



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
25 March 2019
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Десятая сессия

Вена, 27–29 мая 2019 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

Техническая помощь

Техническая помощь в поддержку осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, включая анализ потребностей в технической помощи, выявленных в ходе страновых обзоров

Записка Секретариата

I. Введение

1. В соответствии с многолетним планом аналитической работы Группы по обзору хода осуществления на период 2017–2019 годов ([CAC/COSP/IRG/2016/9/Add.1](#), приложение I) главной темой ее десятой сессии будет анализ информации об успешных результатах и видах практики, трудностях, комментариях и потребностях в технической помощи, которая была получена в ходе страновых обзоров осуществления главы V (Меры по возвращению активов) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Вместе с тем, учитывая тесную связь между двумя главами, в отношении которых проводится обзор (главы II и V), и необходимость сравнения результатов анализа потребностей в технической помощи по обеим главам, настоящая записка включает информацию о потребностях в технической помощи, выявленных в ходе страновых обзоров осуществления обеих глав в рамках второго цикла работы Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Информация о технической помощи Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) касается поддержки, оказанной государствам в осуществлении главы V. Группа, возможно, пожелает ознакомиться с докладом о ходе осуществления мандата Межправительственной рабочей группы открытого состава по возвращению активов ([CAC/COSP/WG.2/2019/2](#)), в котором приводится дополнительная информация о технической помощи, оказанной в осуществлении главы V Конвенции.

2. В резолюции 3/1 Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла круг ведения Механизма обзора хода осуществления. Также в этой резолюции Конференция постановила, что на Группу по обзору хода осуществления Конвенции возлагаются

* [CAC/COSP/IRG/2019/1](#).



функции по принятию последующих мер и продолжению работы Межправительственной рабочей группы открытого состава по технической помощи. В соответствии с пунктом 11 круга ведения одна из целей Механизма обзора заключается в том, чтобы оказывать государствам-участникам помощь в выявлении и обосновании конкретных потребностей в технической помощи, а также способствовать и содействовать ее оказанию. В соответствии с пунктом 44 круга ведения Группе по обзору хода осуществления поручается рассматривать потребности в технической помощи для обеспечения эффективного осуществления Конвенции.

3. В резолюции 4/1 Конференция рекомендовала всем государствам-участникам, где это применимо, указывать при заполнении комплексного контрольного перечня вопросов для самооценки и в страновых докладах выявленные потребности в технической помощи, предпочтительно в порядке приоритетности и в увязке с осуществлением положений Конвенции, рассматриваемых в рамках соответствующего цикла обзора. В этой же резолюции Конференция постановила, что на основе результатов процесса обзора и в соответствии с кругом ведения Механизма обзора Группе по обзору хода осуществления надлежит рассмотреть приоритетные области оказания технической помощи. Далее, в резолюции 7/3 Конференция вновь подчеркнула важность рассмотрения Группой приоритетных областей оказания технической помощи, а также консолидированной информации о тенденциях в области требуемой и оказываемой технической помощи. В этой же резолюции Конференция призвала государства-участники и впредь добровольно предоставлять Группе по обзору хода осуществления в соответствии с принятым кругом ведения информацию о текущих, предполагаемых и неудовлетворенных потребностях в технической помощи, включая потребности, выявленные с помощью процесса обзора, и призвала также государства-участники использовать эту информацию для предоставления данных в интересах программ по технической помощи.

4. Следует отметить, что оказание технической помощи является неотъемлемой частью Конвенции; в частности, технической помощи и обмену информацией посвящена ее глава VI. Во время первого цикла обзора государства указали свои потребности в технической помощи, распределив их по категориям, заданным в комплексном контрольном перечне вопросов для самооценки¹.

5. Перед началом проведения второго цикла обзора Конференция на своей шестой сессии пересмотрела метод определения потребностей в технической помощи во время второго цикла (CAC/COSP/2015/10). В этой связи вопрос о том, как следует указывать потребности в технической помощи в контрольном перечне вопросов для самооценки, неоднократно обсуждался во время дискуссий, по итогам которых был принят пересмотренный контрольный перечень (CAC/COSP/IRG/2016/4). По сравнению с перечнем первого цикла он в меньшей степени связывает государства какими-либо ограничениями или заданными условиями при определении потребностей в технической помощи. Тем не менее в пересмотренном перечне приводятся примеры того, какого рода помощь может быть востребована.

