



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

Distr.: General
15 November 2006

Russian
Original: English

Первая сессия
Амман, 10-14 декабря 2006 года

**Методы проведения обзора хода осуществления
Конвенции Организации Объединенных Наций против
коррупции**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1-5 | 2 |
| II. Цель и методы сбора информации и обзора хода осуществления | 6-8 | 3 |
| A. Цель сбора информации | 6 | 3 |
| B. Методы сбора информации и обзора хода осуществления | 7-8 | 3 |
| III. Обзор существующих механизмов проведения обзора | 9-52 | 5 |
| A. Региональные и отраслевые механизмы проведения обзора | 9-30 | 5 |
| B. Проведение обзора глобальных договоров | 31-52 | 10 |
| IV. К эффективному механизму проведения обзора для Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции | 53-61 | 16 |



I. Введение

1. Согласно статье 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции Конференция Государств – участников Конвенции учреждается "в целях расширения возможностей Государств-участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления". Для осуществления своего мандата, как он изложен в пункте 5 этой статьи, Конференция "получает необходимые сведения о мерах, принятых Государствами-участниками в ходе осуществления настоящей Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, на основе предоставленной ими информации и через посредство таких дополнительных механизмов проведения обзора, какие могут быть созданы Конференцией Государств-участников".

2. В настоящем документе первой сессии Конференции Государств-участников представляется информация о методах, используемых для сбора информации у государств-участников и проведения обзора хода осуществления международно-правовых документов. В нем содержится общий обзор механизмов, которые созданы в рамках региональных, отраслевых и международно-правовых документов и которые предназначены для обеспечения их соблюдения. В нем кратко анализируются механизмы, используемые для обзора хода осуществления направленных на противодействие коррупции документов, которые ограничены либо в материально-правовой сфере, таких как Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций, либо по географическому охвату, таких как Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией и Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, либо ограничены по обоим этим аспектам, как это имеет место в случае соответствующих документов Совета Европы.

3. В документ также включена информация относительно механизмов обзора, используемых в глобальных документах в других областях. В этой связи в нем кратко описываются механизмы, направленные на обеспечение соблюдения документов в области прав человека, документов о защите озонового слоя и конвенций о международном контроле над наркотиками. В документ также включена информация об обзоре хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

4. Хотя предметы этих международно-правовых документов и их географический охват могут различаться, принципиальные обязательства государств-участников остаются неизменными: когда государство ратифицирует международный договор, оно принимает на себя обязательство осуществить его положения на национальном уровне. На соответствующие органы, занимающиеся вопросами осуществления, были возложены функции по обзору хода осуществления при использовании разнообразных механизмов. Анализ этих действующих механизмов может помочь Конференции Государств – участников Конвенции против коррупции в принятии решения о надлежащем механизме для выполнения возложенных на нее соответствующих функций.

5. С учетом уже действующих механизмов проведения обзора Конференция Государств-участников, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о координации между работой Конференции и работой ее региональных и отраслевых партнеров. В соответствии с пунктом 4(d) статьи 63 Конвенции против коррупции Конференция может разработать пути надлежащего использования соответствующей информации, подготовленной другими международными и региональными механизмами по противодействию коррупции.

II. Цель и методы сбора информации и обзора хода осуществления

A. Цель сбора информации

6. Цель сбора информации – предоставить в распоряжение Конференции Государств-участников информацию, с тем чтобы позволить ей:

- a) проводить обзоры хода осуществления Конвенции;
- b) оценивать потребности в технической помощи и устанавливать приоритеты в деле оказания такой помощи;
- c) установить целевые показатели и проводить оценку долгосрочных тенденций.

B. Методы сбора информации и обзора хода осуществления

7. Действующие органы, занимающиеся вопросами осуществления, применяют самые различные методы для сбора информации от государств-участников. Ниже приводится список методов, применяемых на различных этапах обзора.

| <i>Метод сбора информации</i> | <i>Преимущества</i> | <i>Недостатки</i> |
|-------------------------------|---|--|
| Вопросники | Хороший способ сбора информации о ходе осуществления на первоначальном и первом уровне. | Может представлять собой весьма длительный процесс при изучении сложных вопросов, а правительства могут столкнуться с трудностями, когда требуется участие различных департаментов; оба эти фактора могут привести к низкому и недостаточному уровню полученных ответов. |
| Доклады стран | Чувство авторства у правительств. Могут использоваться правительствами в качестве инструмента для оценки своего собственного прогресса. | Объемные документы, не всегда сопоставимые. Трудный и требующий больших затрат времени процесс анализа для Секретариата. Требуется подготовка хороших и полных руководящих принципов. |

