



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

Distr.: General
7 September 2009
Russian
Original: English

**Межправительственное совещание экспертов
открытого состава по вопросу о возможных механизмах
обзора хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности и протоколов к ней**

Вена, 28-30 сентября 2009 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

**Рассмотрение возможных механизмов обзора хода осуществления
Конвенции Организации Объединенных Наций против транс-
национальной организованной преступности и протоколов к ней**

**Подборка замечаний и мнений, полученных
от государств относительно возможных механизмов
обзора хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против транснациональной
организованной преступности и протоколов к ней**

Записка Секретариата

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Обсуждение необходимости в механизме обзора	3
III. Характер и методы обзора	4
A. Характер обзора	4
B. Методы обзора	5
C. Информационная основа обзора	7
D. Роль Секретариата	7

* СТОС/COP/WG.1/2009/1.



IV. Принципы, лежащие в основе механизма обзора	8
А. Общие принципы	8
В. Связи между механизмом обзора и технической помощью	9
V. Заключение: уместные замечания в связи с другими процессами обзора осуществления .	9

I. Введение

1. Согласно статье 32 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности на Конференцию участников возлагается обязанность расширять возможности государств-участников по борьбе с транснациональной организованной преступностью, содействовать осуществлению Конвенции и проводить обзор хода ее осуществления; кроме того, она должна, в частности, согласовать механизмы для достижения своих целей.

2. В своем решении 4/1 Конференция участников постановила, что ей необходимо изучить различные варианты создания соответствующего эффективного механизма для оказания ей помощи в обзоре хода осуществления Конвенции и протоколов к ней. Она обратилась с просьбой к Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности созвать не позднее сентября 2009 года в Вене по крайней мере одно межправительственное совещание группы экспертов открытого состава. Затем группа экспертов представит Конференции на ее пятой сессии доклад о механизмах обзора хода осуществления Конвенции и протоколов к ней.

3. В этом же решении Конференция обратилась с просьбой к государствам-членам представить Секретариату свои замечания и мнения с целью их обсуждения на этом совещании, а также просила Секретариат систематизировать полученные замечания и мнения для облегчения их обсуждения. 2 июля 2009 года государствам – участникам Конвенции об организованной преступности и государствам, подписавшим Конвенцию, была направлена вербальная нота по этому вопросу.

4. В настоящей записке отражены мнения, представленные в ответ на вербальную ноту 19 государствами¹. В ней привлекается внимание к возможным темам для обсуждения на межправительственном совещании экспертов, таким как актуальность механизма обзора, природа этого механизма, методы, которые могут им применяться, и принципы, которые должны лечь в его основу.

II. Обсуждение необходимости в механизме обзора

5. Большинство государств, приславших свои ответы, сочли, что механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней является как важным, так и необходимым. С точки зрения Франции, любая задержка в определении параметров и учреждении механизма обзора будет рассматриваться как отражение недостатков в надлежащем осуществлении Конвенции или даже отсутствия воли к эффективной борьбе с транснациональной организованной преступностью, торговлей людьми, незаконным ввозом мигрантов и незаконным оборотом огнестрельного оружия и боеприпасов.

¹ Аргентина, Бельгия, Канада, Китай, Колумбия, Мексика, Нидерланды, Панама, Перу, Румыния, Соединенные Штаты Америки, Турция, Филиппины, Финляндия, Франция, Чили, Эквадор, Ямайка и Япония.

6. В то же время, согласно мнению Китая, в настоящее время необходимость в механизме обзора отсутствует. С точки зрения Китая, число ответов, представленных на вопросники/контрольный перечень, по-прежнему остается слишком низким. Таким образом, наиболее срочная необходимость ощущается в усовершенствовании методологии сбора данных в целях создания более полной картины по вопросам осуществления государствами положений Конвенции и протоколов к ней. Только после полного осознания и изучения трудностей в деле осуществления Конференции участников следует принять решение по вопросу о том, существует ли необходимость в механизме обзора и какими характеристиками должен обладать такой механизм.

