

20 September 2010
Russian
Original: English

**Конференция участников Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности**

Пятая сессия

Вена, 18-22 октября 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Рассмотрение возможных механизмов обзора хода
осуществления Конвенции и протоколов к ней**

**Доклад о реализации экспериментальной программы
по обзору хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности и протоколов к ней и
извлеченных уроках**

Доклад Секретариата

I. Введение

1. Одной из задач Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹ является содействие осуществлению Конвенции и проведение обзора хода ее осуществления. Согласно пункту 3 статьи 32 Конвенции, Конференция должна согласовать механизмы для достижения поставленных перед ней целей, в частности для проведения периодического обзора хода осуществления Конвенции.

2. В решении 4/1 Конференция выразила обеспокоенность в связи с сохраняющимися пробелами в осуществлении Конвенции и протоколов к ней и сочла, что необходимо изыскивать различные варианты создания соответствующего эффективного механизма для оказания Конференции помощи в обзоре хода осуществления Конвенции и протоколов к ней.

* СТОС/COP/2010/1.

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.



3. В связи с этим Конференция в том же решении просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) созвать по крайней мере одно межправительственное совещание экспертов, которое должно представить ей на пятой сессии доклад о соответствующих механизмах для обзора хода осуществления Конвенции и протоколов к ней. Во исполнение этого решения 30 сентября 2009 года в Вене было проведено совещание экспертов. По просьбе экспертов 25-26 января 2010 года в Вене было проведено еще одно совещание. Эксперты согласовали ряд рекомендаций, которые представлены в докладе совещания (СТОС/СОР/EG.1/2010/3). Эксперты рекомендовали Конференции, в частности, создать рабочую группу открытого состава по осуществлению Конвенции и протоколов к ней с целью изыскания различных вариантов создания соответствующего эффективного механизма для оказания Конференции помощи в проведении обзора хода осуществления Конвенции и протоколов к ней. Они также отметили, что заинтересованные государства-члены могли бы изучить вместе с Секретариатом, при условии наличия внебюджетных ресурсов, пути и средства обзора осуществления ими Конвенции и протоколов к ней.

4. После второго совещания экспертов было решено учредить экспериментальную программу по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против организованной преступности и протоколов к ней с целью помочь заинтересованным государствам-участникам в проведении подробной оценки соблюдения отдельных положений Конвенции и стимулировать обмен знаниями и передовым опытом в области осуществления Конвенции. Помимо этих основных целей, экспериментальная программа будет служить также для оценки возможности создания глобального механизма обзора и проверки различных методов обзора. Информация об извлеченных уроках и опыте, накопленном в ходе осуществления проекта, позволит Конференции принять более компетентные решения относительно механизма обзора, который она, возможно, пожелает создать в будущем. Настоящий документ имеет целью ознакомить Конференцию с последней информацией о работе, проделанной в рамках экспериментальной программы.

II. История создания и цели экспериментальной программы обзора

5. Осуществление экспериментальной программы обзора началось 30 апреля 2010 года в соответствии с решением расширенного бюро Конференции, принятым на четвертой сессии. По просьбе бюро в апреле 2010 года Секретариатом была подготовлена концептуальная записка, а региональным группам было предложено распространить информацию об экспериментальной программе. Добровольное участие в проекте согласились принять тринадцать государств², а многие другие выразили заинтересованность присоединиться к программе позднее. Экспериментальная программа обзора учреждена в качестве проекта технической помощи и

² Индонезия, Италия, Колумбия, Мексика, Нигерия, Перу, Румыния, Сальвадор, Сербия, Соединенные Штаты Америки, Филиппины, Франция, Чили.

финансируется за счет внебюджетных ресурсов. В целях оценки возможности создания механизма обзора и отработки методов обзора предусматривается, что в рамках данной экспериментальной программы ЮНОДК будет оказывать заинтересованным государствам-участникам помощь в следующих областях: а) проведение подробной оценки соблюдения отдельных положений Конвенции об организованной преступности; б) обмен знаниями и передовым опытом в области осуществления Конвенции.