| <i>Метод сбора информации</i> | <i>Преимущества</i> | <i>Недостатки</i> |
|---|---|--|
| Самооценка | Чувство авторства. Может использоваться правительствами в качестве инструмента для оценки своего собственного прогресса. | Могут возникать проблемы в тех случаях, когда требуется участие различных департаментов. Требуется подготовка хороших и полных руководящих принципов. |
| Открытые источники | Легкость получения информации Секретариатом. | Несоблюдение прерогативы правительства являться аутентичным источником информации. Информация может быть неточной или предвзятой. Дополнительная нагрузка на Секретариат для проверки точности и обеспечения полноты информации. |
| Посещения стран (Секретариат, другие государства-участники, эксперты или участие представителей всех этих трех групп) | Наиболее эффективный метод получения информации из многочисленных источников и углубленного анализа лицами, проводящими обзор. Позволяет получить более качественную и сбалансированную информацию. | Большие затраты времени и ресурсов. |

8. После того, как информация собрана, органу, занимающемуся вопросами осуществления, необходимо создать механизм для анализа и обзора этой информации. Во многих случаях обзор проводится на пленарных заседаниях. Некоторые договорные органы учредили рабочие группы, а в других случаях в этих целях создавался независимый орган. Различные используемые механизмы кратко рассматриваются ниже.

| <i>Механизм проведения обзора</i> | <i>Преимущества</i> | <i>Недостатки</i> |
|--|--|---|
| Независимый орган | Предоставляет хорошие возможности для проведения экспертного анализа вопросов существа. | Ограниченное чувство авторства, в зависимости от состава органа. |
| Проведение обзора другими государствами-участниками | | |
| а) Обзор на пленарных заседаниях | Сильное чувство влияния со стороны других участников и возможность для государств учиться на опыте друг друга. | Процесс может быть весьма длительным и поддержание целенаправленности может вызвать трудности. Возможности для осуществления контроля могут быть слабыми. |
| б) Проведение обзора экспертами | Чувство авторства и влияние со стороны других участников. | В глобальном органе – возможность возникновения трудностей политического характера. |

III. Обзор существующих механизмов проведения обзора

A. Региональные и отраслевые механизмы проведения обзора

1. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций

9. Конвенция ОЭСР о подкупе вступила в силу в 1999 году. Договорный орган, Рабочая группа по подкупу, представляет собой пленарное совещание всех 36 участников Конвенции и проводит свои заседания пять раз в год. Рабочая группа разработала подробные последовательные процедуры контроля, которые сгруппированы по двум этапам и включают элементы самооценки и взаимной оценки через проведение обзора другими участниками при направлении миссий "на места" в ходе второго этапа.

10. Основная цель первого этапа состоит в оценке соответствия юридических текстов, посредством которых участники осуществляют Конвенцию ОЭСР о подкупе, стандартам, установленным Конвенцией. В первую очередь правительству направляется подробный вопросник с просьбой представить информацию об осуществлении Конвенции. Секретариат и руководители процесса обзора могут запросить дальнейшую подробную информацию. На втором этапе тщательно изучаются вопросы осуществления и в дополнение к рассылке более специализированного последующего вопросника в страну направляется миссия.

11. Все эти процедуры предусматривают подготовку Секретариатом проекта доклада, который обсуждается с руководителями процесса обзора и с правительствами. Правительство имеет право представить свои замечания, которые, если это возможно, отражаются в окончательном докладе. Тексты представляются Рабочей группе по подкупу.

12. Процесс заслушивания начинается с неофициальных консультаций между лицами, проводящими обзор, представителями заинтересованного правительства и Секретариатом с целью разъяснения возможных непониманий и, насколько возможно, снятия разногласий. Чтение доклада на пленарных заседаниях Рабочей группы позволяет проводившим обзор лицам изложить свои аргументы, правительству – представить свои ответы, а другим членам Рабочей группы – высказать свои мнения, задать вопросы и остановиться на каких-либо новых моментах. На каждом совещании не только проводится обзор положения в отдельных странах, но также и тур заседаний за круглым столом, на котором представители правительств сообщают о мерах, принятых в осуществление Конвенции.

13. Этот процесс основывается на участии в проведении обзора других участников Конвенции и создает для правительств возможность изучить опыт других стран и используемые ими подходы. Этот процесс, разработанный для Конвенции ОЭСР, требует больших затрат времени и ресурсов. Применительно к глобальному документу потребуются внесение ряда изменений.

2. Антикоррупционный план действий для Азии и района Тихого океана Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития

14. В регионе Азии и Тихого океана не действует какой-либо региональной конвенции о противодействии коррупции или какого-либо другого обязательного юридического документа. В рамках Антикоррупционной инициативы для Азии и района Тихого океана Азиатского банка развития/ОЭСР 1999 года правительства 27 стран региона одобрили Антикоррупционный план действий для Азии и района Тихого океана, осуществление которого было начато в 2001 году. По просьбе правительств, одоббивших План действий, постепенно вводится контроль за его осуществлением, в рамках которого проводится оценка осуществленных мер, задействованных учреждений и принятого законодательства.