7. Большинство государств, представивших ответы, сочли, что углубленный обзор будет способствовать эффективному осуществлению Конвенции об организованной преступности и протоколов к ней. Его проведение также поможет повысить информированность общества о Конвенции и укрепить международное сотрудничество. Многие государства подчеркнули, что механизм обзора сыграет важную и полезную роль в определении и преодолении трудностей в деле осуществления Конвенции и протоколов к ней. Например, Турция высказала мнение, что создание механизма обзора позволит обеспечить действительную увязку технической помощи с приоритетными потребностями. Япония подчеркнула, что такой механизм будет содействовать повышению эффективности технической помощи.

III. Характер и методы обзора

A. Характер обзора

8. Большинство государств, приславших свои ответы, подчеркнули, что полномочия, которыми была наделена Конференция участников, должны быть сохранены и что она непременно должна осуществлять руководство учреждением механизма обзора, который должен носить межправительственный характер.

9. По мнению практически всех государств, ответы которых были получены, единый механизм обзора, охватывающий все четыре юридических документа (Конвенцию и три протокола к ней), был бы более целостным и простым в управлении. С точки зрения Китая, следует избегать проведения дублирующих друг друга обзоров с тем, чтобы сократить накладываемое на государство бремя. По мнению Франции, учреждение четырех отдельных механизмов будет сопряжено с опасностью подрыва процесса обзора в целом. С точки зрения Франции, основная трудность заключается в определении состава группы экспертов, которые должны быть способны работать со всеми темами, охватываемыми Конвенцией и протоколами к ней.

10. С другой стороны, Филиппины и Эквадор высказали мнение, что для полномасштабного учета широкого диапазона разнообразных вопросов, регулируемых Конвенцией и протоколами к ней, потребуется создание четырех отдельных механизмов обзора. Для решения этой задачи в ряде ответов (Мексика, Панама и Румыния) предлагалось учредить единый механизм, при том

что он состоял бы из ряда подмеханизмов или подразделений, которые занимались бы вопросами, связанными с каждым из четырех документов.

11. В других ответах предлагался поэтапный подход. Например, по мнению Японии, обзор должен сначала концентрироваться на небольшом числе положений, а затем его масштабы следует расширить. Финляндия предложила установить циклы обзора, каждый из которых состоял бы из ряда этапов, охватывающих отдельные группы вопросов. Финляндия также предложила сгруппировать вопросы, рассматриваемые в рамках каждого этапа, в соответствии с категориями национальных органов, компетентных представлять ответы: например, речь может идти о судебных органах, правоохранительных властях, органах пограничного контроля, а также властях, занимающихся вопросами здравоохранения и социального обеспечения, с тем чтобы избежать трудностей в представлении ответов, затрагивающих различные ведомства. С точки зрения Колумбии, структура механизма обзора должна быть гибкой. Колумбия высказала мнение, что каждое государство должно иметь возможность само решать в момент проведения оценки, желает ли оно, чтобы она проводилась в отношении осуществления всех документов или же только некоторых из них. Это помогло бы принять во внимание и тот факт, что некоторые из государств – участников Конвенции не являются участниками протоколов.

12. И наконец, многие из государств, приславших свои ответы, сочли, что соответствующие параметры будут в весьма значительной степени зависеть от того вида обзора, решение о котором будет принято. В этой связи Мексика высказала мнение о том, что следует учесть опыт, накопленный в отношении других международных документов. Эта страна сочла, в частности, что процесс обзора, начатый Межамериканской комиссией по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами под эгидой Организации американских государств, обладает рядом интересных аспектов, которые могут быть учтены при разработке механизма обзора для Конвенции об организованной преступности и протоколов к ней. Ямайка также подчеркнула важность полномасштабного использования потенциала региональных и субрегиональных организаций в целях оказания помощи в осуществлении Конвенции и протоколов к ней.

В. Методы обзора

13. Многие из государств, приславших ответы, высказали мнение о том, что этот механизм должен основываться на принципах взаимного обзора, проводимого экспертами. В этой связи Финляндия и Франция представили весьма подробное описание возможных этапов процесса обзора.

