



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

Distr.: General  
3 January 2008  
Russian  
Original: English

---

**Вторая сессия**

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

Пункт 2 предварительной повестки дня\*

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

**Экспериментальная программа обзора: оценка**

**Справочный документ, подготовленный Секретариатом\*\***

**I. Введение**

1. Согласно статье 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение) Конференция Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции была учреждена в целях расширения возможностей государств-участников и сотрудничества между ними для достижения установленных в Конвенции целей, а также содействия осуществлению Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления. В соответствии с пунктом 5 статьи 63 Конвенции Конференция получает необходимые сведения о мерах, принятых государствами-участниками в ходе осуществления Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, на основе представленной ими информации и через посредство таких дополнительных механизмов проведения обзора, какие могут быть созданы Конференцией. Таким образом, в Конвенции закреплено положение о том, что Конференция проводит обзор хода ее осуществления, а вопрос о способах проведения такого обзора оставлен на усмотрение Конференции.

2. На своей первой сессии, проходившей в Аммане с 10 по 14 декабря 2006 года, Конференция сделала первый важный шаг в этом направлении, приняв решение о необходимости учреждения соответствующего механизма для содействия проведению обзора хода осуществления Конвенции. В своей

---

\* SAC/COSP/2008/1.

\*\* Представление настоящего документа было задержано в связи с необходимостью отразить в нем итоги консультаций со странами, участвующими в экспериментальной программе обзора.



резолюции 1/1 Конференция учредила межправительственную рабочую группу экспертов открытого состава для вынесения рекомендаций Конференции на ее второй сессии относительно соответствующих механизмов или органов для проведения обзора хода осуществления Конвенции.

3. Конференция определила ряд качеств, которыми должен обладать такой механизм обзора. Он должен быть транспарентным, эффективным, свободным от вмешательства, открытым для широкого участия и беспристрастным; исключать любое ранжирование; обеспечивать возможности для обмена информацией об оптимальных видах практики и трудностях и дополнять существующие международные и региональные механизмы обзора, с тем чтобы Конференция могла в соответствующих случаях сотрудничать с ними и избегать дублирования усилий.

## **II. Методика работы разных групп по обзору**

4. На своей первой сессии Конференция просила Секретариат оказывать государствам-участникам помощь в реализации их усилий по сбору и представлению информации, связанной с их самооценкой и их анализом усилий по осуществлению Конвенции, и представить Конференции доклад о реализации этих усилий. В ходе данной сессии ряд представителей заявили о готовности своих правительств поддержать создание первоначального обзорного механизма, сочетающего в себе элементы самооценки и проведение обзора при поддержке Секретариата. В ответ на это заявление Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) разработало проект технической помощи для обеспечения возможности проверки различных методик обзора хода осуществления Конвенции на практике. Проект предусматривал проведение обзора в ограниченном числе стран, выразивших желание принять в нем участие, с использованием методики, сочетающей самооценку, групповой и экспертный обзор в качестве возможного механизма (возможных механизмов) обзора хода осуществления Конвенции. Цель экспериментальной программы заключалась в проверке эффективности и действенности такого подхода для содействия Конференции в принятии решения о создании соответствующего механизма обзора. Участие в проекте приняли Австрия, Аргентина, Греция, Индонезия, Иордания, Нидерланды, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Перу, Польша, Румыния, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция и Швеция.

5. Государства, вызвавшиеся участвовать в экспериментальной программе, провели несколько предварительных совещаний для обсуждения круга ведения группы экспертов по обзору и согласовали различные варианты методологии проведения обзора. В частности, было решено, что государства, в отношении которых будет проводиться обзор, должны ответить на все, как факультативные, так и обязательные, вопросы, содержащиеся в контрольном перечне вопросов для самооценки, предусмотренном в резолюции 1/2 Конференции, и что в дальнейшем все их ответы будут проанализированы группой экспертов по обзору. Была особо отмечена важность активного диалога между страной, в отношении которой будет проводиться обзор, и экспертами. Кроме того, предусматривалось, что страны примут участие в проведении обзора совместно

с еще одним государством из своей региональной группы и одним государством из другого региона, что должно способствовать налаживанию более тесного регионального диалога и, по возможности, выработке сопоставимых критериев для обзора. Предполагалось, что при возникновении соответствующей необходимости и наличии согласия страны, в отношении которой проводится обзор, эксперты смогут посещать страны для проверки своих выводов. С учетом добровольного характера проекта было особо отмечено, что страны, в отношении которых проводится обзор, на любой стадии процесса обзора самостоятельно принимают решение о целесообразности их посещения после консультации с проводящими обзор экспертами и Секретариатом.