15. Контроль основывается на взаимном обзоре представленной в докладах о самооценке информации на совещаниях руководящей группы, которые проводятся один-два раза в год. Результаты этих обзоров используются в качестве ориентиров для оценки прогресса и развития ситуации. Такая оценка, проводимая при использовании соответствующих инструментов и показателей, доказала свое важнейшее значение для обеспечения эффективности усилий по осуществлению Плана действий и для оказания помощи правительствам в оценке своих стратегий противодействия коррупции и выявлении слабых мест и пробелов, на устранение которых должна быть направлена будущая реформа в рамках Плана действий. Ключевым инструментом в этих целях является аналитический доклад об антикоррупционной политике в соответствующих государствах. В этом докладе, регулярно обновляемом на основе информации, предоставляемой государствами, оценивается прогресс в процессе осуществления странами, одобвившими План действий, предусмотренных в этом Плане принципов и стандартов. Каждое правительство, присоединяющееся к Антикоррупционной инициативе, принимает на себя обязательство провести такой обзор.

16. Добровольный характер этой программы укрепляет чувство авторства у участвующих в ней государств. В то же время отсутствие договорной основы придает этой инициативе в значительной мере политический характер.

3. Документы Совета Европы, устанавливающие стандарты в области противодействия коррупции

17. За последние годы Совет Европы в результате работы Междисциплинарной группы по коррупции принял всеобъемлющую Программу действий против коррупции и следующий ряд документов, в которых устанавливаются стандарты противодействия коррупции:

- a) Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию;
- b) Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию;
- c) Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию;
- d) двадцать директивных принципов борьбы с коррупцией;

е) рекомендация № R(2000) 10 о кодексах поведения публичных должностных лиц;

ф) рекомендация № R(2003) 4 об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

18. В качестве механизма расширения возможностей государств – членов Совета Европы по борьбе с коррупцией посредством контроля за соблюдением принятых Советом антикоррупционных документов в рамках динамичного процесса взаимной оценки и воздействия на партнеров была учреждена Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Осуществляемый ГРЕКО контроль включает процедуру оценки, в результате которой вырабатываются рекомендации, а также процедуру контроля за соблюдением, направленную на оценку мер, принятых членами для осуществления рекомендаций. ГРЕКО проводит три-пять пленарных заседаний в год. В рамках каждого раунда оценки проводится оценка всех 42 членов. ГРЕКО определяет те темы, которые будут рассматриваться, и те положения, которые будут оцениваться в рамках каждого раунда. Государствам-членам предлагается осуществлять вынесенные рекомендации в течение установленного срока. Процедуры оценки ГРЕКО предусматривают сбор информации с помощью вопросников, направление в страны миссий, которые позволяют группам по оценке на месте запросить дальнейшую информацию в ходе обсуждения на высоком уровне с ключевыми национальными участниками, а также подготовку докладов об оценке. Эти доклады, которые рассматриваются и принимаются ГРЕКО, содержат рекомендации правительствам стран, в которых проводилась оценка, с тем чтобы повысить степень осуществления рассматриваемых положений. Меры, принятые во исполнение рекомендаций, в последующем изучаются ГРЕКО в рамках отдельной процедуры контроля за соблюдением.

19. Применительно к случаям несоблюдения правила процедуры ГРЕКО предусматривают ряд мер, направленных на оказание помощи членам в достижении желательного уровня соблюдения. В конечном итоге Статутный комитет¹ может издать публичное заявление, если он считает, что какой-либо из членов проявляет пассивность или не принимает достаточных мер в связи с вынесенными в его адрес рекомендациями.

20. Обзор, проводимый ГРЕКО, является углубленным и предусматривает активный диалог на всех этапах. В год проводятся три-пять пленарных заседаний, и этот процесс является чрезвычайно затратным с точки зрения времени и ресурсов.

4. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией

21. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией вступила в силу в 1997 году и первоначально не предусматривала механизма по контролю за осуществлением. В Декларации Мар-дель-Плата, принятой на четвертой Встрече глав американских государств, отмечена важность отчетности и к государствам

¹ Статутный комитет ГРЕКО состоит из представителей Комитета министров государств – членов Совета Европы, также являющихся членами ГРЕКО, и из представителей, специально назначенных с этой целью другими членами ГРЕКО.

обращен призыв осуществлять Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией и в полной мере участвовать в механизме по наблюдению. В 2001 году после длительных переговоров было достигнуто соглашение о создании механизма проведения обзора.