14. По мнению Финляндии, международные эксперты (назначаемые двумя или более другими государствами-участниками в каждом конкретном случае) будут проводить обзор результатов самооценки, осуществленной рассматриваемым государством. Такая работа будет предполагать посещение этими экспертами соответствующей страны, если только в исключительном порядке не будет принято решение о том, что такое посещение является излишним. На основе своего опыта Финляндия высказала мнение о том, что подобные посещения соответствующих стран создают возможности для более активного

взаимодействия между экспертами, проводящими обзор, и экспертами из рассматриваемой страны, что позволяет обеспечить действительное взаимное ознакомление с обеих сторон. Финляндия также подчеркнула, что такой метод часто позволяет решить проблемы, возникшие в ходе осуществления. Турция предложила аналогичную концепцию, согласно которой посещения соответствующих стран должны проводиться таким образом, который способствует активному и конструктивному диалогу между экспертами.

15. Франция предложила метод, аналогичный тому, который был описан Финляндией. Ответы на такие инструменты отчетности, как вопросники, контрольные перечни или комплексные компьютеризированные программы, должны анализироваться группой экспертов, в состав которой должен входить по крайней мере один эксперт из той же региональной группы, что и рассматриваемое государство. Участие экспертов из стран того же региона было также сочтено важным аспектом Колумбией. В качестве второго шага должен проводиться углубленный диалог между представителями рассматриваемого государства и группой экспертов. По мере необходимости, с согласия соответствующего государства, могут проводиться посещения на местах для сбора дополнительной информации. По мнению Франции, процесс обзора будет завершаться подготовкой доклада.

16. Согласно точке зрения Франции, проект доклада должен сначала передаваться группой экспертов рассматриваемому государству, которое до принятия заключительного доклада представит свои замечания. Цель заключительного доклада будет состоять в оценке сильных и слабых сторон той базы, которая была создана этим государством в целях осуществления Конвенции и протоколов к ней. В докладе будут также отмечены надлежащие виды практики в области борьбы с транснациональной организованной преступностью и определены приоритеты в деле улучшения осуществления Конвенции и протоколов к ней, равно как и соответствующие потребности в технической помощи.

17. По мнению Франции, в случае необходимости в доклад может быть включен список рекомендаций по содействию осуществлению. В этом случае рассматриваемое государство должно будет информировать группу экспертов и Конференцию участников о мерах, принятых в порядке осуществления этих рекомендаций. Мексика, Перу и Турция также выступили за подготовку рекомендаций для рассмотрения рассматриваемым государством. Мексика подчеркнула, что эти рекомендации должны носить конструктивный и уважительный характер и предоставлять рассматриваемому государству возможности для обратной связи. Турция подчеркнула, что консультации с рассматриваемым государством будут иметь важнейшее значение для обеспечения его причастности к сделанным выводам и возможным рекомендациям.

18. И наконец, Франция выступила за создание органа, который состоял бы из экспертов, назначенных государствами-участниками, и который занимался изучением заключительных докладов и составлением их резюме, включающего рекомендации для рассмотрения Конференцией участников. Рекомендации будут касаться приоритетов в деле улучшения осуществления Конвенции об организованной преступности и протоколов к ней, тех мер, которые будут сочтены необходимыми для достижения этой цели, а также потребностей в

технической помощи. Доклад, подготовленный этим органом, будет являться официальным документом Конференции участников и будет в этом качестве открыт для публичного доступа.

С. Информационная основа обзора

19. В рамках обсуждения методов обзора был поднят вопрос о том, какая информация должна учитываться в рамках данного процесса. Многие государства, приславшие свои ответы, высказали мнение, что вопросники и контрольные перечни представляют собой ценные источники информации и являются хорошим инструментом для начала ее сбора. По мнению Китая, механизм обзора должен основываться исключительно на информации, непосредственно представляемой Конференции участников каждым государством.

20. Ряд государств высказали мнение о том, что, хотя вопросники и контрольный перечень представляют собой хорошие инструменты для начала сбора информации, их нельзя рассматривать в качестве замены других источников сведений. По мнению Канады, в рамках обзора потребуются учитывать информацию из различных источников, включая открытые источники информации и сведения, предоставляемые гражданским обществом. Финляндия также придерживалась мнения о том, что необходимо предпринять усилия по содействию участию в процессе сбора информации научно-исследовательских кругов, гражданского общества и частного сектора при условии, что любая информация, которая будет использована в докладах по соответствующим странам, будет являться надежной и достоверной. В этом же контексте Франция предложила, чтобы рассматриваемому государству-участнику была предоставлена возможность представить свои замечания относительно достоверности информации, собранной из других источников.

