



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

Distr.: General  
12 December 2007  
Russian  
Original: English

---

**Вторая сессия**

Нуса Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Рассмотрение вопроса о подкупе должностных лиц  
публичных международных организаций**

**Осуществление резолюции 1/7 Конференции  
Государств – участников Конвенции Организации  
Объединенных Наций против коррупции**

**Записка Секретариата**

1. В ходе работы над Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Управление служб внутреннего надзора Секретариата и Управление по правовым вопросам Секретариата внесли совместное предложение о рассмотрении в рамках Конвенции вопросов подкупа международных гражданских служащих. Это предложение не получило единодушной поддержки, и положение о криминализации пассивного подкупа осталось факультативным<sup>1</sup>.

2. Тем не менее благодаря этой инициативе в резолюцию 58/4 от 31 октября 2003 года, которой Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию, был включен пункт, в котором Ассамблея просила Конференцию Государств – участников Конвенции рассмотреть вопрос о криминализации подкупа должностных лиц публичных международных организаций, в том числе Организации Объединенных Наций, и смежные вопросы, принимая во внимание вопросы привилегий и иммунитетов, а также юрисдикции и роли международных организаций.

3. В своей резолюции 1/7, озаглавленной "Рассмотрение вопроса о подкупе должностных лиц публичных международных организаций", Конференция

---

\* CAC/COSP/2008/1.

<sup>1</sup> Более подробную информацию об обсуждениях, состоявшихся в процессе переговоров, см. в записке Секретариата по вопросу о подкупе должностных лиц публичных международных организаций (CAC/COSP/2006/8).



просила Секретариат организовать открытый диалог между международными организациями и заинтересованными государствами-участниками по вопросу о криминализации подкупа должностных лиц публичных международных организаций, привилегиях и иммунитетах, юрисдикции и роли международных организаций и представить Конференции на ее второй сессии доклад о его результатах. Конференция также призвала государства-участники в надлежащих случаях и в соответствии с их юрисдикционными принципами криминализовать преступления, предусмотренные в статье 16 Конвенции. Государства-участники в свою очередь заявили о своем намерении в качестве государств членов публичных международных организаций добиваться согласования финансовых и других действующих в таких организациях правил, обеспечивающих добросовестность и неподкупность в публичной сфере, с принципами Конвенции и использовать для достижения этой цели свои голоса в тех организациях, в деятельности которых они принимают участие.

**А. Внешний аспект: криминализация подкупа должностных лиц публичных международных организаций, привилегии и иммунитеты, юрисдикция и роль международных организаций**

4. В своем первоначальном совместном предложении ЮНОДК, Управление служб внутреннего надзора и Управление по правовым вопросам рекомендовали сделать требование о криминализации пассивного подкупа должностных лиц публичных международных организаций обязательным для всех государств-участников. В Конвенции предусмотрено обязательное требование о криминализации "обещания, предложения или дачи" взятки как национальным публичным должностным лицам, так и должностным лицам публичных международных организаций (пункт 1 статьи 16), тогда как криминализация пассивного подкупа, т.е. "вымогательства или получения" взятки, является обязательной только если в таких действиях виновно национальное публичное должностное лицо, и факультативной, когда виновный – иностранное публичное должностное лицо или должностное лицо публичной международной организации (подпункт (b) статьи 15 и пункт 2 статьи 16). Если отсутствие положения о криминализации пассивного подкупа иностранных публичных должностных лиц компенсируется за счет обязательного требования о криминализации активного и пассивного подкупа публичных должностных лиц, то в отношении должностных лиц международных организаций тот же принцип не действует.