22. В настоящее время в Механизме по наблюдению за осуществлением Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (MESICIC) участвуют 28 государств – членов Организации американских государств (из 34 государств, подписавших Конвенцию). MESICIC наблюдает за тем, как государства – участники Конвенции осуществляют ее положения, и выносит рекомендации относительно конкретных мер, которые государства могут принять для усовершенствования соблюдения. Этот механизм включает самооценку и обзор другими участниками, причем создаются группы по обзору и проводятся обсуждения в комитете.

23. MESICIC представляет собой процесс обзора другими участниками, в рамках которого Генеральный секретариат Организации американских государств осуществляет координацию и предоставляет вспомогательные услуги в связи с процессом наблюдения. Механизм состоит из двух органов: Конференции государств-участников в составе представителей всех государств, которая уполномочена применять этот механизм и несет общую ответственность за его применение, и Комитета экспертов, который состоит из экспертов, назначенных каждым государством-участником, и является органом, ответственным за технический анализ вопросов осуществления Конвенции этими государствами. Комитет заседает дважды в год.

24. Анализ усилий по противодействию коррупции проводится экспертами, назначенными правительствами. Процесс не предполагает наложения каких-либо санкций, а направлен на расширение сотрудничества и более четкое выполнение Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией. В ходе процесса обзора эксперты на основе собранной информации коллективно оценивают данные по каждому государству и выносят рекомендации относительно принятия надлежащих мер.

25. Процесс обзора подразделен на этапы и начинается с заполнения вопросника, составленного Комитетом экспертов, и представления всеми участвующими государствами вспомогательных документов. На основе этой информации Секретариат готовит предварительный доклад и представляет его в подгруппы² для рассмотрения до представления его пленарному заседанию Комитета экспертов, на котором утверждаются доклады по отдельным странам.

26. В основе этого процесса в значительной мере лежит сильное чувство регионального авторства и принципы обзора при участии региональных партнеров; он предоставляет широкие возможности для диалога между лицами, проводящими оценку, и оцениваемыми странами.

² Государства, входящие в состав подгруппы по обзору положения дел в каждом изучаемом государстве, избираются при использовании беспристрастной методологии. В состав каждой подгруппы должно входить по меньшей мере одно государство, в котором действует та же правовая система, что и в изучаемом государстве.

5. Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней и Механизм взаимного контроля африканских стран, созданный в рамках Нового экономического партнерства в интересах развития Африки

27. Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней была принята в июле 2003 года и вступила в силу 4 августа 2006 года. Процесс контроля и осуществления Конвенции регулируется в ее статье 22. Предполагается, что механизм по наблюдению будет состоять из Консультативного комитета в составе 11 членов, избираемых Исполнительным советом Африканского союза на срок в два года с однократной возможностью переизбрания.

28. На Консультативный комитет возложены широкие обязанности по содействию работе в области противодействия коррупции, сбору информации о коррупции и поведении мультинациональных корпораций, действующих в Африке, разработке методологий, консультированию правительств, подготовке кодексов поведения публичных должностных лиц и организации партнерских связей. Кроме того, от него требуется представление Исполнительному совету Африканского союза на регулярной основе докладов о прогрессе, достигнутом каждым государством-участником в деле соблюдения положений Конвенции. В то же время от государств-участников требуется представить Комитету доклад об их прогрессе в осуществлении Конвенции в течение года после ее вступления в силу и впоследствии сообщать такую информацию на ежегодной основе через доклады национальных органов по противодействию коррупции, представляемые Комитету. В настоящее время процесс обзора еще не начал.

29. Африканский союз также учредил другой управленческий процесс обзора в рамках Нового экономического партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) – Механизм взаимного контроля африканских стран. Этот процесс был разработан в целях создания интегрированных рамок социально-экономического развития в Африке для реагирования на вызовы, с которыми она сталкивается. После консультаций с ключевыми участниками деятельности в соответствующем секторе каждое из 23 государств в порядке самооценки заполняет вопросник и представляет проект национального плана действий, на основе которого в конечном итоге будет подготовлен базовый документ, в котором определяются основные управленческие задачи, стоящие перед соответствующим государством. Вслед за этим в страну направляются обзорные миссии и готовится содержащий анализ и рекомендации по совершенствованию управления доклад по стране, который представляется на рассмотрение Группы взаимного контроля африканских стран, которая в свою очередь выносит рекомендации Форуму взаимного контроля африканских стран. В рамках этого Форума главы государств-партнеров обсуждают рекомендованный план действий.