6. Настоящая записка содержит обновленную информацию о потребностях в технической помощи, указанных в ходе страновых обзоров хода осуществления главы II (Меры по предупреждению коррупции) и главы V (Меры по возвращению активов) Конвенции государствами-участниками, в отношении которых проводился обзор во время второго цикла работы Механизма обзора хода

¹ В перечне предусмотрены следующие категории: а) разработка законопроектов и консультирование по правовым вопросам; б) типовое законодательство; в) разработка плана действий по осуществлению; г) обобщение успешных видов практики или накопленного опыта; е) типовые договоры или соглашения; ф) программы создания потенциала; г) экспертная помощь на местах; х) технологическая помощь; е) прочая помощь.

осуществления. При подготовке записки использована информация из 20 резюме докладов, работа над которыми к тому времени уже была завершена.

II. Потребности в технической помощи: общая оценка

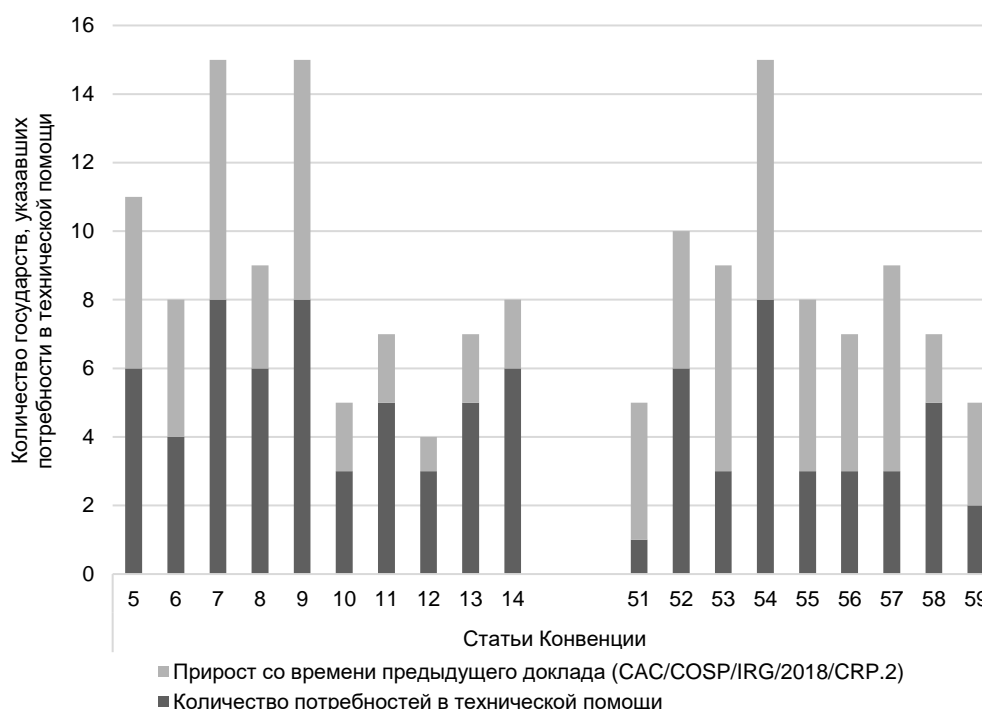
7. К апрелю 2019 года 20 государств-участников завершили работу над резюме докладов о проведенных в отношении них страновых обзорах или находились на заключительной стадии этого процесса. Из них 10 государств-участников указали свои потребности в технической помощи — в общей сложности 164 потребности (89 применительно к главе II и 75 применительно к главе V).

8. Как отмечено в документе об анализе передовой практики, опыта и мер, принятых государствами-участниками после завершения страновых обзоров в рамках первого цикла (CAC/COSP/2017/12), большинство государств-участников пришли к выводу, что Механизм помог выявить пробелы и недостатки как в осуществлении глав III (Криминализация) и IV (Международное сотрудничество), так и в осуществлении глав II (Меры по предупреждению коррупции) и V (Меры по возвращению активов). Государства-участники указали, что процесс обзора в рамках первого цикла послужил своего рода стимулом для начала принятия мер в областях, которые станут объектом обзора во время второго цикла.

