стратегического документа по вопросам борьбы с нищетой или аналогичного национального плана. Такая поддержка не увязывается с конкретными проектами и предусматривает единовременный перевод определенной суммы в иностранной валюте.
- *Подходы, основанные на программах*<sup>5</sup>. Доноры обеспечивают согласованную поддержку таких разработанных на местном уровне программ развития, как, например, национальная стратегия развития, секторальная программа, тематическая программа или программа отдельной организации<sup>6</sup>.
- *Помощь, оказываемая в рамках секторальных программ.* Содействие осуществлению широкомасштабных планов развития в определенном секторе, например в секторах сельского хозяйства, образования, транспорта и т.д. Помощь предоставляется "наличностью" или "в натуральной форме" с учетом ограничений в отношении конкретного использования предоставленных средств или без каких-либо ограничений, но при том условии, что получатель помощи осуществляет план развития в интересах соответствующего сектора<sup>7</sup>.
- *Поддержка проектов.* Средства, предоставляемые для осуществления конкретного и заранее определенного комплекса мероприятий в целях развития в течение определенного периода времени. В соответствии с положениями Парижской декларации об эффективности помощи: причастность, унификация, согласованность, результаты и взаимная отчетность<sup>8</sup>, поддержка проектов может осуществляться в форме комплексной поддержки учреждений-партнеров. В других случаях в рамках

<sup>5</sup> Основанные на программах подходы определены в Парижской декларации об эффективности помощи 2005 года (см. сноску 8 ниже) на основе определения, содержащегося в документе *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management* (Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005), Box 3.1.

<sup>6</sup> Основанные на программах подходы имеют следующие общие характерные особенности: а) руководящая роль принимающей страны или организации; б) единые комплексные рамки программы и бюджета; в) упорядоченный процесс координации мероприятий доноров и унификация применяемых донорами процедур отчетности, составления бюджетов, управления финансами и закупок; и d) принятие мер, предусматривающих более широкое использование местных систем для разработки и осуществления программ, управления финансовой деятельностью, мониторинга и оценки.

<sup>7</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, Working Party on Statistics, "Guidance Paper for Reporting on the Sector Programme flag in the CRS" (DCD/DAC/STAT(2006)23).

<sup>8</sup> Принята на Форуме высокого уровня по совместному прогрессу в области повышения эффективности помощи, Париж, 28 февраля – 2 марта 2005 года, с текстом можно ознакомиться по адресу <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

помощи по проектам используются параллельные системы с донорами, выполняющими руководящие функции в ходе разработки и оценки, принятия решений о предоставлении необходимых ресурсов и использовании собственных процедур освоения средств и отчетности.

- *Техническое сотрудничество* (или техническая помощь)<sup>9</sup>. Такое сотрудничество является неотъемлемой частью практически любой общей бюджетной поддержки, помощи в рамках секторальных программ и поддержки проектов. КСР определяет техническое сотрудничество как предоставление "ноу-хау" в форме покрытия расходов на персонал, подготовку кадров, исследования и связанных с этим расходов. Термин "техническое сотрудничество" (именуемый в ряде случаев технической помощью), если он используется без каких-либо оговорок, имеет широкий смысл и охватывает содействие развитию, главным образом в сфере образования и подготовки кадров. Техническое сотрудничество может охватывать как гражданское общество, так и правительственные учреждения.

На страновом уровне действуют местные консультативные договоренности, позволяющие донорам и правительствам согласовывать условия поддержки во избежание раздробленности оказываемой помощи. Странам-партнерам и донорам необходимо также принимать решения относительно имеющихся и наиболее пригодных вариантов механизмов помощи, основанных на конкретном страновом контексте и потребностях, определенных самими партнерами (см. CAC/COSP/2008/5, пункт 21). В 2005 году было принято важное решение о порядке координации помощи и управлении ею, когда Парижскую декларацию об эффективности помощи<sup>8</sup> подписали свыше 100 стран, около половины из которых относились к категории развивающихся стран. В Декларации сформулированы следующие исходные принципы: согласованность (донорам надлежит основывать свою поддержку на национальных стратегиях развития, учреждениях и процедурах стран-партнеров), унификация (донорам надлежит координировать свою поддержку), причастность (помощь должна предусматривать поддержку и учет усилий партнеров по установлению собственных потребностей) и взаимная отчетность доноров и партнеров.

Обсуждения, проводимые в контексте Конференции, основываются, как представляется, на той точке зрения, что "техническая помощь", по определению, принимает форму поддержки проектов, идет ли речь о предоставлении технически обоснованных экспертных знаний или о выделении субсидий на поддержку учреждений и институтов в странах-получателях. Обсуждения, проводимые, в частности, в рамках Рабочей группы по технической помощи, дают, по-видимому, основание полагать, что, используя контрольный перечень вопросов для самооценки<sup>10</sup>, страны получают возможность

<sup>9</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, "DAC Statistical Reporting Directives" (DCD/DAC(2007)34).