30. Поскольку Конвенция вступила в силу лишь недавно, процесс обзора еще не начал. Предусматриваемый процесс предполагает опору на влияние со стороны других участников. Что касается Механизма взаимного контроля африканских стран в рамках НЕПАД, то его сильная сторона заключается в опоре на влияние со стороны партнеров на самом высоком политическом уровне – на форуме глав государств. Такой порядок, однако, невозможно воспроизвести применительно к Конвенции против коррупции.

В. Проведение обзора глобальных договоров

1. Конвенции Организации Объединенных Наций в области международного контроля над наркотиками

31. Международный комитет по контролю над наркотиками представляет собой независимый и квазисудебный орган по контролю за осуществлением конвенций Организации Объединенных Наций в области международного контроля над наркотиками: Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года (180 участников), Конвенции о психотропных веществах 1971 года (179 участников) и Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года (180 участников). Комитет был создан в 1968 году в соответствии с Единой конвенцией о наркотических средствах.

32. Международный комитет по контролю над наркотиками в сотрудничестве с правительствами стремится к обеспечению того, чтобы наркотические средства и психотропные вещества поставлялись в достаточных объемах для целей медицинского и научного использования и чтобы не происходило утечки этих веществ из законных источников. Комитет также наблюдает за контролем, осуществляемым правительствами над химическими веществами, используемыми при незаконном изготовлении наркотиков, и оказывает им помощь в предотвращении утечки этих химических веществ в незаконные каналы. Кроме того, комитет несет ответственность за изучение химических веществ, используемых при незаконном изготовлении наркотиков, с тем чтобы определить необходимость установления над ними международного контроля. В соответствии со своим мандатом согласно договорам о международном контроле над наркотиками Комитет на регулярной основе проводит обзор положения в области контроля над наркотиками в различных странах и оценивает меры, принимаемые правительствами, а также достигнутый ими прогресс в соблюдении международных договоров. В рамках постоянного диалога с правительствами Комитет также проводит ежегодные оценки осуществления рекомендаций, вынесенных им по результатам посещения отдельных стран.

33. Комитет поддерживает постоянный диалог с правительствами для оказания им помощи в выполнении обязательств согласно договорам о международном контроле над наркотиками и в этих целях рекомендует, если это уместно, предоставление той или иной технической или юридической помощи.

34. В состав Комитета входят 13 членов, которые избираются Экономическим и Социальным Советом и выполняют свои функции в личном качестве. Комитет проводит три сессии в год. Он анализирует информацию, предоставляемую правительствами, органами и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими компетентными международными организациями, на основе вопросников, с целью обеспечения надлежащего выполнения правительствами положений договоров о международном контроле над наркотиками и рекомендует меры, направленные на устранение недостатков.

35. Комитет публикует доклад о выполнении статьи 12 Конвенции 1988 года и представляет технические доклады о наркотических средствах и психотропных веществах Экономическому и Социальному Совету.

36. По сравнению с другими международными договорными органами доля получаемых Комитетом ответов на вопросник весьма высока. Столь высокий уровень соблюдения, возможно, частично объясняется постоянно проводимым диалогом и направляемыми время от времени миссиями в страны. В то же время информация, которую запрашивает Комитет, является по большей части статистической и часто в централизованном порядке представляется в распоряжение правительств. Этот обзорный механизм требует значительных финансовых и людских ресурсов.

2. Документы о защите озонового слоя: Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой

37. В то время как Венская конвенция об охране озонового слоя представляет собой рамочную конвенцию, устанавливающую общие принципы, в Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой, и приложениях к нему устанавливаются весьма подробные обязательства. Их соблюдение контролируется в основном с помощью процедуры отчетности. Согласно этим документам в качестве директивных органов были учреждены, соответственно, Конференция участников Венской конвенции и Совещание участников Монреальского протокола. Заседания этих двух органов обычно проводятся раз в два года, причем одновременно и совместно. Участие развивающихся стран в этих совещаниях финансируется за счет целевого фонда.

38. Согласно статье 5 Монреальского протокола устанавливается механизм, поощряющий развивающиеся страны присоединяться к режиму международного договора. Этот механизм был расширен за счет принятой в 1990 году поправки к Монреальскому протоколу, в силу которой был создан Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола с целью оказания финансовой и технической помощи развивающимся странам-участникам для предоставления им возможностей по последующему соблюдению Протокола. Протокол насчитывает более 140 участников. Фонд предоставляет субсидии или скидки в связи с дополнительными издержками и финансирует выполнение информационно-координационных функций для оказания помощи в выявлении потребностей в сотрудничестве, содействия техническому сотрудничеству в целях удовлетворения этих потребностей, распространения информации и соответствующих материалов, а также проведения семинаров-практикумов, учебных занятий и других связанных с этим видов деятельности. Фонд финансируется развитыми странами, т.е. странами, не подпадающими под действие статьи 5 Монреальского протокола. Исполнительный комитет в составе представителей семи развитых и семи развивающихся стран, избираемых участниками на ежегодной основе и в соответствии с принципом сбалансированного географического представительства, разрабатывает и контролирует осуществление операционных принципов, руководящих положений и административных соглашений, включая вопросы распределения ресурсов, для целей выполнения задач Фонда. Комитет собирается три раза в год. Каждый участник, желающий получить поддержку, должен подготовить национальную программу и предложения по отдельным проектам, которые представляются Исполнительному комитету. Соблюдение со стороны отдельных государств контролируется в рамках процесса обзора другими участниками через Комитет по осуществлению в составе десяти участников Монреальского