9. Продолжает расти число просьб к УНП ООН об оказании технической помощи, поступающих от государств, которые принимают меры, касающиеся осуществления глав II и V, либо непосредственно по итогам первого цикла, либо в рамках подготовки ко второму циклу. Аналогичную динамику демонстрируют сейчас показатели количества просьб о технической помощи, поступающих от государств, в отношении которых уже завершился обзор в рамках второго цикла (см. рис. I).

Рис. I

Потребности в технической помощи по статьям



10. Большинство потребностей в технической помощи, указанных в резюме докладов, относятся к той или иной категории помощи, примеры которых приведены в контрольном перечне, а именно: разработка законопроектов; создание

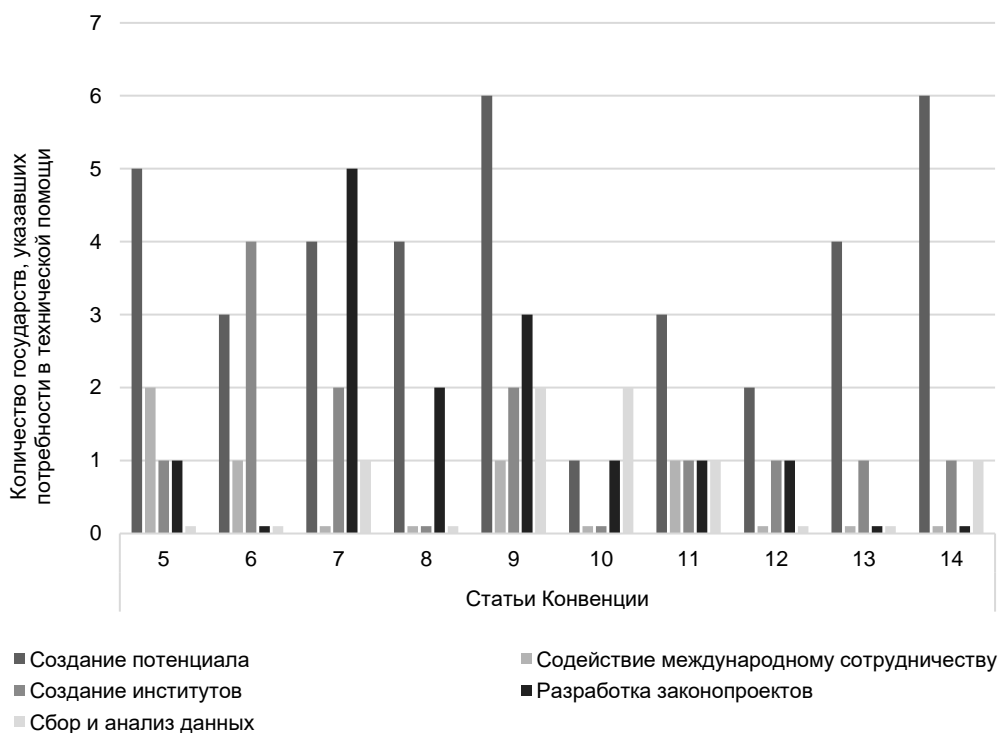
институтов; выработка политики; создание потенциала; проведение исследований, сбор и анализ данных; содействие сотрудничеству с другими странами. Большинство указанных потребностей относятся к категории «создание потенциала». Ниже представлен более подробный анализ, позволяющий определить, что конкретно включает в себя техническая помощь этой категории. Были выявлены потребности и в других категориях, а три государства-участника назвали не конкретные потребности в технической помощи, относящиеся к той или иной статье, а заявили об общем стремлении получить техническую помощь в осуществлении определенной главы.

