



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

Distr.: General
4 October 2006

Russian
Original:

Третья сессия

Вена, 9-18 октября 2006 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

Рассмотрение механизмов для достижения целей Конференции

Участников в соответствии с пунктами 3-5 статьи 32 Конвенции

Повышение роли Конференции Участников

Записка Директора–исполнителя

I. Цель – оправдать ожидания

1. В ходе разработки Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности один из трудоемких и чувствительных вопросов был связан с путями мониторинга ее осуществления. Выдвигались самые различные предложения, однако, по мнению участников переговоров, Конвенция призвана обеспечить решение первоочередных проблем, и, следовательно, процесс ее осуществления надлежит контролировать. Было сочтено важным добиться того, чтобы Конвенция отличалась от других инструментов, поскольку она была разработана с целью ознаменовать начало новой эры в сфере международного сотрудничества и уголовного права. Реализация этих чаяний невозможна без создания механизма для обзора хода осуществления Конвенции. Вместе с тем для ряда стран мониторинг Конвенции стал предметом беспокойства, причем не потому, что эти страны не разделяли мнение о важном значении последовательного осуществления Конвенции, а потому, что мониторинг в сочетании с обременительной практикой могут подвергнуть угрозе такие принципы, как суверенитет и независимость процесса принятия решений.

2. Был достигнут консенсус в отношении учреждения Конференции Участников, мандат которой должен отражать следующие принципы:

а) обеспечение того, чтобы осуществление Конвенции и проведение обзора хода ее осуществления были прерогативой государств;

* СТОС/COP/2006/1.



б) поддержание духа взаимного уважения и отказа от изоляции, который служил основой и руководством при разработке Конвенции и обеспечил ее качество;

с) уделение первоочередного внимания поддержке усилий правительств, направленных на осуществление Конвенции.

3. Мандат Конференции носит комплексный характер и предусматривает широкий диапазон мер: обзор хода ее осуществления, обеспечение поддержки и наличия ресурсов для оказания помощи правительствам стран, нуждающихся в такой помощи для осуществления Конвенции. Этот мандат приобретает все более комплексный характер с учетом круга ведения Конференции в отношении осуществления трех протоколов, дополняющих Конвенцию.

4. Была также установлена тесная взаимосвязь между осуществлением Конвенции и оказанием технической помощи, поскольку борьба с организованной преступностью представляет собой совместную цель. Перед Конференцией была поставлена исключительно важная задача поддерживать тесную взаимосвязь между осуществлением ее положений и оказанием технической помощи.

5. Имеется в виду, что Конференция получит необходимые сведения о мерах, принятых государствами-участниками для осуществления Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, с учетом упомянутого выше общего стремления подчеркнуть, что главную роль в процессе обзора играют государства. Соответственно государства-участники взяли на себя правовое обязательство представлять Конференции информацию о своих планах, практике и законодательных и административных мерах, направленных на соблюдение положений Конвенции. В рамках этой структуры способность Конференции Участников авторитетно и последовательно выполнять свой мандат зависит главным образом от представления сведений и информации.

II. Оценка достигнутых результатов

6. Первая сессия Конференции была проведена в июне 2004 года в обстановке общей эйфории и удовлетворенности достигнутым: процесс переговоров был завершен в беспрецедентно сжатые сроки; соблюдены впервые установленные Генеральной Ассамблеей сроки проведения таких переговоров; Конвенцию подписали рекордное число государств; менее чем за три года было обеспечено вступление Конвенции в силу, а темпы ее ратификации превышали ожидания. Все эти результаты предвещали общую решимость объединить усилия в борьбе с транснациональной организованной преступностью и свидетельствовали о том, что правительства уделяют этому вопросу первоочередное внимание.

7. На первой сессии были рассмотрены вопросы упорядочения имеющейся информации и было решено в качестве основы для принятия обоснованных решений создать базу данных. Исходя из этого Конференция постановила начать процесс "горизонтального" обзора мер, принятых правительствами для осуществления Конвенции (а также двух протоколов, которые вступили к тому моменту в силу), поручив своему секретариату собирать информацию о законодательстве, принятом с целью обеспечить соблюдение Конвенции и

протоколов к ней. Для этого Конференция предложила секретариату подготовить вопросники, которые были рассмотрены и утверждены.