протокола, избираемых на основе справедливого географического распределения. Сторона, являющаяся предметом обзора, участвует в соответствующих заседаниях Комитета по осуществлению. Доклад Комитета по осуществлению рассматривает Исполнительный комитет.

39. Кроме того, поддержку осуществлению Монреальского протокола оказывает ряд международных организаций через предоставление развивающимся странам технической помощи в целях соблюдения договорных обязательств. К их числу относятся Программа развития Организации Объединенных Наций, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию и Всемирный банк. Глобальный экологический фонд первоначально создавался в качестве "экспериментального механизма" на три года для предоставления субсидий и технической помощи, а также проведения исследовательской работы. В настоящее время он превратился в постоянный орган, учреждением-исполнителем которого является Всемирный банк.

40. Сильные стороны этих механизмов заключаются в оперативном увязывании технической помощи и соблюдения обязательств государствами-участниками. Возможность получения финансирования является ключевым компонентом и весомым стимулом к бесперебойному и последовательному представлению требуемой информации.

3. Система договоров Организации Объединенных Наций по правам человека

41. К настоящему времени приняты семь ключевых договоров Организации Объединенных Наций по правам человека. Согласно каждому из этих договоров создается "договорный орган" – комитет экспертов – для контроля за их осуществлением. Эти комитеты состоят из независимых экспертов (число которых составляет от 10 до 23), которые обладают признанным авторитетом в области прав человека и либо назначаются, либо избираются государствами-участниками. Все эти комитеты работают при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Женеве, за исключением Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. В их число входят следующие:

а) Комитет по ликвидации расовой дискриминации – первый созданный договорный орган – занимается наблюдением за осуществлением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с 1969 года;

б) Комитет по правам человека был учрежден в 1976 году для наблюдения за осуществлением Международного пакта о гражданских и политических правах;

в) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин занимается наблюдением за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государствами – участниками этой Конвенции с 1982 года;

г) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам был создан в 1987 году для выполнения контролирующих функций Экономического и

Социального Совета согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах;

е) Комитет против пыток, созданный в 1987 году, наблюдает за осуществлением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

ф) Комитет по правам ребенка с 1990 года наблюдает за осуществлением Конвенции о правах ребенка государствами-участниками, а также за осуществлением двух факультативных протоколов к этой Конвенции, касающихся участия детей в вооруженных конфликтах и продажи детей, детской проституции и детской порнографии;

г) Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей провел свою первую сессию в марте 2004 года; он занимается наблюдением за осуществлением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей³.

42. Каждому договорному органу поручено рассматривать доклады, которые государства-участники должны периодически представлять относительно мер, принятых ими во исполнение положений соответствующего договора. Пять договорных органов уполномочены рассматривать индивидуальные сообщения в тех случаях, когда государства-участники согласились на эту процедуру, а два органа могут расследовать утверждения о нарушениях норм соответствующих международных договоров. Все комитеты приняли руководящие принципы относительно формы и содержания докладов, с тем чтобы помочь государствам-участникам в их подготовке.

43. Хотя более чем две трети государств-участников семи документов представили договорному органу по крайней мере один доклад, лишь меньшинство из них в полной мере выполняют свои обязательства относительно отчетности. Доля государств-участников, не задерживающих доклады, составляет от более чем 50 процентов в случае Конвенции о правах ребенка до менее чем 20 процентов в случае Международного пакта о гражданских и политических правах и относительно недавно заключенной Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

44. С учетом той жизненно важной роли, которую договорные органы играют в оценке национальной политики и практики, высказывалась обеспокоенность относительно возможностей системы обрабатывать доклады, но также и относительно способности многих правительств представлять доклады. Генеральный секретарь в своем докладе под названием "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/58/387 и Corr.1) предложил договорным органам "вырабатывать более согласованный подход к своей деятельности и стандартизировать свои разнообразные требования в отношении представления докладов". Кроме того, в своем докладе "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех" (A/59/2005) он призвал к завершению разработки и

³ См. "Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека: основные договоры в области прав человека и договорные органы: введение" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, изложение фактов № 30), часть II.