11. Размер выборки по-прежнему сравнительно невелик, поэтому приведенный в настоящем докладе анализ не носит всестороннего характера, однако подготовка новых резюме, работа над которыми на момент подготовки доклада была близка к завершению, позволит провести более широкий анализ, который будет представлен на рассмотрение Группы на восьмой сессии Конференции государств-участников, запланированной на декабрь 2019 года. Тем не менее имеющиеся данные дают возможность понять основные тенденции, касающиеся типов выявленных потребностей в помощи и статей, к которым они относятся, а также их соотношение с разными категориями просьб об оказании технической помощи, полученных УНП ООН.

12. Хотя глава II содержит больше существенных положений, чем глава V, количество выявленных потребностей в технической помощи, относящихся к главе II, составило лишь 54 процента от общего числа выявленных потребностей. В предыдущей подготовленной Секретариатом оценке мер, принятых после завершения обзоров в рамках первого цикла (CAC/COSP/2017/12), было отмечено, что более половины государств сообщили о принятии мер, относящихся к главе II, и треть государств приняли меры, относящиеся к главе V. Другое отличие между двумя этими главами состояло в категориях выявленных потребностей: те, которые относятся к главе II, отличались большей степенью разнообразия (см. рис. II).

Рис. II

Потребности в технической помощи по категориям, глава II



Глава II (Меры по предупреждению коррупции)

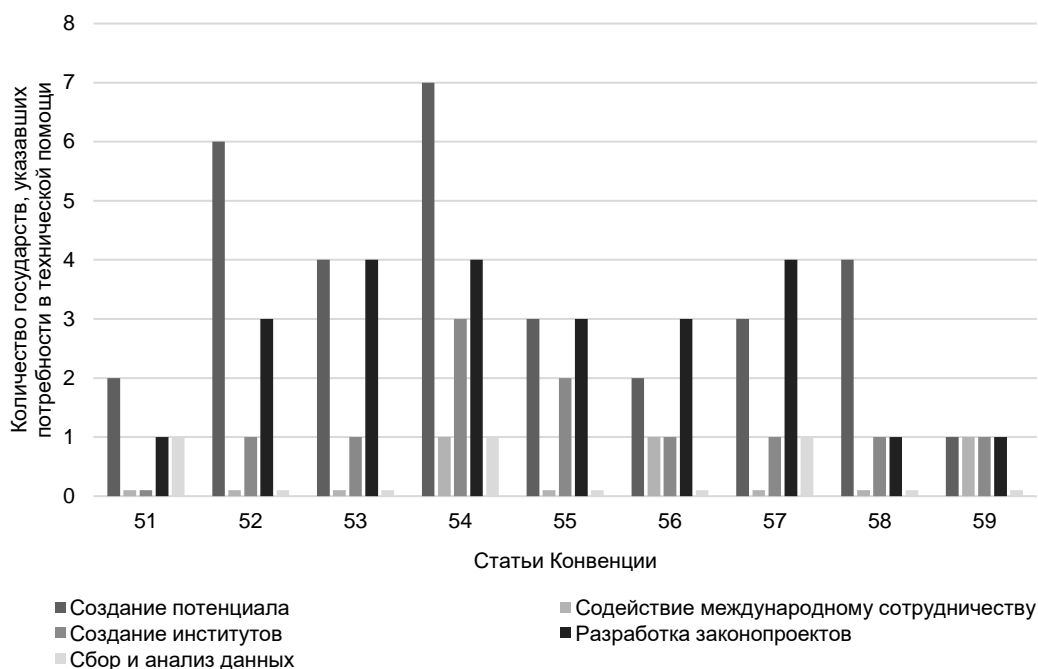
13. Ниже будет представлен подробный анализ наиболее часто указываемой потребности — в создании потенциала; помимо нее часто отмечается и потребность в создании или усовершенствовании различного рода национальных систем. Потребности в таких системах указали 6 из 10 государств, в отношении которых был проведен обзор: речь шла как о создании систем представления и проверки сведений об активах и коллизии интересов (статьи 7 и 8), так и о системах, относящихся к главе II в целом. Одно государство сослалось на его обзор в рамках первого цикла и сообщило о сохраняющейся потребности в технической помощи, касающейся деклараций об интересах, активах и дарах (статья 7).