6. Первое совещание заинтересованных участников было проведено в Вене 7-9 июля 2010 года. В совещании участвовали эксперты-координаторы из государств – участников экспериментальной программы обзора и наблюдатели от заинтересованных государств. Эксперты обсудили общие и организационные вопросы, связанные с осуществлением экспериментальной программы, включая методiku, охват и процедуры обзора. Они пришли к заключению, что для наиболее эффективной проверки возможных методов обзора в рамках экспериментальной программы целесообразно выделить два взаимодополняющих направления работы. Оба направления будут иметь общую отправную точку – самостоятельную оценку осуществления отдельных положений Конвенции государствами-участниками. Однако в дальнейшем работа в каждом из направлений будет проходить в разных режимах и преследовать разные цели: первое направление будет посвящено проведению взаимных обзоров и изучению ситуации на уровне отдельных стран, а второе направление – экспертный обзор – будет посвящено анализу общих тенденций и подготовке общих рекомендаций.

7. В настоящем докладе рассказывается о проделанной работе и опыте государств, участвующих в обоих направлениях экспериментальной программы.

III. Первое направление работы: взаимный обзор

A. Этапы процесса обзора

8. Первое направление работы заключается в проведении взаимных обзоров, в рамках которых осуществление международного документа оценивается одним или несколькими государствами – участниками того же документа путем изучения законодательства и практики проверяемого государства. Принять участие в этом направлении работы согласились десять государств: Индонезия, Италия, Мексика, Нигерия, Перу, Румыния, Сальвадор, Сербия, Филиппины и Чили.

9. На совещании в июле 2010 года государства – участники экспериментальной программы согласовали следующий порядок проведения взаимных обзоров. Эксперты, участвующие в процессе обзора, будут назначаться правительствами с учетом их компетенции и опыта. На первом этапе государствам-участникам предстоит провести самостоятельную оценку осуществления отдельных положений Конвенции с помощью разработанной ЮНОДК компьютерной программы комплексной оценки. В ходе обзора будут рассмотрены следующие положения Конвенции: статья 5 о криминализации участия в организованной преступной группе, статья 10 об ответственности

юридических лиц, пункты 1 и 2 статьи 12 о конфискации и аресте, пункты 1, 3-5 и 10 статьи 16 о выдаче и пункты 9 и 13 статьи 18 о взаимной правовой помощи.

10. Отчет о результатах самопроверки будет затем рассмотрен экспертами из двух других государств-участников, одно из которых должно быть из того же региона, что и проверяемое государство, а второе – из другого региона. Такой порядок предусмотрен для того, чтобы помочь преодолеть определенные трудности, связанные с различиями правовых систем и языка. Было решено, что проверяемая информация и документы, подготовленные в рамках экспериментальной программы обзора, будут носить конфиденциальный характер, если только проверяемое государство не примет иного решения.

11. На следующем этапе обзора государства могут начать активный диалог для обсуждения хода осуществления Конвенции и выяснения оставшихся вопросов. Связь между государствами будет осуществляться по электронной почте, телефону, каналам аудио- и видео-конференц-связи. При необходимости на данном этапе обзора по инициативе проверяемого государства могут быть организованы ознакомительные поездки для содействия более глубокому пониманию и точной оценке представленной информации. Программа поездок составляется проверяемым государством по собственному усмотрению. В частности, проверяемое государство вправе само решать, с представителями каких государственных и судебных органов и общественных объединений следует встретиться обзорной группе.

12. Заключительный этап процесса обзора состоит в подготовке доклада по стране. Доклад готовится проводившими обзор государствами совместно с Секретариатом. Проект доклада представляется проверяемому государству, которое может высказать замечания до утверждения окончательного варианта доклада. Совместно с Секретариатом может быть также разработан план и график последующих мероприятий технической помощи.

13. В течение всего процесса обзора Секретариат выступает в качестве посредника. Он проверяет полноту отчетов о самопроверке и организует переговоры между государствами-участниками на этапе активного диалога. Секретариат также оказывает помощь в подготовке докладов по странам и, в соответствующих случаях, организации поездок в страны.

В. Ход работы над обзорами и сроки

14. На момент подготовки настоящего доклада была почти завершена работа над двумя обзорами. Были проведены две поездки (в Мексику и Сербию) и намечены еще три. Большинство остальных обзоров находились на этапе активного диалога между государствами-участниками. Обсуждение достигнутых успехов и извлеченных уроков планируется продолжить на втором совещании заинтересованных участников, которое состоится в Вене 29 сентября – 1 октября 2010 года. Предполагается, что экспериментальная программа продлится до 2011 года, когда должны быть завершены все обзоры, если не будет решено подключить к программе также другие заинтересованные государства.