21. Некоторые страны также подчеркнули, что использование материалов, подготовленных в ходе других возможных обзоров или исследований, может оказаться полезным с тем, чтобы избежать излишнего дублирования работы. В этой связи Аргентина и Франция указали на области взаимодействия между механизмом обзора для Конвенции об организованной преступности и другими международными и региональными механизмами. Финляндия высказала мнение о том, что информация, собранная в связи с обзором Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции вполне может использоваться и применительно к обзору Конвенции об организованной преступности. Панама далее предложила включить в механизм обзора обследования как публичного, так и частного секторов для изучения их взглядов на коррупцию и масштабы распространения организованной преступности, а Мексика сочла, что также необходим будет анализ проблемы транснациональной организованной преступности в различных регионах мира.

Д. Роль Секретариата

22. Все государства, приславшие свои ответы, рекомендовали возложить на Секретариат важную роль в оказании поддержки и содействия возможному

механизму обзора. Некоторые делегации высказали мнение, что Секретариат следует привлечь к анализу собранной информации. Финляндия отметила, что Секретариат должен оказывать помощь в обобщении и распространении результатов самооценки, а также в практической организации всех обзоров по странам. По мнению Финляндии, Секретариату также следует в сотрудничестве с экспертами заниматься подготовкой докладов для проводящей обзор осуществления группы, которая в свою очередь представит доклад Конференции участников. И наконец, Япония высказала мнение о том, что процесс обзора должен осуществляться Секретариатом в рамках имеющихся ресурсов. Чили подчеркнула, что Секретариату должны быть предоставлены необходимые ресурсы для укрепления своих программ технической помощи.

IV. Принципы, лежащие в основе механизма обзора

A. Общие принципы

23. Ряд государств напомнили о характеристиках и принципах механизма обзора, определенных в резолюциях 1/1 и 2/1 Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. В частности, некоторые государства подчеркнули, что механизм обзора не должен приводить к любым видам ранжирования (Филиппины, Эквадор). Он, напротив, должен создавать более широкие возможности для обмена информацией о надлежащих видах практики и оказывать содействие в решении практических проблем, связанных с осуществлением. Кроме того, этот механизм должен быть беспристрастным, эффективным, прозрачным, гибким и надежным. В дополнение к этому Перу настоятельно указала на необходимость того, чтобы механизм обзора был открытым для широкого участия и создавал возможность для привлечения к процессу обзора всех соответствующих учреждений.

24. Китай и Колумбия подчеркнули далее, что механизм обзора должен основываться на уважении принципа государственного суверенитета. Аналогично, Колумбия и Филиппины сочли, что механизм обзора должен быть свободным от вмешательства. Китай подчеркнул, что собранные данные не должны разглашаться или использоваться для враждебного вмешательства во внутренние дела. Кроме того, Филиппины рекомендовали, чтобы Секретариат сохранял конфиденциальность представленной информации. Другим государствам-участникам следует сообщать только об извлеченных уроках и наилучших видах практики. Панама подчеркнула в том же духе, что доступ к собранной информации должен предоставляться только наивысшим органам государства (главам государств, председателям национальных парламентов, председателям верховных судов и генеральному прокурору). Затем каждый из этих органов может принять решение о том, следует ли раскрыть такую информацию. С другой стороны, Финляндия высказала мнение о том, что с согласия рассматриваемой страны доклады должны открываться для публичного доступа. Как минимум, возможности для ознакомления с докладами должны быть предоставлены членам группы, проводящей обзор осуществления, а также другим государствам-участникам.

В. Связи между механизмом обзора и технической помощью

25. Для многих государств важное преимущество механизма обзора будет заключаться в содействии более точному выявлению потребностей в технической помощи. Так, многие государства, приславшие свои ответы, сочли, что между функционированием механизма обзора и определением потребностей в технической помощи должна быть установлена связь. Япония подчеркнула, что цель механизма обзора будет заключаться не в критике отдельных стран, а в определении потребностей в технической помощи и повышении ее эффективности. Перу и Эквадор также сочли, что механизм обзора создает возможность для укрепления деятельности по оказанию технической помощи в связи с Конвенцией и протоколами к ней. Франция рекомендовала, чтобы описания потребностей в технической помощи в заключительных докладах по странам становились основой предоставления такой помощи впоследствии. Она подчеркнула, что потребности в технической помощи могут также определяться на каждом этапе процесса обзора от ответов на опросный инструментарий до диалога с группой экспертов и представления замечаний по проекту их доклада.