8. Первые признаки зарождающейся проблемы проявились в период после проведения первой сессии в процессе сбора информации. Свои ответы на вопросники своевременно представили менее половины государств-участников. Секретариат привлек внимание к этой проблеме и просил Конференцию рассмотреть ее. Секретариат обратился с этой просьбой по двум соображениям. Во-первых, ответы показали наличие пробелов в соблюдении положений Конвенции. Во-вторых, в ходе первого раунда рассматривались относительно легкие вопросы, касавшиеся соблюдения. В дальнейшем вопросы отчетности могут создать непреодолимые проблемы.

9. В октябре 2005 года была проведена вторая сессия Конференции, на которой государствам-участникам было напомнено об их правовом обязательстве представлять необходимую информацию, а секретариату было поручено обратиться к соответствующим государствам на индивидуальной основе, предложив меры для решения возникшей проблемы. Такой подход продемонстрировал готовность Конференции подтвердить свою роль и может быть расценен как признак зарождения тенденции к проведению обзора на коллегиальной основе, что принесло бы положительные результаты в будущем.

10. На второй сессии Конференция также заложила основы для своей дальнейшей работы. Получило признание важное значение участия экспертов для рассмотрения специализированных вопросов, охваченных Конвенцией и протоколами. Важнейшим аспектом стало уделение внимания вопросу об оказании технической помощи. В соответствии с духом Конвенции Конференция приступила к созданию механизмов оказания технической помощи при одновременном укреплении и усилении взаимосвязи между технической помощью и осуществлением Конвенции. Конференция также утвердила новый набор вопросников об осуществлении большего числа положений Конвенции и протоколов.

11. Хотя в ходе второй сессии был охвачен более широкий круг вопросов, возникло четкое мнение в отношении поиска общих направлений и проблематичности разработки Конференцией долгосрочной политики.

12. Результаты второго цикла отчетности принесли еще больше разочарований. Число государств-участников, заполнивших вопросники, снизилось примерно до одной трети, а энергичный призыв Конференции к государствам ответить на первый набор вопросников позволил увеличить общее число ответов лишь до примерно 50-процентного уровня. В диаграммах I и II в сводной форме представлено положение, сложившееся по завершении двух циклов отчетности¹.

¹ Диаграммы I и II представляют собой общий обзор проблемы малого числа государств, представивших информацию, однако следует отметить, что, в зависимости от соответствующей региональной группы, качество и количество ответов существенно различаются. Например, количество ответов стран Латинской Америки и Карибского бассейна находится на весьма низком уровне, однако эти ответы отличаются высоким качеством, и страны представляли данные о законодательстве на компакт-дисках, устранив тем самым проблему объемных документов в бумажной форме. В случае же стран Восточной Европы количество ответов было весьма высоким, но их качество было неоднородным.

Данная проблема усугублялась тем, что ответы на индивидуальные просьбы уточнить представленные данные дали менее половины стран, что вызывает сомнения относительно эффективности и авторитетности Конференции как органа по обзору в рамках Конвенции.