С. Отзывы государств-участников

1. Самопроверка

15. Эксперты, участвующие в первом направлении экспериментальной программы, отмечали, что формат самопроверки является достаточным для начала процесса обзора. По их мнению, самопроверка является хорошей отправной точкой, однако для проведения объективного обзора необходимо, что самопроверка дополнялась другими мероприятиями. Эксперты подчеркивали важность представления информации об успешных методах работы, примеров из практики и сведений о возникших трудностях, как того требует программа комплексного обзора. Несколько участников высказывали мнение, что помимо отчета о самопроверке следует представлять также информацию об основных особенностях и специфике правовых систем государств-участников.

16. Государства, в отношении которых проводился обзор, в целом признавали, что самопроверка является полезным мероприятием, которое помогает государствам наладить активный межведомственный диалог и взаимодействие в сфере борьбы с организованной преступностью. В нескольких случаях проведение самопроверки служило прекрасным поводом для обсуждения вопроса об оптимальных способах осуществления Конвенции об организованной преступности на национальном уровне. Несколько участников отметили, что данное мероприятие создало благодатную почву для самоанализа и выявления проблем и возможных улучшений.

17. По словам участников, основная сложность, связанная с подготовкой отчетов о самопроверке, заключалась в том, чтобы найти специалистов, обладающих необходимым запасом навыков и опыта для всеобъемлющей оценки усилий государства в области борьбы с организованной преступностью. Участники отмечали, что положения, осуществление которых проверяется в рамках экспериментальной программы обзора, охватывают самые разные сферы деятельности. В связи с этим было рекомендовано выделить дополнительную финансовую помощь, для того чтобы обеспечить участие нескольких экспертов от каждой страны для адекватного охвата широкого круга вопросов, рассматриваемых в рамках обзора. Кроме того, одно из государств-участников сообщило о проблемах с настройкой программы для комплексного обзора. Подобные проблемы будут легко разрешимы в будущем, когда в Секретариате будет достаточно подготовленных сотрудников, которые смогут оказывать помощь и, при необходимости, проводить обучение по установке и использованию данной программы.

2. Активный диалог и посещения стран

18. По оценке государств-участников, активный диалог является наиболее важным этапом процесса обзора. Он позволяет участникам обмениваться дополнительной информацией, в частности о применении законодательных положений на практике, обсудить отдельные аспекты обзора и лучше понять особенности правовой системы проверяемого государства. Подобные обмены также способствуют налаживанию более тесных связей между экспертами из разных государств-участников и укреплению доверия между сторонами.

Эксперты из проверяемых и проверяющих государств отмечали, что знакомство с правовыми системами других стран позволило им значительно обогатить свои знания.

19. Обмен сообщениями на этапе активного диалога важен и при подготовке посещений стран. Участники подчеркивали важность проведения активных консультаций задолго до организации таких посещений. Они отмечали, что подробное обсуждение различных вопросов удобнее всего проводить в режиме видеоконференций и телефонных совещаний и рекомендовали выделять достаточное количество времени на такие формы общения. Участники также отмечали, что к активному диалогу необходимо привлекать тех специалистов, которые будут в дальнейшем участвовать в посещениях стран.

20. По мнению участников, посещения стран являются весьма позитивным и важным аспектом экспериментальной программы и придают еще большую ценность процессу обзора. Они позволяют составить наиболее полное представление об институциональном устройстве и правовой системе проверяемого государства и осуществлении рассматриваемых положений на практике. Посещения стран также позволяют собрать подробную информацию по вопросам, на которые не было дано исчерпывающих ответов в ходе телефонных совещаний и видеоконференций.

21. Два посещения, которые были проведены на момент написания доклада, оказались весьма полезными и познавательными мероприятиями, в ходе которых специалисты из обзорной группы смогли ознакомиться с институциональной и правовой системой других стран и получить наглядное представление о том, каким образом отдельные меры борьбы с организованной преступностью, например конфискация, могут применяться на практике. Один из участников сообщил, что он намерен предложить провести реформу законодательства в своей стране на основе опыта, который ему удалось изучить в ходе обзора.