5. При рассмотрении проблемы коррупции в международных организациях необходимо тщательно изучить вопрос о привилегиях и иммунитетах, предусмотренных в Уставе Организации Объединенных Наций, Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций (резолюция 22 А (I) Генеральной Ассамблеи) и Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (резолюция 179 (II) Генеральной Ассамблеи), и в частности условия и требования для изъятия из таких иммунитетов. В ходе совещаний Специального комитета по разработке конвенции против коррупции несколько делегаций обращали внимание на то, что включение в Конвенцию обязательного положения о пассивном подкупе

должностных лиц публичных международных организаций может привести к возникновению непреднамеренных и нежелательных коллизий с действующими международно-правовыми документами, регулирующими вопросы привилегий и иммунитетов. В связи с этим было решено, что в подготовительных материалах о ходе переговоров по Конвенции будет указано, что статья 16 не призвана затрагивать любые иммунитеты, которыми иностранные публичные должностные лица или должностные лица публичных международных организаций могут пользоваться в соответствии с международным правом<sup>2</sup>. Кроме того, в подготовительных материалах было решено указать, что участвующие в разработке Конвенции делегации считают весьма важным, чтобы любое государство-участник, которое не признало данное преступление таковым, предоставляло, насколько это допускается его законодательством, помощь и сотрудничество в отношении расследования и уголовного преследования в связи с этим преступлением государством-участником, которое признало его таковым в соответствии с Конвенцией, и избегало, насколько это возможно, возникновения таких технических препятствий, как отсутствие обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, которые могли бы воспрепятствовать обмену информацией, необходимому для привлечения коррумпированных должностных лиц к ответственности<sup>3</sup>.

6. Некоторые делегации выразили озабоченность также в связи с тем, что криминализация пассивного подкупа должностных лиц публичных международных организаций приведет к расширению юрисдикции за пределы, основанные на принципе территориальности, и создаст возможность экстерриториальной юрисдикции<sup>4</sup>.

7. Еще один вопрос касается роли международных организаций. При проведении уголовного или внутреннего расследования случаев коррупции, в которых предположительно замешаны должностные лица публичных международных организаций, перед международными организациями и государствами встает задача налаживания эффективного сотрудничества друг с другом. Хотя в Конвенции данный вопрос не рассматривается, при разбирательстве случаев коррупции в международных организациях могут возникать ситуации, когда успех расследования, проводимого международной организацией, зависит от информации или доказательств, имеющих у государств-членов, и наоборот. В связи с этим встает вопрос о возможности взаимной правовой помощи между разными международными организациями, а также между международными организациями и государствами-членами.

8. Проблема возвращения активов тесно связана с вопросом об эффективности международного сотрудничества. По мере того как Организация Объединенных Наций все активнее занимается оказанием помощи по линии технического сотрудничества, а доноры все чаще передают многосторонним организациям средства, предназначенные на помощь в целях развития, для поддержки мер технической помощи и прочих проектных мероприятий, все большую актуальность для публичных международных организаций и их государств-членов приобретает вопрос о возможности возвращения

---

<sup>2</sup> A/58/422/Add. 1, пункт 23.

<sup>3</sup> Там же, пункт 26.

<sup>4</sup> A/AC.261/3/Rev. 2, сноска 114.

принадлежащих им средств и другого имущества, похищенного в результате коррупции. Этот вопрос был подробно рассмотрен в первоначальном совместном предложении Управления служб внутреннего надзора, Управления по правовым вопросам и ЮНОДК, которые рекомендовали включить в Конвенцию формулировку, которая бы позволяла публичным международным организациям обращаться с просьбами о возвращении активов непосредственно к государствам-участникам.

## **В. Внутренний аспект: борьба с коррупцией в рамках публичных международных организаций**

9. Для борьбы с коррупцией и другими должностными нарушениями сотрудников публичных международных организаций в таких организациях должны действовать соответствующие внутренние положения и правила.

10. Конвенция представляет собой международно-правовой документ, который был разработан государствами и действует в отношении государств. Она не применима к межправительственным органам вроде Организации Объединенных Наций. Деятельность Организации Объединенных Наций, в том числе ее специализированных учреждений, фондов и программ, регулируется внутренними финансовыми и административными положениями и правилами. Такие положения и правила служат руководством для решения всех организационных, административных, финансовых и кадровых вопросов, возникающих в процессе деятельности организаций, и в частности для принятия мер в связи с должностными нарушениями.