Диаграмма 1
Первый цикл отчетности

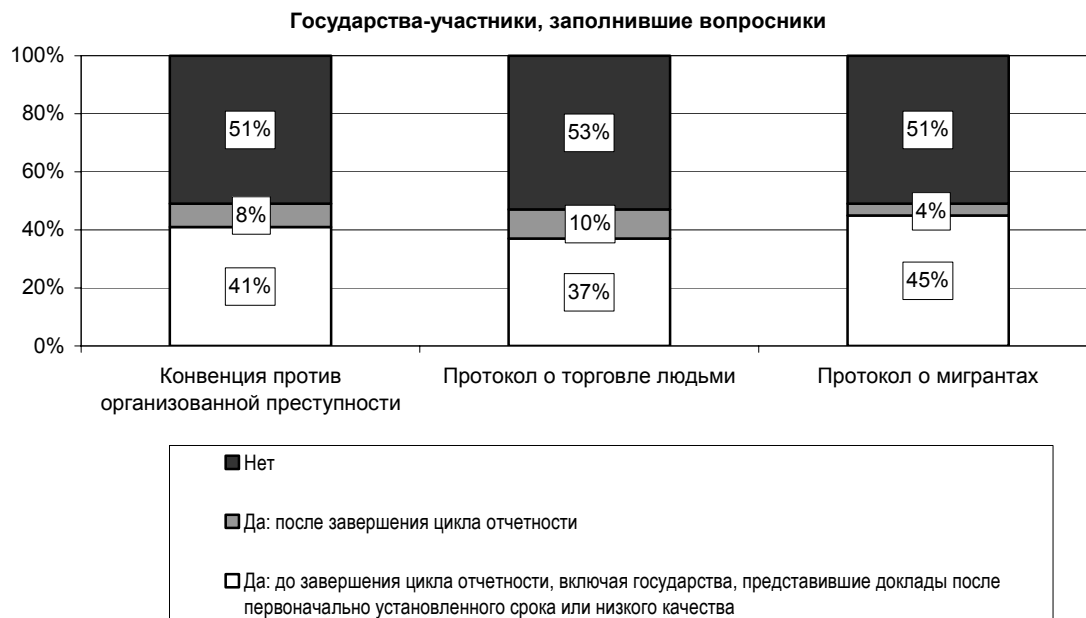
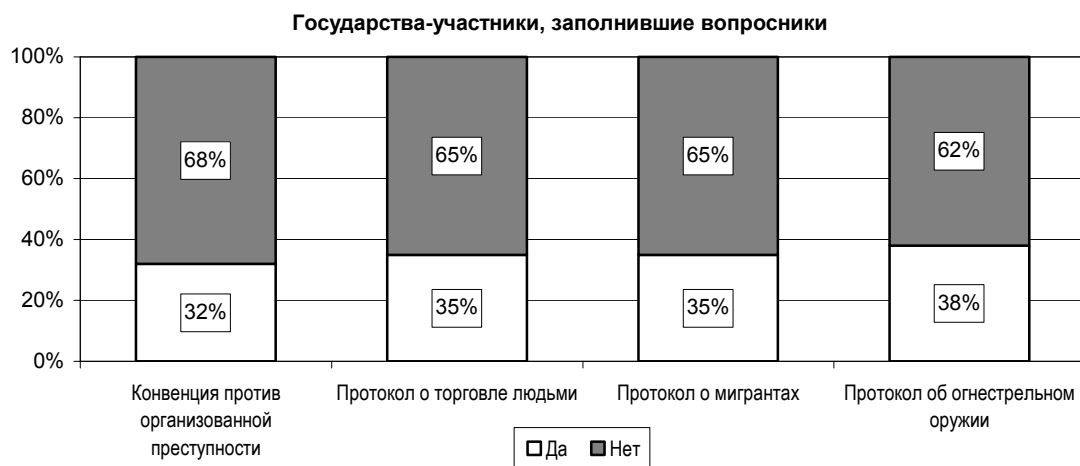


Диаграмма 2
Второй цикл отчетности



III. Причины

13. Одна из важнейших задач Конференции – оценивать результаты усилий, предпринимаемых государствами для осуществления Конвенции. С учетом того, что избранный способ, т.е. вопросники, по-видимому, не обеспечивает достижения желательных результатов, секретариат принял все меры для того, чтобы понять причины этой проблемы. Данная проблема широко обсуждалась в ходе практикума, организованного ЮНОДК и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в марте 2006 года (см. СТОС/СОР/2006/CRP.1). В отношении главных причин малого количества заполненных вопросников были высказаны различные точки зрения. Наиболее часто выдвигались следующие соображения:

- а) вопросники были слишком сложными и страны "устали" от из заполнения;
- б) для заполнения вопросников требовалось обеспечить координацию слишком большого числа национальных органов;
- в) государства получают слишком много вопросников от ЮНОДК (или от Организации Объединенных Наций в целом);
- г) некоторые страны не обладают достаточным потенциалом для сбора и обработки требуемой информации, испытывая к тому же нехватку людских и финансовых ресурсов для заполнения вопросников².

14. Качество многих ответов на вопросники оставляет желать много лучшего. В ряде случаев собранная информация имеет ограниченное использование. Составление аналитических докладов, не опирающихся на достаточные данные об осуществлении, нецелесообразно. Такое положение отрицательно сказывается на Конференции и ограничивает ее способность разрабатывать основанную на фактах политику.