22. По отзывам государств, в отношении которых проводился обзор, посещения стран позволили привлечь к данному процессу большое число национальных экспертов, которые обладают обширными практическими знаниями по рассматриваемым темам, но не могли участвовать в обзоре в качестве координаторов. Эти эксперты смогли рассказать о достигнутых успехах и возникших трудностях и тем самым помогли участникам обзорной группы лучше понять ситуацию в стране. Проверяемые государства подчеркивали, что они считают такой процесс объективным и полезным. Они с удовлетворением отмечали, что в рамках обзора много внимания уделяется обмену передовым опытом и изучению как успехов, так и трудностей, с которыми сталкиваются все государства-участники в области предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней.

3. Возникшие трудности

23. Основная трудность, с которой столкнулись государства-участники, решившие завершить обзор к пятой сессии Конференции, заключалась в том, чтобы уложиться в намеченные сжатые сроки. Координация и внутренние консультации на практике заняли больше времени, чем предполагалось. Вторая трудность была связана с обеспечением перевода в тех случаях, когда

официальные языки государств, участвовавших в обзоре, различались. Языковые проблемы затрудняли контакты со специалистами в ходе посещений стран и ограничивали возможности для обмена опытом. Работа над некоторыми обзорами замедлилась из-за необходимости перевода законодательных актов на другой язык. Поскольку активный диалог между экспертами из проверяемых и проверяющих стран является одним из важнейших аспектов процесса обзора, участники отмечали необходимость преодоления языковых барьеров путем обеспечения письменного и устного перевода, в первую очередь на официальные языки Организации Объединенных Наций. Наконец, еще одна трудность была связана с тем, что специфика некоторых правовых систем не всегда понятна экспертам из государств с иными правовыми традициями.

4. Предварительные выводы

24. Большинство участников признавали, что важную роль в процессе обзора играет Секретариат, который оказывает экспертную помощь и следит за тем, чтобы работа над всеми обзорами проходила гладко как с содержательной, так и с организационной точки зрения. Секретариату было рекомендовано и далее играть эту роль и готовить более подробную справочную информацию об особенностях правовых систем для содействия взаимопониманию между государствами-участниками.

25. В целом, участники с удовлетворением отмечали, что экспериментальная программа обзора дала участвующим в ней государствам возможность подробно обсудить вопросы осуществления Конвенции об организованной преступности, обменяться информацией в доверительной атмосфере и поделиться друг с другом опытом и методами работы. Взаимное доверие способствовало созданию атмосферы открытости, благодаря которой представители проверяющих государств получили возможность посетить особо охраняемые объекты инфраструктуры и встретиться с ведущими политическими деятелями. Эти отличные результаты стали возможны благодаря целеустремленности и заинтересованности всех участвовавших в обзоре специалистов.

IV. Второе направление работы: экспертный обзор

A. Определение метода работы в рамках второго направления: форум для оказания содействия в вопросах осуществления Конвенции и протоколов

26. Как отмечалось выше, вторым направлением работы в рамках экспериментальной программы является проведение экспертного обзора с целью изучения общих тенденций и подготовки общих рекомендаций. После первого совещания заинтересованных участников, прошедшего в июле 2010 года, принять участие во втором направлении работы согласились пять государств: Индонезия, Колумбия, Румыния, Соединенные Штаты Америки и Франция. Эти государства решили, что в рамках проводимого ими обзора будут рассмотрены следующие положения Конвенции об организованной

преступности: статья 5 о криминализации участия в организованной преступной группе, статья 10 об ответственности юридических лиц, пункты 1, 3, 4, 5 и 10 статьи 16 о выдаче и пункты 9 и 13 статьи 18 о взаимной правовой помощи.

27. На совещании в июле 2010 года государства-участники обсудили и согласовали следующий порядок работы: каждое из государств должно подготовить отчет о самопроверке, который будет распространен среди остальных государств вместе с тематическим документом, который будет подготовлен Секретариатом. После изучения этих документов эксперты из государств, участвующих в данном направлении работы, соберутся в Вене для обсуждения основных вопросов, возникших в процессе самопроверки, и предварительного обсуждения извлеченных уроков.

28. Государства, участвовавшие во втором направлении работы, обсудили накопленный опыт и обменялись мнениями в ходе специального совещания, состоявшегося в Вене 1-3 сентября 2010 года. Итоги этих обсуждений и предварительные заключения о методах экспертного обзора кратко изложены ниже с целью содействия Конференции в обсуждении возможных механизмов обзора хода осуществления Конвенции и протоколов к ней.