11. Регулированием вопросов, связанных с условиями службы международных гражданских служащих, занимается также Комиссия по международной гражданской службе, которая установила общие стандарты службы для всей системы Организации Объединенных Наций. Статус, основные права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций определены в Уставе Организации Объединенных Наций, Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, а также положениях о персонале Организации Объединенных Наций. В дополнение к ним были приняты и другие документы, в том числе "Стандарты поведения для международной гражданской службы", подготовленные Комиссией по международной гражданской службе. В целях предупреждения и пресечения коррупции среди своих сотрудников некоторые организации разработали руководства по вопросам профессиональной этики и другие средства. Этот далеко не полный перечень документов позволяет составить представление о действующих правилах и положениях, регулирующих деятельность международных организаций. Помимо этого в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций проводится масштабная реформа внутренней системы отправления правосудия, а большая часть учреждений, фондов и программ регулярно пересматривает и обновляет свои внутренние положения и правила в целях более комплексного решения проблемы недобросовестного поведения сотрудников.

12. Борьба с коррупцией в публичных международных организациях остается трудной задачей из-за наличия пробелов в действующих положениях и ограниченных возможностей внутренних систем правосудия для принятия мер, проведения детальных расследований и получения доступа к счетам во внешних финансовых учреждениях. Возможности международных организаций для сотрудничества друг с другом, взаимодействия между собой и обращения за помощью к государствам-участникам при проведении внутренних или уголовных расследований весьма ограничены, а возвращение активов представляет для них еще более сложную проблему

13. Конвенция не только обеспечивает государствам-членам всеобъемлющую и прочную основу для принятия действенных мер по предупреждению коррупции, борьбы с ней и эффективного сотрудничества друг с другом, но и служит эталоном для обзора и сравнения внутренних положений и правил международных организаций. В Конвенции предусмотрен целый ряд передовых стандартов и принципов, которые представляют актуальность и для международных организаций, а также действующих в них положений и правил.

14. Проведение внутреннего обзора положений и правил Организации Объединенных Наций может оказаться полезным мероприятием для оценки соответствия ее нормативной базы принципам и положениям Конвенции. По итогам такого обзора организации, возможно, пожелают пересмотреть или модернизировать некоторые из таких правил для обеспечения надлежащих мер борьбы с возможными нарушениями и приведения таких правил в соответствие с современными нормами Конвенции.

### **С. Двусторонний подход**

15. ЮНОДК подошло к осуществлению резолюции 1/7 Конференции с двух сторон. 12 марта 2007 года Секретариат направил государствам – участникам Конвенции и международным организациям официальное обращение с просьбой изложить свое мнение по вопросам, затронутым в резолюции, и сообщить о своей заинтересованности в участии в открытом диалоге. На это обращение ответили 32 страны и 18 международных организаций<sup>5</sup>, заявившие о своей

---

<sup>5</sup> Государства-участники: Австрия, Алжир, Аргентина, Беларусь, Бельгия, бывшая югославская Республика Македония, Гватемала, Германия, Греция, Доминиканская Республика, Египет, Индонезия, Италия, Китай, Кот-д'Ивуар, Латвия, Маврикий, Мадагаскар, Намибия, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, Пакистан, Польша, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Уругвай, Финляндия, Франция, Эквадор и Япония. Международные организации: Азиатский банк развития, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Вассенаарские договоренности по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного применения, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная торговая организация, Всемирный банк, Европейская комиссия, Европейское полицейское управление (Европол), Евроюст, Межамериканский банк развития, Международная организация труда (МОТ), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международный комитет Красного Креста (МККК), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Секретариат Карибского сообщества, Секретариат Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Секретариат Содружества и Совет Европы.

заинтересованности и готовности оказать поддержку осуществлению резолюции 1/7. Для продолжения предусмотренного в резолюции открытого диалога 27 сентября 2007 года в Вене было проведено совещание государств и организаций.