15. Малочисленность ответов на вопросники является лишь одним из симптомов проблемы более общего характера. Уровень участия в работе второй сессии, проведенной в октябре 2005 года, снизился. Хотя в абсолютных цифрах такой уровень был средним и характерным для такого рода совещаний, общий состав делегаций вряд ли способствовал проведению обстоятельных обсуждений. В аналитических докладах секретариат подчеркнул, в частности, вопросы невыполнения таких важных положений, как порядок криминализации участия в организованной преступной группе или значение, которое придается согласию жертвы в контексте криминализации торговли людьми согласно соответствующему Протоколу. На практике такие вопросы, к сожалению, обсуждались недостаточно для того, чтобы выработать рекомендации в отношении дальнейших действий отдельных государств и Конференции как органа. Не случайно лишь с большим трудом происходило назначение на имеющиеся должности в бюро Конференции, а секретариат уже в ходе работы сессии активно призывал председателей региональных групп убедить своих членов выдвинуть кандидатуры для заполнения таких должностей.

² Следует отметить, что каждый вопросник начинается с вопроса "Нуждается ли вы в помощи для заполнения настоящего вопросника?"

16. Взятые в совокупности, все эти элементы свидетельствуют о проблемах в одном направлении. Политическая приоритетность, придаваемая Конвенции и протоколам, снижается, что может объясняться многими причинами. Одна из более или менее приемлемых причин может быть связана с тем, что не меньшее внимание уделяется в настоящее время другим вопросам, возникшим после принятия Конвенции.

17. В любом случае неоспоримым остается тот факт, что организованная преступность во всех ее формах и проявлениях по-прежнему представляет растущую угрозу безопасности, стабильности и развитию во всем мире. Конвенция и протоколы к ней обеспечивают единственную глобальную структуру, созданную в целях устранения этой угрозы. Если не будет остановлен процесс дальнейшего снижения политической приоритетности, всестороннего и эффективного осуществления этих инструментов, то это будет иметь пагубные последствия для всех стран независимо от их уровня развития. С этой точки зрения способность Конференции выполнять возложенные на нее задачи не должна далее рассматриваться как вопрос второстепенного значения и требует серьезного подхода к ней и авторитетности политических заявлений.

IV. Меры, которые надлежит принять

18. Конференция находится на решающем этапе. Благодаря 126 участникам обеспечено достижение критической массы при благоприятной сбалансированности развивающихся и развитых стран. С другой стороны, Конференции предстоит начать двухгодичный цикл проведения сессий. В момент, когда возникали сомнения в отношении политической приоритетности Конференции, двухгодичный интервал между сессиями может оказаться фактором, дополнительно ослабляющим такую приоритетность. В этот решающий момент Конференции надлежит сделать паузу, критически оценить достигнутые результаты и реальные перспективы. Государствам-участникам необходимо:

- восстановить ту степень приоритетности, которой заслуживают Конвенция и протоколы к ней
- уполномочить Конференцию в полной мере и эффективно осуществлять возложенные на нее функции
- вернуть Конференции статус полноправного органа по вопросам осуществления, в качестве которого она была задумана.

19. Эти цели могут быть достигнуты путем превращения Конференции в механизм коллегиального обзора и определения способов, которые позволят ей выполнять эту функцию. Если государства используют свою коллективную мудрость, опыт и изобретательность, то они, несомненно, найдут верные решения. При этом государствам необходимо руководствоваться теми же соображениями, которые позволили разработать Конвенцию и протоколы. Государства приобрели полезный опыт поиска и достижения консенсуса по трудным и зачастую противоречивым вопросам при соблюдении взаимного уважения, учета интересов других государств и обеспечения того, чтобы

консенсус складывался не в ущерб качеству. Одно из возможных направлений будущих действий может включать в себя три этапа, речь о которых идет ниже.

А. Решение проблемы недостаточного числа государств, представляющих информацию

20. Необходимо найти наиболее эффективный способ для завершения двух нынешних циклов отчетности, с тем чтобы в будущем можно было предпринять обзор достигнутого странами прогресса и результативности принятых мер. В то же время внимание необходимо уделять качеству, целостности и ясности ответов. Не менее важно запрашивать ответы на отдельные просьбы представить уточненную или дополнительную информацию о соблюдении, которая санкционирована или будет санкционирована Конференцией.