В. Оценка метода обзора в рамках второго направления работы

29. Участники совещания экспертов особо отмечали, что работа в рамках второго направления носила неформальный и коллективный характер. Они отмечали, что обзор в рамках данного направления не ограничивался простой оценкой осуществления Конвенции об организованной преступности, а был направлен на выявление различных вариантов осуществления ее отдельных статей. Кроме этого, участники с удовлетворением отмечали, что обсуждения, состоявшиеся в ходе совещания экспертов, имели практическую направленность, носили непредвзятый характер и были ориентированы на вопросы технической помощи. По их мнению, работа в рамках данного направления наглядно продемонстрировала, что осуществление Конвенции и протоколов представляет собой постепенный процесс и что всесторонние обсуждения, которым способствует проведение обзора, могут быть полезны любому государству независимо от того, завершило ли оно нормативную работу по осуществлению Конвенции или находится лишь на ее начальном этапе.

1. Самопроверка и тематический документ

30. Участники второго направления отмечали, что подготовка отчетов о самопроверке обременительна и отнимает ресурсы, которые требуются на другие цели. Вместе с тем они отмечали, что такое впечатление могло сложиться из-за сжатости сроков, в которые осуществлялась экспериментальная программа. Кроме этого, эксперты высказывали опасения, что содержащиеся в отчетах о самопроверке сведения может оказаться недостаточно для проведения конструктивных дискуссий. Тем не менее, они признали, что использование отчетов о самопроверке в качестве отправной точки способствовало проведению подробных обсуждений. В тех случаях,

когда осуществление Конвенции и протоколов вызывало трудности, отчеты о самопроверке помогали экспертам выявить проблемы и найти оперативные решения. В тех же случаях, когда, согласно отчетам, проблем с осуществлением почти или вовсе не возникало, эксперты могли перейти к обсуждению других не менее важных вопросов.

31. Несколько участников отмечали, что, хотя самопроверка и является необходимой отправной точкой, для целей, преследуемых в рамках второго направления работы, было бы весьма желательно, чтобы государства, отвечая на вопросы об осуществлении тех или иных положений, не ограничивались ответами "да", "нет" и "частично", а поясняли также причины того или иного положения дел, дополнительно представляя тексты соответствующих законов, программных документов и судебных постановлений.

32. Среди экспертов был распространен тематический документ, подготовленный на основе отчетов о самопроверке, представленных государствами-участниками, и содержащий сведения об осуществлении соответствующих статей Конвенции об организованной преступности в разбивке по статьям и странам, а также краткую обзорную информацию об осуществлении той или иной статьи во всех государствах-участниках, приводимую в начале каждого раздела. Участники отметили, что подготовленный Секретариатом тематический документ оказался полезным в работе, однако высказали мнение, что при его подготовке следовало уделить больше внимания выявлению общих проблем и тенденций и рассмотрению возможных решений и конкретных мер технической помощи. Для этого было предложено разрешить Секретариату задавать государствам конкретные вопросы по их отчетам о самопроверке с целью повышения качества имеющейся информации и сбора более подробных сведений, необходимых для проведения тематического анализа. В качестве варианта Секретариату было предложено подготовить список вопросов и распространить его среди всех экспертов для комментариев.

33. Наконец, эксперты отметили, что использование отчетов о самопроверке и подготовленного на их базе тематического документа в качестве основы для обсуждения помогло им лучше сосредоточиться на выбранных темах.

2. Обсуждение на уровне экспертов

34. Участники отмечали, что обсуждения на уровне экспертов, проведенные в рамках второго направления работы, были весьма полезны и гораздо лучше, чем простой обмен вопросами и ответами, способствовали обмену опытом между проверяемыми и проверяющими государствами по широкому кругу тем, имеющих отношение к рассматриваемым положениям Конвенции. Так, в ходе обсуждения вопроса об осуществлении статьи 16 о выдаче один из участников задал вопрос о том, требуется ли для выполнения просьбы о выдаче, чтобы соответствующее деяние признавалось преступлением в обоих государствах на момент его совершения, или же достаточно, чтобы оно признавалось таковым на момент поступления просьбы о выдаче. Эксперты смогли сразу же обменяться опытом по данной теме.