16. Параллельно с этим ЮНОДК в апреле 2007 года обратилось к членам Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) с предложением о проведении общесистемной инициативы по обеспечению честности в организации в целях внедрения принципов и норм Конвенции в организациях системы Организации Объединенных Наций. Совет одобрил рекомендацию Комитета высокого уровня по программам о том, что Комитету высокого уровня по вопросам управления и его партнерским сетям следует активно сотрудничать с ЮНОДК по данному вопросу. Каждому члену Совета было предложено назначить по два представителя для участия в проведении обзора, посвященного оценке соответствия внутренних правил и положений стандартам Конвенции. Для того чтобы помочь организациям сориентироваться в данном процессе, им был предложен краткий обзор соответствующих принципов Конвенции и рекомендуемый график работы. Для обсуждения и сравнения результатов первоначальной работы, проведенной в рамках добровольного процесса консультаций по обзору внутренних правил и положений, 28 сентября в Вене была организована встреча с назначенными представителями членов КСР.

## **II. Открытый диалог по вопросу о криминализации подкупа международных публичных должностных лиц, привилегиях и иммунитетах, юрисдикции и роли международных организаций**

17. Двадцать седьмого сентября 2007 года в Вене было организовано совещание государств и организаций в целях проведения между ними открытого диалога<sup>6</sup>.

18. На совещании были представлены следующие государства – участники Конвенции: Австралия, Австрия, Алжир, Аргентина, Бангладеш, Беларусь, Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Египет, Зимбабве, Индонезия, Иордания, Испания, Йемен, Канада, Китай, Куба, Латвия, Марокко, Мексика, Намибия, Нидерланды, Никарагуа, Норвегия, Пакистан, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, Эквадор и Южная Африка.

19. Участие в совещании приняли также следующие подписавшие Конвенцию государства: Бельгия, Германия, Кот-д'Ивуар, Иран (Исламская Республика), Италия, Украина, Швейцария и Япония.

---

<sup>6</sup> Подробное резюме обсуждений на английском языке было разослано государствам-участникам и может быть получено в Секретариате.

20. Своих представителей направили следующие подразделения Секретариата и организации системы Организации Объединенных Наций: Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Международная морская организация (ИМО), Международная организация труда (МОТ), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Мировая продовольственная программа (МПП), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Управление по правовым вопросам и Управление служб внутреннего надзора.

21. На совещании были представлены также следующие межправительственные организации: Вассенаарские договоренности по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного применения, Всемирная таможенная организация, Европейская комиссия, Евроюст, Интерпол, Межамериканский банк развития, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совет Европы и Суверенный военный Мальтийский орден.

22. Участники совещания приветствовали возможность проведения открытого диалога и подчеркнули растущую актуальность борьбы с коррупцией в международных организациях, особенно с учетом негативного влияния этой проблемы на процесс развития. Некоторые государства высказали мнение, что криминализация подкупа должностных лиц публичных международных организаций должна послужить толчком для налаживания более тесного сотрудничества между международными организациями и государствами.

23. Большинство делегаций отметили необходимость в получении от международных организаций более подробной информации и данных о конкретных делах и просили присутствовавшие на совещании организации представить собственные сведения о числе предполагаемых случаев должностных нарушений, количестве случаев изъятия из иммунитетов и результатах конкретных дел. Некоторые организации отметили, что, хотя сбор подобных данных и полезен, он может дать неверное представление о серьезности ситуации и что поэтому количественный анализ должен обязательно сопровождаться качественным.

24. Другие организации рассказали о принимаемых ими мерах борьбы с должностными нарушениями, в том числе о последних инициативах по обеспечению добросовестности и предупреждению коррупции (создание бюро по вопросам этики, принятие кодексов поведения, издание правил о внеслужебной деятельности и приеме на работу родственников, модернизация руководящих положений о процедурах закупок, проведение учебных мероприятий по вопросам профессиональной этики, информирование о проблемах мошенничества и выявление случаев мошеннических действий). Некоторые организации представили собственную информацию о количестве случаев неправомерных действий, ежегодно доводимых до сведения Управления служб внутреннего надзора.