осуществлению согласованных руководящих принципов представления докладов всем договорным органам, с тем чтобы эти органы могли функционировать как унифицированная система. Стремясь рационализировать процесс представления докладов, договорные органы одобрили согласованные руководящие принципы представления докладов для всех семи международных договоров по правам человека. Правительствам будет предложено представить общую информацию для включения в "основной документ", который будет иметь отношение ко всем или нескольким договорным органам и который будет дополняться более целенаправленными докладами по конкретным договорам.

45. Для выполнения своих обязательств в области отчетности государства должны представить первоначальный доклад, обычно через год после присоединения к договору, а затем представлять их периодически в соответствии с его положениями (обычно каждые четыре-пять лет). Помимо доклада правительства договорные органы могут получать информацию о положении в области прав человека в какой-либо стране из других источников, в том числе от неправительственных организаций, учреждений системы Организации Объединенных Наций, других межправительственных организаций, академических учреждений и из прессы. В свете имеющейся информации соответствующие комитеты рассматривают доклад вместе с представителями правительств. На основе этого "конструктивного диалога" комитет публикует информацию о моментах, вызвавших у него обеспокоенность, и свои рекомендации, называемые "заключительные замечания".

46. К государствам-участникам обращается призыв рассматривать процесс подготовки своих докладов для договорных органов не только как работу по выполнению международных обязательств, но также и как возможность оценить состояние в области защиты прав человека в рамках своей правовой системы для целей программного планирования и осуществления. В этом смысле система представления докладов является для государств важным инструментом для оценки того, что было достигнуто и что еще требуется сделать.

47. Доклады стран служат инструментом оценки для соответствующего государства и, таким образом, устанавливают ориентиры, с помощью которых оно может оценить достигнутый прогресс. В то же время подготовка этих докладов может представлять для заинтересованного государства процесс, сопряженный с большими затратами времени. Предусматриваемые возможности по получению информации из других источников и конструктивный диалог представляют собой хорошую основу для составления сбалансированных докладов. Однако, если объемные доклады стран представлены в разных форматах, Секретариату потребуется затратить значительные усилия и время для проведения сопоставительного анализа, что может оказать воздействие на способность системы обрабатывать доклады.

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней

48. Осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней рассматривается Конференцией Участников. Ее мандат и в принципиальном отношении, и по использованному подходу аналогичен мандату Конференции

Государств – участников Конвенции против коррупции, однако является менее детализированным и несколько более ограниченным по объему.

49. Первая сессия Конференции Участников Конвенции об организованной преступности была созвана в июне 2004 года. Она постановила начать "горизонтальный" обзор мер, принятых правительствами по осуществлению Конвенции, путем сбора информации о законодательстве, принятом во исполнение Конвенции и ее протоколов, с помощью использования вопросника. Менее половины государств-участников прислали свои ответы на вопросник вовремя. Секретариат обратил внимание на эту проблему и предложил Конференции рассмотреть ее. Вторая сессия Конференции была проведена в октябре 2005 года. Комитет напомнил государствам-участникам об их юридическом обязательстве представить необходимую информацию и поручил Секретариату обратиться к соответствующим государствам в индивидуальном порядке, предложив шаги по решению данной проблемы. Что более важно, она приступила к рассмотрению вопроса о технической помощи и к созданию механизма для ее предоставления при дальнейшей консолидации и укреплению связи между технической помощью и осуществлением. Конференция также одобрила новый набор вопросников об осуществлении других положений Конвенции и протоколов.

50. Однако число представленных ответов на эти вопросники сократилось до приблизительно одной трети государств-участников и обращенный к ним Конференцией настоятельный призыв ответить на первую группу вопросников не смог довести общий уровень ответов до показателя, намного превышающего 50 процентов. Кроме того, из числа государств, которым были направлены индивидуальные запросы о разъяснениях, ответили менее половины.

51. На третьей сессии в октябре 2006 года эти вопросы были подробно обсуждены, и Конференция приступила к принятию конкретных мер. Она обратила настоятельный призыв к государствам-участникам завершить первые два цикла отчетности к июню 2007 года и просила Секретариат подготовить заключительные консолидированные аналитические доклады по этим двум циклам и обратить в этих докладах пристальное внимание на вопросы несоблюдения. В то же время Конференция просила Секретариат подготовить образец формата для оказания помощи участникам в проведении, на добровольной основе, подробной оценки соблюдения с их стороны.

52. На своей третьей сессии Конференция приступила к изучению решений проблемы нехватки информации, которая препятствует ее способности выполнять свои функции. Она приступила к использованию нового подхода в вопросе об обзоре хода осуществления Конвенции. Низкое число ответов может – частично, но не полностью – объясняться необходимостью оказания помощи странам в сборе и обработке требуемой информации.