35. Эксперты признавали, что работа в рамках данного направления позволяет специалистам вступать в прямое взаимодействие с потенциальными

партнерами по вопросам взаимной правовой помощи, выдачи и т. д. Это особенно ценно в тех случаях, если прежде никаких контактов налажено не было. В рамках данного направления работы государства-участники также имели возможность подробно обсудить практические подходы к решению таких важных вопросов, как обоюдное признание преступлений и выдача. Например, один из участников отметил, что выдача может осуществляться на дружественной основе и что его страна всегда старается найти способы для удовлетворения соответствующих просьб. Другой участник отметил, что его страна готова способствовать ускоренному обмену информацией в рамках дел о выдаче, и рекомендовал другим участникам напрямую связываться с компетентными органами его страны.

36. Участники отмечали, что обсуждения в рамках второго направления работы были направлены не столько на детальную оценку осуществления отдельных статей, сколько на изучение общей ситуации и выявление общих тем и тенденций. Например, в ходе обсуждения высказывалось мало замечаний по статье 18 о взаимной правовой помощи, что говорит о том, что механизм взаимной правовой помощи в целом функционирует исправно. Участники признавали, что данный метод работы позволил получить такую общую информацию, на получение которой ушли бы годы кабинетного анализа. Кроме того, благодаря своей простоте и оперативности данный метод может заинтересовать те страны, которые настороженно относятся к индивидуальным обзорам или желают подвергнуться проверке незамедлительно.

37. Эксперты отмечали, что большое содействие в проведении обзора оказывал Секретариат, который получал всю информацию от государств-участников и проводил предварительный анализ ответов на контрольный перечень вопросов для самопроверки и вопросы, заданные на этапе диалога между экспертами. Было отмечено, что подобный метод работы может импонировать некоторым государствам, которых не прельщает идея проверки со стороны другого государства-участника в рамках процедуры взаимного обзора и которые могут предпочесть проверку со стороны Секретариата как более объективную и менее прямолинейную.

38. Эксперты отмечали, что, хотя допускаемая в рамках такого обзора возможность задавать конкретные вопросы по разным темам и может быть расценена как излишняя прямолинейность, подобный метод работы позволяет специалистам самостоятельно выявлять пробелы в осуществлении Конвенции и протоколов в своей стране и определять потребности в технической помощи. По их мнению, это намного лучше, чем выслушивать мнение Секретариата или другой страны на данный счет. Кроме того, в ходе дискуссий, проводимых в процессе обзора, страны и Секретариат могут сразу же обсуждать все выявленные проблемы и возможности технической помощи.

39. Страны, участвовавшие во втором направлении экспериментальной программы, отмечали, что данный формат работы дает отличную возможность для содействия осуществлению Конвенции и протоколов и обмена опытом. Например, эксперт из страны, в которой возникли трудности с осуществлением статьи 10 об ответственности юридических лиц, имел возможность проконсультироваться с коллегой из другой страны с аналогичной правовой системой, в которой эта проблема была успешно решена.

40. Участники отмечали, что эффективность обсуждений во многом зависит от обстановки, в которой они проводятся. В традиционной обстановке Организации Объединенных Наций обеспечить открытое обсуждение различных вопросов было бы гораздо сложнее. Участники подчеркивали, что обсуждения должны проходить в камерной, неофициальной обстановке, располагающей к обмену мнениями, без председателя и президиума. В таких условиях эксперты смогут открыто и подробно обсудить рассматриваемые положения Конвенции и рассказать об успехах и трудностях.

41. Наконец, участники отметили, что обсуждения помогли выявить ряд вопросов, которые также имеют отношение к Конвенции об организованной преступности, хотя и не связаны напрямую с темами обзора. Например, в ходе обсуждений участники пришли к заключению о целесообразности организации информационно-разъяснительной работы и обучения по вопросам применения Конвенции об организованной преступности для сотрудников своих судебных органов.

42. Участники сравнили формат обсуждений, проведенных в рамках второго направления программы обзора, с совещанием группы экспертов открытого состава, например учрежденной Конференцией группы по международному сотрудничеству, однако отметили, что оба механизма имеют разные задачи и цели и будут не дублировать, а дополнять друг друга. Будучи предназначенным для обзора осуществления всех положений Конвенции об организованной преступности, а не только ее отдельных аспектов, касающихся, например, международного сотрудничества или торговли людьми, механизм экспертного обзора будет иметь гораздо более широкий охват. Кроме того, цель механизма обзора состоит в выявлении проблем в осуществлении Конвенции, тогда как в задачи рабочей группы входит обсуждение различных вопросов и выработка рекомендаций. Наконец, было отмечено, что обсуждения в рабочих группах нередко по многу раз возвращаются к одним и тем же вопросам и что проведение обстоятельной и конкретной дискуссии по заранее согласованным темам и положениям является более эффективным. В связи с этим было высказано предложение, что после завершения процесса обзора можно было бы создать рабочую группу для решения некоторых из выявленных проблем.