14. Несколько государств указали также потребность в более эффективном использовании информационно-коммуникационных технологий или потребность в разработке компьютеризованных систем для целей предупреждения коррупции и борьбы с ней. Эти потребности можно считать общими, поскольку они относятся и к главе II, и к главе V. Анализ, посвященный главе II, показывает, что информационно-коммуникационные технологии зачастую необходимы не только для повышения эффективности работы национальных систем и организаций, но и для более эффективного реагирования учреждений на запросы потребителей их услуг, т.е. лиц, не входящих в систему государственного управления. Одно государство отметило, что информационно-коммуникационные технологии дают также возможность улучшить координацию и связь между соответствующими национальными учреждениями. Одной из двух статей главы II, применительно к которым были отмечены потребности в технической помощи, вновь стала статья 9 (Публичные закупки). Это перекликается с тем, какие меры были приняты государствами после их обзоров в рамках первого цикла, включая внедрение в приоритетном порядке порталов для закупок онлайн или полностью электронных систем закупок.

Глава V (Меры по возвращению активов)

15. В отношении главы V большинство указанных потребностей в технической помощи также касались создания потенциала (см. рис. III). Вместе с тем ряд государств отметили потребности, относящиеся к статье 54, а именно — связанные с управлением активами до их конфискации. В частности, государства указали на необходимость в создании органа или ведомства, ответственного за управление активами, или на необходимость внесения в законодательство поправок, касающихся управления активами, в особенности для случаев, связанных с другими государствами. Два государства отметили потребность в обмене успешным опытом управления активами до их конфискации.

Рис. III
Потребности в технической помощи по категориям, глава V



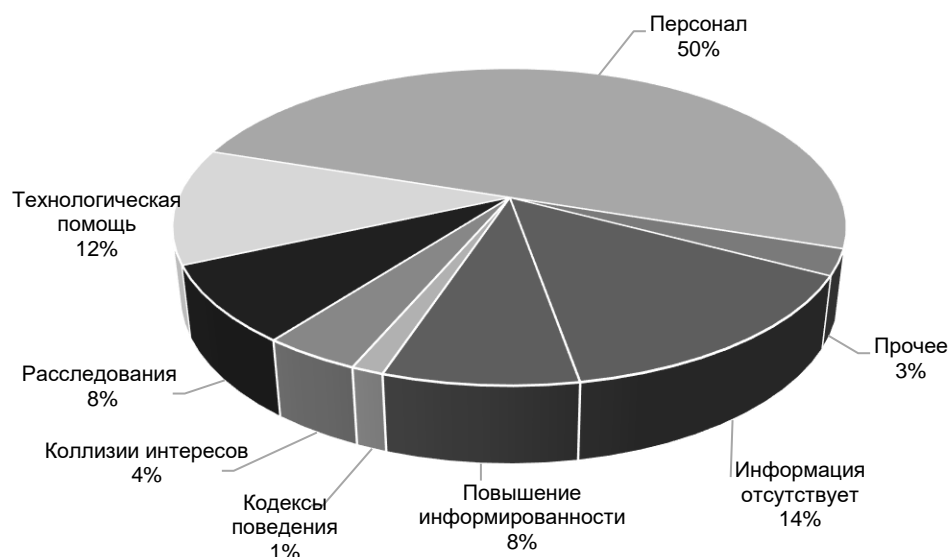
16. Потребность в технической помощи по финансовым расследованиям, отслеживанию и обнаружению незаконно полученных активов и доходов от преступлений была отмечена применительно ко всем статьям главы V. Кроме того, некоторые государства провели прямую связь между потребностями, указанными в отношении главы V, и потребностями, указанными в отношении статьи 14 (Меры по предупреждению отмыwania денежных средств) главы II. Эти потребности соотносятся также с выявленными во время первого цикла потребностями в технической помощи по главе III (Криминализация и правоохранительная деятельность), а именно потребностями в повышении или создании потенциала в области расследования и отслеживания доходов от коррупционных правонарушений.