25. По данным Управления служб внутреннего надзора, риску коррупции наиболее подвержены сферы, связанные с работой на местах и закупочной деятельностью: почти 95 процентов расследуемых Управлением дел касаются

нарушений на местах, при этом большая часть из них связана с закупками. В Управление ежегодно поступает в среднем около 350 сообщений о предполагаемых случаях нарушений, 30 процентов которых связаны с коррупцией. От 5 до 10 таких дел ежегодно передаются в прокуратуру.

26. Представитель Европейской комиссии сообщил, что в 2006 году Комиссия рассмотрела около 200 заявлений о нарушениях, на основании которых было возбуждено 43 дела о коррупции, 5 из которых были переданы национальным органам для целей уголовного преследования с указанием о необходимости подачи запроса об изъятии из иммунитетов. Представитель отметил, что Комиссия наладила практику сотрудничества с государствами-членами в расследовании дел о должностных нарушениях.

#### **A. Криминализация пассивного подкупа должностных лиц международных публичных организаций**

27. Делегации в целом положительно относились к криминализации пассивного подкупа должностных лиц публичных международных организаций. Некоторые государства сообщили, что по их законодательству уголовным преступлением считаются обе формы подкупа, и, отмечая сдерживающий эффект уголовной ответственности, рекомендовали другим странам также серьезно рассмотреть вопрос о принятии аналогичных мер. При этом они сослались на Устав Организации Объединенных Наций, в котором содержится требование о высочайшем уровне профессионализма и добросовестности сотрудников Организации Объединенных Наций. Некоторые участники совещания отметили, что введение уголовной ответственности за пассивный подкуп в уголовное законодательство стран облегчит обмен информацией между национальными органами и международными организациями при расследовании дел о коррупции. Один из ораторов особо подчеркнул, что выделять такой вид преступления имеет смысл, только если государства твердо намерены расследовать такие преступления и привлекать к ответственности виновных, в противном же случае впечатление безнаказанности может лишь усугубить ситуацию. Другой оратор отметил, что в данной области остается еще целый ряд нерешенных вопросов.

28. Представитель Управления служб внутреннего надзора рассказал о роли Управления в расследовании предполагаемых случаев преступного поведения и, в частности, о помощи, которую оно оказывает государствам-членам при осуществлении уголовного преследования. Обычно расследования проводятся с учетом положений национального законодательства. Различия в законах и правовых системах разных стран значительно усложняют эту задачу Организации Объединенных Наций. С этой точки зрения, принятие согласованного положения о пассивном подкупе могло бы облегчить работу Организации, а также повысить готовность национальных органов прокуратуры принимать подобные дела к производству.



## **В. Вопросы привилегий и иммунитетов**

29. Несколько делегаций отметили, что национальные органы прокуратуры неохотно принимают к производству дела о коррупции, передаваемые им внутренними следственными органами организаций, и обычно воздерживаются от направления просьб об отказе от иммунитета, отчасти из-за отсутствия знаний о пределах привилегий и иммунитетов и действующих в отношении них ограничениях. Ряд организаций подтвердили, что к ним действительно поступает мало таких просьб. Несколько делегаций подчеркнули необходимость предоставления работникам национальных прокуратур четких методических рекомендаций относительно процедуры подачи запросов об отказе от иммунитета.

30. Ряд организаций и государств представили информацию о своих правовых системах и отметили, что правовой основой для решения вопросов привилегий и иммунитетов для них служит Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. Организации рассказали о положениях, регулирующих сотрудничество между государствами и организациями, а также о мерах, предусмотренных на случай неудачного исхода консультаций. Было подчеркнуто, что привилегии и иммунитеты предоставляются организациям, а не отдельным лицам и что международная организация вправе отказаться от таких иммунитетов, если она считает, что такой шаг не ограничит ее независимость и будет в ее интересах. Несколько организаций подчеркнули, что решение об изъятии из иммунитетов должен принимать руководитель организации; этот принцип, по их мнению, является неперемным условием независимости организации.