В. Новый способ создания базы данных

21. Обсуждаемые в настоящее время циклы отчетности завершены, однако Конференции необходимо изыскать новые способы проведения обзора функций, связанных с осуществлением. Если использование вопросников в качестве средства для сбора информации нецелесообразно, одним из предложенных решений этого вопроса было упрощение вопросников. Такой вариант, возможно, заслуживает рассмотрения, несмотря на весьма малую вероятность того, что подобный способ позволит устранить симптомы и обеспечить исправление ситуации. Упрощение возможно до того момента, пока Конференция не завершит применение своего "горизонтального" подхода и перейдет к использованию более "вертикального" подхода, стремясь получать сведения о конкретных мерах и, что более важно, об их результативности.

22. Вопрос, нуждающийся в серьезном рассмотрении Конференцией, заключается в том, как отойти от применения основанного на вопросниках подхода при сохранении прерогативы правительств служить подлинным источником информации. Один из способов достижения этих целей может быть требование к участникам проводить всеобъемлющую самостоятельную оценку соблюдения положений Конвенции и протоколов. Для содействия этому процессу секретариат мог бы подготовить контрольный перечень вопросов для рассмотрения и свод руководящих принципов. Государства должны иметь возможность получения, по запросу, помощи для оказания им содействия в проведении всеобъемлющей самостоятельной оценки. Такая оценка могла бы сопровождаться разработкой планов действий с указанием конкретных мер, установлением четких сроков их принятия и приоритетов, определением мер, которые могут быть приняты с использованием имеющихся у правительства ресурсов, а также мер, для принятия которых правительствам может потребоваться техническая помощь. Периодически правительства могли бы пересматривать этот комплекс мер по мере продвижения связанной с осуществлением работы. Подобный комплексный подход довольно успешно используется такими органами, как Европейская комиссия, которая эффективно применяет его, в том числе в области организованной преступности. Основанный на самостоятельной оценке подход может быть не менее затруднительным для национальных органов, чем вопросники, однако он

обладает рядом преимуществ, главное из которых состоит в том, что для этих целей требуются единовременные инвестиции времени и ресурсов, которые впоследствии будут компенсироваться сокращением требований, связанных с пересмотром и обновлением, по мере дальнейшего развития этого процесса. Данный подход необходимо тщательно проанализировать еще по одной причине. Внимание следует уделить тому, чтобы не допустить перерождения этого процесса в серию поверхностных страновых докладов.

С. Механизм для направления и поддержки таких усилий

23. Конференции необходимо будет создать целевой, оперативный и эффективный механизм оказания участникам содействия в проведении самостоятельных оценок, составлении своих планов действий и консультировании их по вопросам осуществления. Подобный механизм предполагает наличие необходимой экспертной базы или свободный доступ к ней, а также должен быть легитимным, объективным и беспристрастным. Под руководством Конференции данный механизм мог бы консультировать государства в отношении хода осуществления Конвенции и протоколов к ней с использованием базы данных, которая будет создана Конференцией.

V. Выводы

24. Стоящая перед Конференцией задача спустя три года после начала ее работы – открыть новую главу. Настало время для принятия энергичных мер с целью коренным образом изменить нынешний порядок работы. Остро необходимо оперативно определить новые механизмы, которые позволили бы Конференции восстановить свою способность выполнять поставленные перед ней функции. Настало время для принятия коллективных мер, с тем чтобы придать процессу осуществления Конвенции и протоколов к ней ту высокую степень приоритетности, которой они заслуживают.

25. Решение, которое надлежит принять, несомненно, носит комплексный характер. Предлагаемый трехэтапный подход может вызвать озабоченность. Тем не менее представляется необходимым изыскать возможности, которые позволили бы идеям вызреть, а гипотезам проходить всестороннюю проверку. Таким образом, одним из способов достижения этой цели, более не теряя при этом драгоценного времени, могла бы стать разработка ограниченной добровольной программы для содействия уточнению новых направлений действий и испытания средств для ее реализации. Рамки и сроки осуществления такой программы могут быть ограниченными. В ее основу могут быть положены лишь некоторые из положений Конвенции (и, возможно, протоколов). Такая программа может быть рассчитана на два года, т.е. до проведения четвертой сессии Конференции, завершившись в тот момент, когда она позволит представить Конференции на этой сессии всеобъемлющий доклад об ее осуществлении. Подобный подход способствовал бы обеспечению направленности усилий, упростив процедуру выработки полезных выводов в отношении целесообразности и эффективности. К тому же подобный подход позволил бы превратить очевидный недостаток двухгодичных циклов в интервал времени, позволяющий активизировать деятельность.