IV. К эффективному механизму проведения обзора для Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

53. Проблема коррупции занимает видное место в политической повестке дня, и эффективное осуществление Конвенции против коррупции представляет собой приоритетную задачу для всех государств. Высказывалось ожидание, что Конференция уже на своей первой сессии примет ключевые политические решения, необходимые для того, чтобы она стала эффективным органом по обзору осуществления Конвенции.

54. В этой связи государства-участники, возможно, пожелают воспользоваться опытом действующих механизмов проведения обзора и разработать такой механизм, который будет способен в полной мере и эффективно выполнять мандаты Конференции, в частности в том, что касается оценки усилий государств по осуществлению Конвенции.

55. Для достижения этой цели Конференция должна принять оптимальное решение относительно сбалансированности в вопросе о механизмах сбора информации и проведения обзора хода осуществления, с одной стороны, и необходимыми финансовыми и людскими ресурсами – с другой. Так, аналитическая работа имеет важнейшее значение для принятия решений относительно соблюдения Конвенции и предоставления технической помощи таким образом, чтобы содействовать ее осуществлению.

56. Конференции потребуется создать эффективный механизм оказания поддержки участникам в проведении обзора хода осуществления Конвенции. Этот механизм должен обладать необходимым экспертным опытом или иметь оперативный доступ к нему, а также должен строиться на принципах законности, эффективности и беспристрастности. В силу полученных от Конференции полномочий этот механизм будет консультировать государства по вопросам прогресса в осуществлении Конвенции на основе базы знаний, созданной Конференцией.

57. Первоначальный этап мог бы состоять в проведении государствами-участниками комплексной самооценки в вопросе о соблюдении Конвенции в их странах. В целях содействия этому процессу Секретариат составит контрольный перечень вопросов для рассмотрения и свод руководящих принципов. Руководящие принципы будут подготовлены таким образом, чтобы указывались вопросы, которые необходимо охватить, требующаяся информация и рекомендации относительно анализа и тех органов, которые следует привлечь. По их просьбе, государствам может оказываться помощь для содействия в проведении комплексной самооценки.

58. На основе этой самооценки государства-участники смогут выявить уязвимые и слабые места, а также пробелы в осуществлении Конвенции. Это ляжет затем в основу конкретных планов действий, оговаривающих конкретные сроки и устанавливающих четкие приоритеты. Таким образом, государства смогут использовать результаты самооценки и планы действий для установления ориентиров и определения прогресса в своих национальных усилиях по осуществлению Конвенции и пресечению коррупции. В то же время участники

определят, какие действия могут быть предприняты в рамках имеющихся у правительства ресурсов, а применительно к таким действиям правительству потребуется техническая помощь. Этот пакет может периодически пересматриваться правительством по мере продвижения его работы по осуществлению Конвенции.

59. Для рассмотрения результатов самооценки и планов действий будет создана группа экспертов. После индивидуальных консультаций с государствами-участниками группа экспертов подготовит выводы о положении с осуществлением Конвенции в соответствующем государстве, а также рекомендации по повышению уровня осуществления. Выводы и рекомендации будут доводиться до сведения Конференции Государств-участников на ее очередных сессиях.

60. Конференция, возможно, сочтет, что необходимо предусмотреть возможность для полномасштабного опробования этого механизма. Один из путей достижения этого заключался бы в подготовке ограниченной добровольной программы, которая помогла бы уточнить это направление действий и опробовать средства, предназначенные для его реализации. В группу государств, участвующих в этой программе, входили бы как страны-доноры, так и развивающиеся страны. Обязательство доноров заключалось бы не только во внесении средств, необходимых для покрытия расходов на программу и на предоставление технической помощи, требуемой участвующим на добровольной основе развивающимся странам, но также и в проведении полномасштабного процесса оценки результатов, достигнутых их собственными правительствами. Программа будет осуществляться в течение трех лет и будет завершена в момент, позволяющий подготовить комплексный доклад о полученных результатах для представления Конференции не позднее ее третьей сессии.

61. Группа экспертов, осуществляющая контроль над осуществлением добровольной программы по вопросам осуществления Конвенции, будет проводить обзоры и оценку программы в ее полном объеме. На эту группу будет также возложена задача выработки предложений о полномасштабном механизме проведения обзора на основе опыта, накопленного в ходе осуществления добровольной программы, для представления Конференции Государств-участников. Эта программа будет ограничена как по масштабам, так и по времени. В ее основу лягут лишь некоторые положения Конвенции. Этот подход позволит сконцентрировать усилия и облегчить выработку полезных выводов по вопросам практической осуществимости и эффективности.