31. В соответствующих случаях необходимо учитывать также и условия соглашения, заключенного между организацией и принимающим ее государством. Одна из делегаций подчеркнула, что организации могут предусмотреть возможность частичного отказа от иммунитета, например только от иммунитета от юрисдикции, для того чтобы позволить национальным органам принимать конкретные меры, связанные с проведением расследований.

## **С. Вопросы юрисдикции и роли международных организаций**

32. Участники совещания обсудили трудности, с которыми сталкиваются следственные органы международных организаций при расследовании уголовных преступлений. Было особо указано на проблемы, которые могут возникать в тех случаях, когда международные организации желают поделиться информацией с национальными компетентными органами. Один из ораторов подчеркнул, что информация, собираемая международными организациями, как правило, предназначена для внутреннего пользования и может не представлять ценности для целей уголовного судопроизводства, а еще несколько делегаций отметили ограниченный характер внутренних расследований и ограниченность возможностей следователей, проводящих внутренние расследования, для получения доступа к финансовой информации. В отсутствие таких доказательств национальным судам бывает сложно принимать подобные дела к производству.

33. Несколько делегаций подчеркнули важность защиты прав сотрудников, и в частности их права не отвечать на вопросы. На протяжении всего совещания и государства, и организации подчеркивали важность сотрудничества и налаживания партнерских отношений с национальными компетентными органами. Несколько участников отметили, что большое значение для такого сотрудничества имеют соглашения между организациями и принимающими их странами. Одна из делегаций рекомендовала изучить опыт стран, принимающих на своей территории международные организации, тогда как другая подчеркнула необходимость установить принцип взаимности такого сотрудничества, чтобы не только международные организации оказывали содействие местному сообществу, но и оно предоставляло международным организациям необходимую информацию или доказательства.

### **III. Инициатива по обеспечению честности в Организации**

34. Двадцать восьмого сентября 2007 года в Вене было проведено совещание членов КСР для обсуждения результатов консультативного процесса по обзору внутренних правил и положений (см. также пункт 16 выше).

35. На совещании присутствовали следующие члены КСР, подразделения Секретариата и другие международные организации: БАПОР, Всемирный почтовый союз (ВПС), ИМО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международный союз электросвязи (МСЭ), МОТ, МПП, МФСР, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управление по правовым вопросам, Управление служб внутреннего надзора и ЮНИДО.

36. Свои письменные замечания представили следующие международные организации: ВПС, МОТ, МСЭ, МФСР, ООН-Хабитат, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управление по правовым вопросам.

37. Участие в совещании в качестве наблюдателей приняли также представители нескольких государств-членов, обратившихся с соответствующей просьбой.

#### **A. Итоги предварительного обзора внутренних положений и правил международных организаций**

38. В ходе совещания Секретариат представил дополнительную справочную информацию о принятом ЮНОДК двустороннем подходе к осуществлению резолюции 1/7 Конференции и кратко проинформировал участников о позитивных результатах совещания, проведенного 27 сентября 2007 года в рамках открытого диалога по вопросу о пассивном подкупе должностных лиц публичных международных организаций и смежным вопросам. Было отмечено, что эти два совещания – в рамках открытого диалога и в рамках КСР – являются разовыми мероприятиями и единственной возможностью для развития такого открытого диалога. Поэтому такой диалог необходимо максимально активизировать и постараться получить от него наибольшую отдачу.