Потребности в технической помощи по созданию потенциала

17. Около половины потребностей в технической помощи, выявленных в уже завершенных обзорах второго цикла, на которых основан настоящий анализ, касаются создания потенциала. При более пристальном изучении специфики этих потребностей становится ясно, что в категории «создание потенциала» можно выделить много различных подкатегорий. Потребности в создании потенциала были выявлены применительно к обеим главам, при этом доля потребностей, относящихся к главе II (54 процента), лишь незначительно превышает количество потребностей, связанных с главой V (46 процентов). Кроме того, потребности этой категории были отмечены 9 государствами из 10, указавших свои потребности в технической помощи к настоящему времени.

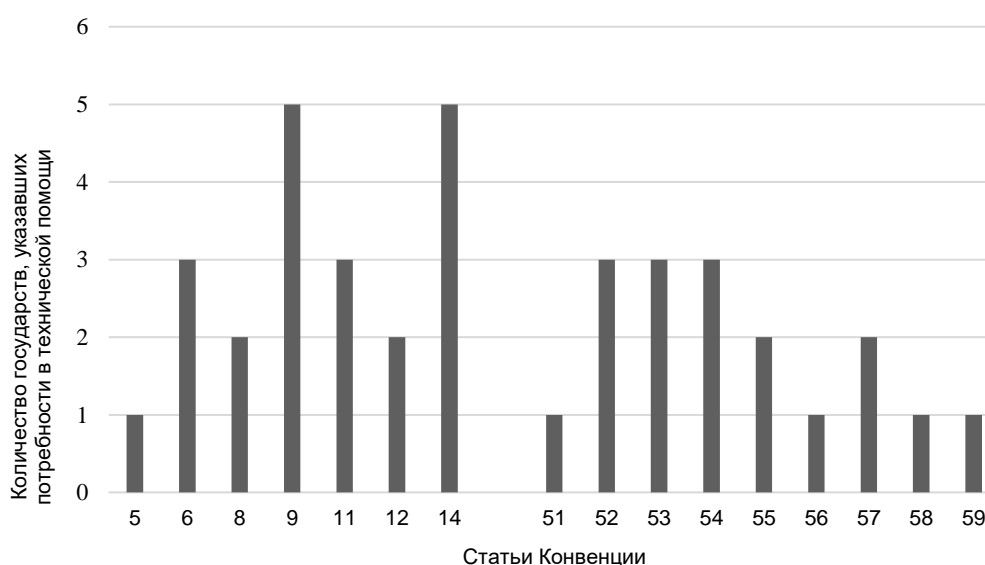
18. При анализе потребностей в технической помощи в рамках подготовки настоящего документа было отмечено, что требования по разным потребностям отличались друг от друга. Так, отдельно взятая потребность в создании потенциала могла касаться как обучения сотрудников национального учреждения, так и разработки системы декларирования активов. В этой связи для целей настоящего анализа Секретариат ввел дополнительное разделение некоторых выявленных потребностей на подкатегории (см. рис. IV).

Рис. IV

Подкатегории потребностей в технической помощи по созданию потенциала

19. Половина потребностей в технической помощи, отнесенных к созданию потенциала, касались повышения квалификации сотрудников и распределились по всем статьям обеих глав, за исключением статей 7, 10 и 13 главы II (см. рис. V). Примечательно, что потребность в создании потенциала применительно к статье 9 (Публичные закупки и управление публичными финансами) касается не самих публичных закупок, а исключительно повышения квалификации государственных аудиторов в части требований аудита. Кроме того, три государства указали, что предметами подобного обучения и другой помощи будут элементы риска, т.е. риск-ориентированный аудит, управление рисками и внутренний контроль.

Рис. V

Количество потребностей в технической помощи, связанной с персоналом

20. Три государства отнесли к категории «создание потенциала» потребности в технической помощи, связанные с коллизией интересов и касающиеся статьи 7 (Публичный сектор). Речь идет о помощи в совершенствовании имеющихся систем урегулирования коллизий интересов в целях повышения их эффективности. Вместе с тем более широкий анализ показал, что еще три государства указали потребности в помощи, касающейся систем урегулирования коллизий

интересов, например, обработки и проверки раскрываемых сведений о коллизии интересов. Хотя эти три государства указали свои потребности применительно к статье 7, они встречаются и в таких категориях технической помощи, как «создание институтов», «проведение исследований» и в универсальной категории «прочее». Одно из государств, отметивших потребности в технической помощи по главе II в целом, конкретно упомянуло также коллизию интересов. Схожая ситуация наблюдалась и с потребностями в технической помощи, связанной с кодексами поведения: два государства дополнительно указали требование об обучении сотрудников по тематике кодексов поведения.