3. Размер и состав группы экспертов

43. Хотя все статьи, отобранные для обзора в рамках экспериментальной программы, содержали обязательные положения, они касались самых разных вопросов, входящих в компетенцию разных государственных органов и разных специалистов. Однако специалист по вопросам криминализации участия в организованной преступной группе (например, прокурор) далеко не всегда владеет всеми аспектами подготовки и рассмотрения просьб о взаимной правовой помощи в той же степени, в какой ими владеет сотрудник центрального органа. При заполнении контрольного перечня вопросов это не создает особых проблем, поскольку эту работу могут выполнять сразу несколько человек, однако присутствовать на совещании экспертов все специалисты не могут. Хотя участники склонялись к мнению, что работа над обзором в рамках экспериментальной программы шла в целом успешно, они отмечали, что в рамках глобального механизма обзора целесообразнее придерживаться тематического подхода. В связи с этим они отмечали, что в

идеале в совещании экспертов должны участвовать специалисты по каждой из рассматриваемых статей. Относительно размера группы экспертов участники заметили, что чем однороднее будет состав специалистов и чем сосредоточеннее группа будет рассматривать выбранные статьи, тем больше она может быть по размеру без ущерба для качества, содержательности и конструктивности дискуссий.

44. Один из участников высказал мнение, что в диалоге экспертов должны участвовать, по меньшей мере, три-четыре специалиста от каждой страны: как минимум, два сотрудника центрального органа (специалист по вопросам права и законодательства и специалист по вопросам международного правового сотрудничества) и один специалист с опытом судебной работы. Учитывая сложность вопросов, рассматриваемых в процессе обзора, к этой работе целесообразно привлекать представителей как правоохранительных, так и судебных органов.

45. Учитывая тот факт, что для решения многих вопросов уже созданы различные региональные структуры, участники отметили целесообразность их объединения в межрегиональную или международную группу, что позволило бы наладить новые связи и обмен информацией. Было высказано мнение, что в идеале в состав группы должно входить по две-три страны от каждого географического региона, т.е. в общей сложности 10-15 стран, каждая из которых должна быть представлена одним экспертом. В этом случае набор статей для обзора следует тематически ограничить, для того чтобы обсуждения были полезны для всех участников.

46. Наконец, все страны-участницы говорили о пользе участия наблюдателей в совещании экспертов и целесообразности их присутствия при обсуждении как основных, так и процедурных вопросов.

4. Набор тем для обзора

47. Как отмечалось выше, эксперты пришли к заключению, что в рамках глобального механизма обзора будет сложно рассматривать осуществление разнотипных статей и что для того, чтобы обеспечить всестороннее обсуждение без лишних затрат людских ресурсов, необходимо четко определить характер положений, которые будут рассматриваться в рамках одного обзора. В связи с этим участники согласились, что темы обзоров и их приоритетность должны определяться Конференцией.

48. Один из участников отметил, что многие вопросы правоприменения, касающиеся, в частности, порядка проведения совместных расследований, конфискации и ареста имущества, регулируются сразу несколькими международно-правовыми документами, например о борьбе с коррупцией и терроризмом. Вместе с тем для координации этих общих вопросов не создано никакого органа или механизма, и поэтому при рассмотрении положений, касающихся подобных вопросов, следует учитывать более широкий контекст и не ограничиваться рамками Конвенции об организованной преступности.

5. Временные рамки

49. Участники договорились о том, что после завершения совещания вся поступившая от экспертов информация об осуществлении Конвенции об

организованной преступности будет включена в ранее подготовленный тематический документ, который затем будет вновь распространен среди экспертов. Таким образом все участники процесса обзора получают краткий протокол обсуждений, к которому они смогут обратиться в будущем, чтобы еще раз оценить эффективность метода работы, выбранного в рамках второго направления.

50. Участники отмечали, что работа в рамках первого направления подойдет к концу после того, как все государства-участники обеспечат соблюдение положений Конвенции, тогда как работу по второму направлению можно продолжать бесконечно, собирая у специалистов информацию о проблемах и практических методах осуществления Конвенции.