6. На момент совещания группы экспертов по обзору, прошедшего в Вене в декабре 2007 года, работа над обзорами в отношении всех 16 стран находилась на разных этапах выполнения. К тому времени все участвующие в обзоре страны назначили координаторов и ответили на контрольные перечни вопросов для самооценки. Они также установили связь с проводящими обзор экспертами и наладили активный диалог по ряду вопросов с экспертами и Секретариатом. Был проведен ряд селекторных совещаний для уточнения отдельных моментов, указанных в ответах о результатах самооценки, а также обсуждения организационных вопросов, связанных с проведением посещений стран, часть которых должна состояться до второй сессии Конференции, а часть – после ее завершения. В тех случаях, когда проведение обзора было завершено, а посещение страны не запланировано, эксперты на момент подготовки настоящего справочного документа завершали работу над итоговыми докладами.

### **III. Полученный опыт: особенности экспериментальной программы**

#### **A. Контрольный перечень вопросов для самооценки и методы обзора**

##### **Самооценка**

7. Эксперты признали, что контрольный перечень вопросов для самооценки служит полезной основой и отправной точкой для проведения обзора. По общему мнению, формат контрольного перечня хорошо подходит для сбора информации о законодательстве, но в меньшей степени для оценки осуществления такого законодательства и нормативных актов на практике. Набор включенных в перечень статей, несмотря на свою ограниченность, охватывает все четыре основные темы Конвенции, а формат вопросов обеспечивает широкие возможности для определения потребностей государств в технической помощи. Кроме того, было отмечено, что уже сам процесс заполнения контрольного перечня оказался полезным для улучшения согласованности действий компетентных министерств и ведомств, занимающихся борьбой с коррупцией на национальном уровне. Ответы на вопросы из контрольного перечня служат исходным материалом для анализа хода осуществления Конвенции, однако эксперты отметили, что в связи с каждым представленным в Секретариат заполненным контрольным перечнем им приходилось запрашивать дополнительную информацию или пояснения для

уточнения некоторых пунктов, на которые были даны лишь односложные ответы. В частности, большинство экспертов просили дополнять ответы на вопросы из контрольного перечня документацией о соответствующих законах и подзаконных актах. Они также отметили, что необходимо предусмотреть возможность внесения исправлений или дополнений в информацию, указанную в контрольном перечне, поскольку страны иногда обнаруживают ошибки или неувязки в своих ответах благодаря замечаниям экспертов, проводящих обзор. Эксперты признали, что им приходилось запрашивать дополнительные пояснения и уточнения в связи с полученными ответами и что в ответах на вопросы из контрольного перечня не всегда адекватно отражено выполнение конкретных положений Конвенции.

### **Перевод**

8. Одна из наиболее сложных задач при проведении обзора была связана с переводом заполненных контрольных перечней, приложенной к ним документации, вопросов и ответов. В связи с этим встает более глобальный вопрос о методике работы с документацией и обработки больших объемов информации, собранной в процессе обзора, который становится еще более актуальным, если спроецировать опыт, полученный в рамках небольшой группы стран, на постоянно растущее число участников Конвенции.

### **Другие механизмы обзора**

9. Участники совещания обсудили способы эффективного использования результатов работы других механизмов обзора. Некоторые эксперты отметили, что их страны не участвуют ни в одном из существующих механизмов, тогда как другие выразили мнение о необходимости научиться эффективно использовать в работе материалы, собранные в рамках других механизмов, а также подготовленные на их основе итоговые документы. Были рассмотрены самые разные варианты – от предоставления специалистам права самим решать, какую информацию включать в ответы на вопросы, до возложения на Секретариат обязанности дополнять информацию, указанную в ответах той или иной страны, любыми иными сведениями об этой стране, содержащимися в докладах, подготовленных в рамках других механизмов.