21. Одна из подкатегорий технологической помощи, к которой отнесли свои потребности шесть государств, включала самые разнообразные виды применения информационно-коммуникационных технологий — от внедрения системы ведения дел в судопроизводстве (статья 11) и систем учета коллизий интересов (статья 7) до обнаружения доходов от преступлений (статья 52) и анализа и структуризации больших объемов данных методами извлечения информации из массивов данных (статья 58). Одно из государств отметило потребность в технической помощи в виде содействия техническим специалистам по аудиовизуальным средствам в создании мультипликационных и других аудиовизуальных материалов по тематике борьбы с коррупцией (статья 13).

III. Оказание технической помощи в поддержку осуществления главы V (Меры по возвращению активов)

22. В течение отчетного периода Секретариат продолжал содействовать организации глобальных, региональных и национальных учебных мероприятий по вопросам второго цикла обзора для координаторов и проводящих обзор экспертов из всех государств-участников, в отношении которых проводится обзор, и всех государств, выполняющих обзор.

Возвращение активов

23. Секретариат продолжал предоставлять определяемую спросом и учитывающую конкретные потребности помощь государствам в их усилиях по возвращению активов, в том числе действуя по линии Инициативы УНП ООН и Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов (СтАР). За отчетный период такую помощь получили 20 стран и три региональных сетевых объединения, при этом продолжали поступать новые просьбы. УНП ООН и Инициатива СтАР также взаимодействовали с рядом других юрисдикций и региональных и/или международных организаций в таких областях, как создание потенциала и предоставление технической помощи. На международном, региональном и национальном уровнях было проведено большое число учебных мероприятий по таким темам, как координация действий внутри страны, международное сотрудничество, взаимная правовая помощь в области возвращения активов, проведение финансовых расследований, в том числе эффективное использование данных из открытых источников, управление и распоряжение арестованными и конфискованными активами, а также предотвращение незаконных финансовых потоков.

24. Большинство мероприятий, проведенных по линии Инициативы СтАР, было связано с реализацией страновых программ. Они разрабатываются в качестве многолетних программ, которые охватывают широкий круг различных видов деятельности, включая разработку стратегий возвращения активов и создание подразделений, занимающихся возвращением активов и управлением активами, использование различных методов финансовых расследований, раскрытие информации об активах, проведение судебной экспертизы для целей подготовки

дел к рассмотрению, консультирование по вопросам ведения дел и обеспечение взаимодействия с другими юрисдикциями.

25. Что касается оказания помощи в разработке законодательства, то УНП ООН продолжало взаимодействовать с государствами в целях проведения оценки хода осуществления ими положений главы V Конвенции. Кроме того, УНП ООН и Инициатива СтАР выполнили ряд других поступивших от государств просьб о проведении аналитических обзоров законодательства или об оказании помощи в разработке законодательства.

26. Для получения более подробной информации о предоставленной технической помощи в области возвращения активов, Группе по обзору хода осуществления предлагается ознакомиться с документом [CAC/COSP/WG.2/2019/2](#), в котором представлена более полная информация о технической помощи, оказанной в поддержку осуществления главы V.

Региональные платформы

27. С 2017 года в Восточной Африке и Юго-Восточной Азии функционируют региональные платформы для ускорения осуществления Конвенции. Членами платформы для Юго-Восточной Азии являются государства — члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, а платформы для Восточной Африки — члены Ассоциации ведомств по борьбе с коррупцией государств Восточной Африки. По итогам анализа результатов завершенных обзоров и их обсуждения с участвовавшими в обзоре странами были определены основные тематические направления работы. В обоих регионах одним из главных направлений работы остается потенциал проведения финансовых расследований. С участием региональных экспертов по данной тематике были разработаны соответствующие технические мероприятия. В Юго-Восточной Азии усилия были сосредоточены на регионе дельты реки Меконг, где для следователей по коррупционным правонарушениям был организован ряд аудиторных учебных курсов по финансовым расследованиям.