6. Предварительные выводы

51. Участники совещания экспертов, проведенного в рамках второго направления работы, изначально решили, что цель их участия в экспериментальной программе состоит исключительно в том, чтобы испытать определенный метод обзора, с тем чтобы помочь Конференции в обсуждении данной темы. С этой целью они договорились провести открытый обмен мнениями, не вынося никаких суждений и не давая рекомендаций. Они решили посвятить все внимание обсуждению достоинств и недостатков выбранного метода обзора, не давая рекомендаций о том, следует ли его применять в будущем.

52. Эксперты, участвовавшие во втором направлении программы обзора, отмечали большую гибкость данного метода работы. Группа экспертов может быть любого размера и состава – как региональной, так и международной, как большой, так и маленькой. Положения для обзора могут быть взяты как из одного, так и из нескольких документов, быть как обязательными, так и факультативными, касаться как одной, так и нескольких тем. Состав специалистов, проводящих обзор, может также быть совершенно разным и включать независимых экспертов, сотрудников Секретариата и экспертов из государств-участников. Обзор может различаться по своей глубине и проводиться то в форме простого кабинетного анализа, то в виде однократного совещания экспертов, то в виде серии совещаний, то в форме поездки в страну. Наконец, в ходе данной работы можно также обсудить и решить вопрос о том, должен ли подобный вид обзора быть единичным мероприятием для каждой страны, временным механизмом для Конференции или регулярным процессом, повторяющимся раз в несколько лет.

53. Однако после двух дней обсуждений эксперты пришли к выводу, что подобный метод работы больше подходит для механизма содействия осуществлению Конвенции, чем для механизма, предназначенного для его проверки. В связи с этим было отмечено, что подобный процесс прекрасно дополняет механизм взаимного обзора, однако не является идеальным вариантом в качестве самостоятельного механизма и не подходит для использования в глобальном масштабе, поскольку проводимые в его рамках совещания экспертов могут быть эффективными только при определенных условиях. Например, все участники экспериментальной программы участвовали в ней на добровольной основе и были полностью открыты к сотрудничеству. Однако без этой открытости, без откровенного обмена опытом

и информацией о возникших трудностях совещание экспертов не могло бы нормально работать. Кроме того, в рамках крупных совещаний экспертов некоторые участники наверняка будут сообщать меньше сведений, чем другие, и в этом случае обзор осуществления окажется более поверхностным или вообще невозможным.

54. Кроме того, участникам совещания экспертов было не совсем ясно, что будет происходить в том случае, если в процессе обзора будут выявлены серьезные проблемы с осуществлением. Один из экспертов высказал мнение, что государства, участвующие в обзоре, должны иметь возможность давать рекомендации по осуществлению Конвенции. Однако в конечном итоге возобладало мнение, что данный формат работы больше подходит для рассмотрения общих вопросов и тенденций, а не для анализа частных проблем. По этой причине в задачи данного механизма обзора не должна входить подготовка конкретных рекомендаций для проверяемых стран.

V. Выводы

55. Участники обоих направлений экспериментальной программы с удовлетворением отмечали, что данное мероприятие предоставило государствам-участникам прекрасную возможность начать подробный диалог по вопросам осуществления Конвенции об организованной преступности, обменяться информацией в благоприятной доверительной атмосфере и поделиться опытом и методами работы. Государства-участники добросовестно старались дать объективную оценку процессу обзора, чтобы помочь Конференции в обсуждении вопроса о возможных механизмах обзора осуществления Конвенции и протоколов к ней.

56. Участники подчеркивали, что на осуществление экспериментальной программы отведены очень сжатые сроки и что все высказанные мнения носят предварительный характер. Несмотря на то, что осуществление программы началось не так давно, к моменту подготовки настоящего доклада были проведены уже две поездки³ в рамках первого направления работы и одно совещание экспертов в рамках второго направления. Все участники отмечали, что важную роль в решении содержательных и организационных вопросов, возникающих в процессе данной работы, играет Секретариат. Секретариату было рекомендовано и далее играть эту роль.

57. Наконец, было отмечено, что взаимное доверие между государствами-участниками способствует созданию атмосферы открытости, которая благоприятно сказывается на эффективности процесса обзора в рамках обоих направлений работы. Эти отличные результаты стали возможны благодаря целеустремленности и заинтересованности всех участников программы.

³ В Мексику и Сербию.