### **Конструктивный характер Конвенции**

10. Участники совещания признали и особо подчеркнули тот факт, что осуществление Конвенции потребует разных усилий от разных стран в зависимости, в частности, от уровня их развития. Этот фактор необходимо учитывать при разработке механизма обзора, поскольку от него будут зависеть темпы осуществления Конвенции и заключения, сделанные по итогам обзора. Было особо отмечено, что в Конвенции изначально заложен конструктивный подход и что этот подход нашел свое отражение в характеристиках механизма обзора, перечисленных Конференцией в ее резолюции 1/1. Основная задача Конвенции и Конференции состоит в поощрении и поддержке национальных усилий по борьбе с коррупцией, а не в выискивании недочетов в процессе осуществления или оценке результативности. Механизм обзора должен быть основан на том же конструктивном принципе и не быть ориентированным на поиск недостатков. Осуществление Конвенции следует рассматривать в

контексте каждой конкретной страны и оценивать на уровне отдельных стран. В рамках текущей экспериментальной программы, в основу которой положен контрольный перечень вопросов для самооценки, была сделана попытка установить критерии, по которым каждая страна сможет оценивать достигнутый ею прогресс. Такой подход в принципе исключает любую возможность сравнения или ранжирования, а вместо этого призван поддерживать индивидуальные усилия и обязательства, в том числе путем выявления и признания оптимальных видов практики.

### **Сфера охвата и полнота обзора**

11. Участники совещания обсудили сферу охвата и полноту обзора, отметив, что для обзора нормативно-правовой и политической базы может требоваться больший объем документации и аналитических данных, чем можно получить с помощью контрольного перечня вопросов. В связи с этим эксперты отметили, что провести более глубокий анализ и оценку мероприятий стран по борьбе с коррупцией позволяет посещение стран, в ходе которого можно на месте оценить успехи и недочеты в осуществлении Конвенции. Было отмечено, что такие посещения должны организовываться только с согласия страны, в отношении которой проводится обзор. Развитие диалога между экспертами, которому будут способствовать такие поездки, облегчит поиск путей для поощрения и поддержки усилий стран в области борьбы с коррупцией.

## **В. Налаживание активного диалога**

### **Активный диалог**

12. Эксперты отметили огромное значение активного диалога, который был налажен в процессе обзора. Диалог происходил на всех этапах и на всех уровнях процесса обзора. На начальных стадиях процесса обзора основные дискуссии разворачивались вокруг контрольного перечня вопросов для самооценки, в связи с которым эксперты обменялись огромным количеством сообщений, в том числе запросами об уточнении сведений и представлении дополнительной документации. Обмен такой информацией осуществлялся по электронной почте, по телефону или в ходе личных встреч. Эксперты отметили, что важную роль в развитии такого диалога играл Секретариат и рекомендовали ему активизировать работу в этом направлении.

13. Эксперты также отметили в целом весьма положительный опыт активного взаимодействия со странами, в отношении которых проводился обзор. Огромный объем информации, которой участники обзора обменялись по электронной почте, телефону или при личных встречах, был назван одним из главных достоинств экспериментальной программы. Активный диалог позволял участникам обзора решать вопросы, возникающие в процессе заполнения контрольного перечня, и уточнять определенные аспекты осуществления Конвенции на страновом уровне. В соответствующих случаях и при наличии необходимых договоренностей в рамках такого диалога также обсуждались планы посещения стран.

### **Посещения стран**

14. В некоторых случаях участвующие в обзоре страны и эксперты считали проведение посещений нецелесообразным и решали завершить работу над обзором по имеющимся каналам связи. В других случаях такое посещение считалось желательным, и если страна, в отношении которой проводился обзор, давала на него свое согласие, то для обсуждения и планирования такой поездки при поддержке Секретариата проводились селекторные совещания. Одним из главных условий успешного проведения посещений стран в целях обзора хода осуществления Конвенции является развитие активного диалога между экспертами и странами, в отношении которых проводится обзор, для согласования целей и деталей поездки и составления графика встреч.

### **Обмен информацией об оптимальных видах практики**

15. Участники совещания отметили огромную ценность документации, собранной в рамках экспериментальной программы обзора, и обсудили, каким образом сохранить весь объем накопленной информации и знаний. Они также отметили, что обмену информацией об оптимальных видах практики в некоторых случаях может также способствовать развитие активного диалога между экспертами и проведение взаимных обзоров. Была отмечена необходимость активного признания оптимальных видов практики, выявленных экспертами в ходе экспериментальной программы обзора, в соответствии с конструктивным духом Конвенции и Конференции. Подходящим форумом для обмена информацией о таких видах практики, а также о трудностях в осуществлении Конвенции, с которыми сталкиваются некоторые страны, являются совещания группы экспертов по обзору.