<sup>10</sup> В своей резолюции 1/2, озаглавленной "Механизм сбора информации о ходе осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции", Конференция Государств-участников постановила, что в качестве средства, облегчающего представление информации о ходе осуществления Конвенции до проведения второй сессии Конференции, следует использовать контрольный перечень вопросов для самооценки, и настоятельно призвала государства – участники Конвенции и предложила подписавшим ее государствам

информировать о тех областях специальных технических знаний и опыта, в которых они нуждаются и в связи с которыми донорам предлагается решить вопрос о том, как они могут удовлетворять такие потребности. Вместе с тем, как указано выше, техническая помощь в узком смысле этого термина – это лишь один из механизмов, которые могут быть задействованы для содействия созданию потенциала в области управления и поддержки осуществления Конвенции.

Для того чтобы соответствовать духу Парижской декларации об эффективности помощи и принципов КСР в отношении действий доноров для противодействия коррупции<sup>11</sup>, а также собственно Конвенции, меры против коррупции должны опираться на более комплексные инициативы на страновом уровне. Для этого необходим такой подход, в рамках которого коррупция рассматривается в более широком политико-экономическом контексте управления государственным сектором в каждой стране. Такая точка зрения полностью соответствует целостному подходу, используемому в Конвенции, где подчеркивается широкий круг программных и практических аспектов, отражающих принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности (глава II, статья 5). В краткосрочном плане специальные и частичные меры могут приносить определенные результаты и обеспечивать "быстрые завоевания", однако долгосрочная результативность соответствующих мер намного повышается, если они составляют часть целостного подхода.

Одним из возможных вариантов может быть включение национальных планов противодействия коррупции соответствующих стран в их документы по стратегии борьбы с нищетой, которые нередко основываются на оценках аспектов управления, проводимых самими партнерами. Кроме того, определение потребностей, связанных с осуществлением Конвенции, должно стать неотъемлемым компонентом оценок управления, проводимых донорами и партнерами по совместной деятельности в целях развития, в ходе которых с учетом национальных планов развития получателей нередко удается определить, по каким направлениям следует распределять помощь в области борьбы с коррупцией.

#### **IV. Оценка потребностей, не охваченных контрольными перечнями: диалог с донорами и партнерами и использование оценок управления**

Ответы на контрольный перечень вопросов, связанных с Конвенцией, имеют важное значение также и с точки зрения доноров. Это значение можно также значительно повысить, если страны, запрашивающие техническую помощь, смогут указать, какой вид поддержки они получают в настоящее время и на каком уровне. Такой порядок позволит обеспечить более рациональное распределение новых ресурсов, отказываться от мероприятий, недостаточно

---

заполнить и представить контрольный перечень вопросов ЮНОДК (документ Организации Объединенных Наций CAC/COSP/2006/12, глава I).

<sup>11</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, "Principles for donor action in anti-corruption" (DCD/DAC(2006)40/REV1).

обеспеченных финансированием, и избегать дублирования. ЮНОДК могло бы ознакомить действующие на местах координационные группы доноров с ответами на контрольный перечень вопросов о ходе осуществления Конвенции в целях выявления тех осуществляемых донорами мероприятий, в которых уже учтены некоторые из указанных потребностей.

В ходе совещания Рабочей группы по технической помощи некоторые из делегаций высказали мнение о том, что ответы на включенные в контрольный перечень вопросы станут достаточной основой для установления приоритетов при выполнении порученных ей функций и в связи с поддержкой, которую она будет получать от ЮНОДК. Вместе с тем доноры, как представляется, будут стремиться увязывать результативность любой программы технической помощи ЮНОДК к положению на местах в охватываемых их программами странах: в некоторых областях, в которых экспертный потенциал ЮНОДК имеет решающее значение, например в таких областях, как помощь по законодательным вопросам, возвращение активов и международное сотрудничество, включая взаимную правовую помощь, будет, по-видимому, больше оснований для разработки программ, а другие области могут охватываться деятельностью многочисленных двусторонних и многосторонних доноров.

В большинстве случаев существующие координационные группы доноров (в состав многих из которых входят партнеры в странах-партнерах) и разработка совместных стратегий помощи обеспечивают основу для более четкого согласования, обмена информацией и более эффективного разделения труда между донорами на страновом уровне. Такие координационные группы могут обеспечивать прекрасную основу для обсуждения потребностей в помощи для осуществления Конвенции и активизации уже осуществляемых донорами усилий по включению руководящих принципов, сформулированных в Конвенции, в содержание их соответствующих программ и стратегий. Имеющиеся оценки аспектов управления и борьбы с коррупцией, проводимые как донорами, так и партнерами, параллельно могут быть скорректированы с целью отразить потребности, контактные центры и механизмы преобразований в связи с осуществлением Конвенции.

В силу вышеизложенного представляется желательным, чтобы ЮНОДК было готово более систематически поддерживать связи и отношения с донорами, обсуждающими мероприятия в области борьбы с коррупцией со странами-партнерами на местах, а также участвовать, где это целесообразно и возможно, в работе совещаний координационных групп доноров на местах. Такой порядок облегчит интеграцию мероприятий ЮНОДК по оказанию технической помощи и ее специальных знаний и опыта в отношении осуществления Конвенции в более широкие усилия по оказанию помощи.