26. В этой связи Панама предложила, чтобы в рамках обзора описывались людские и материальные ресурсы, необходимые для осуществления Конвенции, а также те ресурсы, которые планируется выделить департаментами общественной безопасности и национальной обороны и судебными властями. С точки зрения Колумбии, должна быть установлена прямая связь между механизмом обзора и предоставлением технической помощи. Практическая техническая помощь должна предоставляться незамедлительно для решения трудностей, выявленных в ходе обзора, при условии, что соответствующее государство согласится принять такую помощь.

27. Китай и Чили высказали мнение, что техническая помощь не должна обуславливаться осуществлением государствами своих обязательств по Конвенции. Панама также рекомендовала, чтобы результаты обзора не оказывали чрезмерного воздействия на принятие решений о предоставленной технической помощи.

V. Заключение: уместные замечания в связи с другими процессами обзора осуществления

28. Многие государства, направившие ответы, сочли механизмы обзора для Конвенции против коррупции и для Конвенции против транснациональной организованной преступности взаимосвязанными и, в некоторых отношениях, взаимодополняющими. По мнению большинства государств, обсуждения возможного механизма обзора хода осуществления Конвенции об организованной преступности и протоколов к ней будут подпитываться межправительственными обсуждениями обзора хода осуществления Конвенции против коррупции. С точки зрения Канады, работа, проведенная к настоящему времени в отношении создания механизма обзора в контексте коррупции, послужит источником ценной информации, если извлеченные уроки будут учтены в ходе обсуждения в контексте организованной преступности. Была

выражена надежда, что это поможет придать обсуждениям должную направленность и развить успехи, достигнутые в контексте коррупции.

29. Турция и Финляндия высказали мнение о том, что механизм обзора хода осуществления Конвенции об организованной преступности должен следовать аналогам, разрабатываемым в контексте параллельных обсуждений по обзору хода осуществления Конвенции против коррупции. Бельгия и Франция также сочли, что круг ведения механизма обзора, переговоры по которому в настоящее время ведутся в связи с коррупцией, может быть легко приспособлен к контексту организованной преступности, а, по мнению Японии, естественным было бы создать единый механизм обзора для обеих конвенций.

30. Аргентина предостерегла против автоматического переноса механизма обзора, обсуждаемого в контексте коррупции, в контекст организованной преступности. Соединенные Штаты Америки сочли, что механизм обзора должен быть приспособлен к конкретной сфере действия Конвенции, а также ее особым целям и положениям. Филиппины выразили мнение, что механизм обзора, разрабатываемый применительно к Конвенции против коррупции, должен служить лишь справочной моделью для обсуждения. Мексика и Соединенные Штаты сочли, что важные уроки и рекомендации, появившиеся в результате экспериментальной программы обзора, осуществление которой было начато в связи с Конвенцией против коррупции, окажутся весьма полезными при обсуждении механизма обзора для Конвенции об организованной преступности и протоколов к ней.

31. В этой связи Нидерланды высказали сомнение относительно целесообразности принятия решений по механизму обзора для Конвенции об организованной преступности до того момента, пока не будет получено больше информации об опыте и результатах функционирования механизма обзора применительно к коррупции. Нидерланды высказали мнение, что эти механизмы не должны дублировать друг друга, поскольку их функционирование связано с большими затратами ресурсов как для Секретариата, так и для государств-участников. Нидерланды сочли, что необходимо активизировать принятие практических мер по улучшению сотрудничества в борьбе с организованной преступностью. Бельгия рекомендовала учесть при обсуждении механизма обзора те рекомендации, которые уже были вынесены другими рабочими группами, в частности рекомендации рабочей группы по торговле людьми в отношении осуществления соответствующего Протокола.

32. С точки зрения Канады, если механизм обзора будет согласован, то он должен быть, по крайней мере, настолько же тщательно проработанным и открытым для широкого участия, что и любой возможный механизм обзора, согласованный в контексте коррупции. С точки зрения Канады, любое отступление от этого требования сопряжено с риском подрыва соответствующего процесса в контексте как организованной преступности, так и коррупции и может в конечном итоге повлечь последствия для осуществления самих этих юридических документов.