### **Координация деятельности и роль Секретариата**

16. Участники совещания особо подчеркнули важность координации деятельности, осуществляемой в процессе обзора. Такую деятельность необходимо координировать на трех разных уровнях: а) на страновом уровне, б) на уровне экспертов, проводящих обзор, а также на уровне экспертов и страны, в отношении которой проводится обзор, и с) на уровне экспертов, страны, в отношении которой проводится обзор, и Секретариата.

17. Координация требуется уже на самом первом этапе обзора – при заполнении контрольного перечня вопросов для самооценки на страновом уровне. Эксперты отметили, что часто заполнение контрольного перечня является результатом совместной работы разных ведомств, занимающихся вопросами предупреждения коррупции, криминализации, возвращения активов и борьбы с международной коррупцией. Кроме того, в рамках экспериментальной программы для каждой страны, в отношении которой проводился обзор, было предусмотрено назначение координаторов, в задачи которых входило поддержание связи с экспертами и Секретариатом.

18. Было отмечено, что для обеспечения активного диалога на всех этапах обзора большое значение имеет согласованность действий самих экспертов. В рамках некоторых обзоров эксперты обобщали все свои замечания перед их представлением заинтересованной стране, разрабатывали совместные планы

проведения обзора и вместе готовили итоговые доклады – либо полностью, либо по частям.

19. С учетом экспериментальной программы можно сделать ключевой вывод о том, что для успешного функционирования любого механизма обзора требуется активная поддержка секретариата, который должен располагать надлежащими ресурсами и быть укомплектован профессиональными кадрами. Секретариат должен играть ключевую роль в вопросах координации, планирования и поддержки процесса обзора и обеспечивать соблюдение сроков и последовательность на всех этапах его осуществления. Роль секретариата важна и потому, что он в силу своих функций должен оставаться беспристрастным и независимым. Эти качества являются неотъемлемыми атрибутами механизма обзора, который должен не только быть справедливым и объективным, но и отличаться уважительным и равным отношением ко всем государствам-участникам. Эти черты должны быть свойственны механизму обзора в целом, а главное – его конечному продукту. Для выполнения этой роли секретариату Конференции явно не хватает ресурсов, и это является одной из проблем, решению которой необходимо уделить самое пристальное внимание.

## **С. Определение конечного результата обзора**

### **Сфера охвата**

20. Эксперты подчеркнули необходимость разработки руководящих принципов и процедур проведения обзора. В частности, они указали на необходимость оптимизации итогового продукта обзора в целях обеспечения его сбалансированности и объективности. Было предложено разработать общую схему такого продукта для упрощения работы экспертов, а также обеспечения единообразия представления результатов обзора и возможных обязательств участвующих в обзоре стран с учетом специфики каждой страны. Обсудив вопрос о формате конечного продукта, эксперты пришли к мнению о том, что независимо от того, в какой форме будут в конечном счете представлены итоги обзора, главное, чтобы ответственность за такой продукт несла страна, в отношении которой проводится обзор. В связи с этим было отмечено, что, хотя Секретариат может оказывать необходимую помощь и выносить рекомендации, вопросы подготовки такого итогового продукта должны находиться исключительно в компетенции экспертов и страны, в отношении которой проводится обзор.

21. Эксперты высказали мнение о том, что в итоговый продукт обзора могут быть включены рекомендации, выводы и предложения, сделанные экспертами и обсужденные и согласованные со страной, в отношении которой проводился обзор, обязательства, взятые такой страной, а также информация о любых успешных видах практики, выявленных в процессе обзора.

### **Техническая помощь**

22. Эксперты подчеркнули необходимость выявления потребностей в технической помощи на всех этапах процесса обзора, в том числе с помощью контрольного перечня вопросов для самооценки. Осуществление этого аспекта экспериментальной программы еще не началось, хотя и предусмотрено в рамках

планируемых мероприятий. Для того чтобы должным образом опробовать этот аспект методики обзора, сроки проведения соответствующих мероприятий, вероятно, придется продлить, с тем чтобы иметь возможность оценить потребности в технической помощи, ее отдачу и эффективность.