28. В Восточной Африке применяется трехвекторный подход, объединяющий совершенствование стандартного порядка действий при проведении финансовых расследований, финансирование обучения следователей по коррупционным правонарушениям на онлайн-учебных курсах, посвященных финансовым расследованиям, и курирование конкретных расследований, проводимых следователями. С июня 2018 года государства — члены платформы проводят оценки потребностей для каждой страны и аналитические мероприятия по выявлению внутренних недостатков в этих областях.

29. В течение 2019 года будут созданы новые региональные платформы в Южной Америке и на юге Африки, при этом планируется создание и других платформ в зависимости от поступления добровольных взносов.

Наращивание потенциала финансовых расследований

30. Потребности в технической помощи по наращиванию потенциала государств-участников в области проведения финансовых расследований были выявлены как в ходе первого цикла обзора, так и на начальных стадиях второго цикла. В соответствии с уже выявленными потребностями и в расчете на поступление информации о новых потребностях УНП ООН приступило к подготовке практического учебного курса по финансовым расследованиям и в настоящее время занимается разработкой продвинутого курса. Курсы предназначены для повышения квалификации слушателей (прежде всего следователей и работников прокуратуры) в области финансовых расследований и включают несколько практических сценариев.

31. При оказании вышеупомянутой технической помощи первого уровня стал очевиден другой имеющийся недостаток — отсутствие стандартного порядка действий для следователей. В этой связи в дополнение к вышеописанным учебным курсам разрабатывается соответствующая методология, с помощью которой можно будет производить оценку имеющихся стандартных процедур для следователей по коррупционным правонарушениям, с целью подготовить практическое руководство по расследованиям коррупционных правонарушений и уголовному преследованию в связи с ними.

IV. Заключение

32. Во время первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления все большее значение приобретал его компонент взаимного обучения, благодаря которому зачастую удавалось незамедлительно удовлетворять потребности в технической помощи и налаживать связи для дальнейших учебных поездок и реализации возможностей обучения. Секретариат неоднократно принимал это к сведению и оказывал необходимое содействие. Например, координатор, который принимал участие в учебном практикуме по вопросам функционирования Механизма, выразил желание более подробно изучить практику возвращения активов, о которой рассказал координатор из другого государства. Последующее общение между двумя координаторами позволило организовать соответствующую учебную поездку. Другим примером служит оказание помощи в подготовке ко второму циклу государству-участнику, в отношении которого производился обзор, со стороны государства-участника, выполнявшего данный обзор. Внушает оптимизм то, что данный аспект функционирования Механизма сохранял свое значение и во время второго цикла. Так, 6 из 10 государств-участников, в отношении которых проводился обзор и которые указали свои потребности в технической помощи, отметили, что для проведения работы внутри страны им необходима информация об успешной практике других государств. У одного из государств единственная потребность в технической помощи заключалась в обмене примерами успешной практики.

33. Следует подчеркнуть, что пользу от определения потребностей в технической помощи в процессе обзора осуществления существенно повышает предоставление более подробной информации. По сути, описание контекста для той или иной указанной потребности позволяет в общих чертах определить, какого рода помощь потребуется для более эффективного осуществления Конвенции государством. В рассмотренной выборке докладов об обзоре хода осуществления и их резюме около 8 процентов всех потребностей были указаны лишь по своей категории, без дальнейшего уточнения. Относительно 14 процентов потребностей в технической помощи по созданию потенциала не были приведены никакие дополнительные подробности.

34. Как следует из вышесказанного, потребности в технической помощи, будучи приоритетными задачами конкретного государства, требуют учета его национальных условий. В этой связи Группа, возможно, пожелает рекомендовать всем государствам — участникам Конвенции, вне зависимости от того, проводится ли обзор в отношении них или обзор выполняют они сами, стараться предоставлять более подробную информацию о своих потребностях в технической помощи.