## **IV. Перспективы дальнейшей работы**

### **Расширение круга участников**

23. Группа экспертов по обзору выразила мнение о целесообразности расширения масштабов экспериментальной программы за счет привлечения к участию в ней новых государств в дополнение к 16 нынешним. Они отметили, что, если такое расширение будет сочтено уместным, будет необходимо разработать свод принципов, с тем чтобы продолжать осуществление программы в расширенном составе с учетом уже накопленного опыта. Состав участников расширенной экспериментальной программы будет определяться согласно принципу справедливой географической представленности, а схемы партнерства будут, как и раньше, включать страну, в отношении которой проводится обзор, как минимум одну страну из той же региональной группы и одну страну из другого региона. Группа по обзору рекомендовала предоставить странам, пожелавшим участвовать в программе, возможность выступить как в роли страны, в отношении которой проводится обзор, так и в роли страны, проводящей обзор, а также позволить им для начала принять участие в текущих обзорах в качестве наблюдателей, с тем чтобы помочь им полноценно включиться в процесс обзора. Государствам, желающим принять участие в экспериментальной программе, следует сообщить о своей заинтересованности на второй сессии Конференции или вскоре после нее.

### **Сроки**

24. Эксперты согласились, что во избежание затягивания осуществления экспериментальной программы и для получения возможности своевременно подготовить подробные заключения и выводы для представления третьей сессии Конференции, крайне необходимо определить срок завершения экспериментальной программы. Установление такого срока нужно и для того, чтобы не допустить институционализации такой программы и связанного с ней риска фактического создания двухуровневого подхода к обзору хода осуществления Конвенции. С учетом этого группа экспертов по обзору высказала мнение о том, что экспериментальную программу следует завершить к концу второго квартала 2009 года.

### **Роль Секретариата**

25. Группа экспертов по обзору рекомендовала Секретариату оказывать активную поддержку процессу обзора, в том числе путем содействия развитию диалога и активного участия в нем, содействия координации действий экспертов и стран, в отношении которых проводится обзор, а также согласованию сроков проведения различных этапов и мероприятий. Для этого роль Секретариата должна быть усилена. Эксперты также просили Секретариат разработать структуру итоговых докладов или других возможных конечных продуктов для



использования экспертами в целях обеспечения единообразия, качества, последовательности и согласованности. Для того чтобы Секретариат мог играть активную роль, о которой говорится в рекомендациях группы экспертов по обзору, необходимо, чтобы его потенциал был укреплен.

### **Посещение стран**

26. Группа экспертов по обзору отметила, что посещение стран является важным элементом процесса обзора, так как оно позволяет экспертам оценить ход осуществления Конвенции на более практическом уровне. В то же время было отмечено, что посещение стран следует проводить только по решению и с согласия страны, в отношении которой проводится обзор, и что к определению сроков и программы таких посещений необходимо подходить с максимальной гибкостью.

### **Итоговый продукт**

27. В качестве следующего этапа группа экспертов по обзору рекомендовала продолжить разработку четкого круга вопросов, которые должны быть рассмотрены в процессе обзора и отражены в его итоговом продукте. В то же время эксперты подчеркнули, что все вопросы, связанные с подготовкой конечного продукта, должны находиться в ведении страны, в отношении которой проводится обзор. В итоговый продукт могут входить рекомендации, одобренные экспертами и страной, в отношении которой проводился обзор, что, по мнению экспертов, должно способствовать претворению в жизнь конструктивного духа Конвенции. Эксперты также отметили, что итоговый продукт обзора полезно использовать для установления критериев, на основании которых заинтересованная сторона сможет оценивать достигнутый ею прогресс.

### **Техническая помощь**

28. Группа экспертов по обзору отметила, что в рамках обзора еще не рассматривались вопросы выявления потребностей в технической помощи, ее предоставления и оценки и что этому аспекту экспериментальной программы следует уделить особое внимание в ближайшем будущем. Вместе с тем эксперты подчеркнули, что техническая помощь является гораздо более масштабным вопросом, отметили ее первостепенную важность в контексте Конвенции и четко заявили, что предоставление государствам-участникам технической помощи для осуществления Конвенции никак не связано с их участием в экспериментальной программе.