**1. Итоги первого обзора, посвященного оценке соответствия внутренних положений и правил Организации Объединенных Наций принципам Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции**

39. Участники приветствовали возможность обсудить внутренние положения и правила организаций в свете подготовленного ЮНОДК контрольного перечня вопросов для самооценки, который, по их мнению, является полезным инструментом для сбора исходной информации для обзора. Участники согласились, что цель данного мероприятия состоит в том, чтобы ответить на вопросы из контрольного перечня и определить, какие меры приняты и какие вопросы вызывают наибольшее беспокойство у организаций. Они признали, что проведение такого мероприятия может в конечном итоге привести к внесению в правила определенных поправок и некоторому сближению правил, действующих в разных организациях. Однако оно не преследует цели обеспечить полное единообразие, ведь внутренние положения и правила зачастую отражают различия в сфере деятельности, мандатах и механизмах управления разных организаций.

**а) Глава I: определения**

40. Участники обсудили определение термина "должностное лицо международной организации" и значение понятия "сотрудник". Было подчеркнуто, что идея о том, что Конвенция должна иметь широкую сферу применения, имеет большое значение с практической точки зрения, особенно с учетом статуса и типа контрактов лиц, работающих в Организации Объединенных Наций и занимающихся вопросами управления и финансовой деятельности. Участники отметили, что в политике и практике разных организаций системы Организации Объединенных Наций по-прежнему существуют значительные различия в плане соотношения служебных функций и контрактного статуса сотрудников. Было отмечено, что такие различия можно устранить в процессе реформирования внутренней системы правосудия Организации Объединенных Наций, проходящего во всех органах, пользующихся услугами Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

41. Участники признали сложность данного вопроса и подчеркнули необходимость того, чтобы все лица, работающие для Организации Объединенных Наций или от ее имени, привлекались к ответственности за совершенные ими коррупционные деяния в независимости от их формального контрактного статуса, тем более что для внешнего мира они все равны.

**б) Глава II: меры по предупреждению коррупции**

42. Значительная часть обсуждений была посвящена главе о мерах по предупреждению коррупции и вопросу об актуальности Конвенции для международных организаций. Большинство организаций сообщили, что в них действует принцип абсолютного неприятия коррупции, хотя и признали, что конкретной политики борьбы с коррупцией у них нет. Вопросы предупреждения коррупции отчасти покрываются общими положениями, касающимися должностных нарушений и предупреждения мошенничества. Обычно органы по проведению внутренних расследований помимо всего прочего выполняют и функции органа по борьбе с коррупцией, хотя и ограниченного по размеру и

штату сотрудников. Лишь несколько организаций сообщили о наличии независимых следственных органов, в задачу которых входит также предупреждение коррупции и изучение связанных с нею проблем.

43. Участники признали наличие четкой взаимосвязи между вопросами предупреждения коррупции и кадровой политики. Было высказано единодушное мнение, что предупреждение коррупции начинается с информационно-просветительской работы и что особую актуальность в этом отношении представляют политика и практика в области набора персонала. Многие организации привели примеры разнообразных мер противодействия коррупции, включая открытие линии доверия для приема сигналов о должностных нарушениях, принятие мер по защите осведомителей и разработку учебных программ и модулей по вопросам закупочной деятельности и добросовестного поведения.

44. По мнению всех участников совещания, ключевым аспектом усилий по предупреждению коррупции и обеспечению добросовестности является профессиональное воспитание сотрудников посредством информационно-пропагандистской работы и обучения. Участники обсудили различные мероприятия в данной области, в том числе разработанную Секретариатом онлайн-программу обучения нормам добросовестного поведения. Некоторые организации сообщили, что в них действует стандартный порядок подготовки сотрудников, отвечающих за руководство проектами на местах. Участники обсудили возможность обмена учебными модулями и опытом. Для проведения совместных мероприятий было предложено использовать уже имеющуюся материальную базу, например помещения Международного центра МОТ по подготовке кадров. В этом контексте было высказано предложение о проведении в кулуарах второй сессии Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции круглого стола с участием представителей членов КСР, других заинтересованных организаций и государств-членов для обсуждения вопросов набора сотрудников, подготовки кадров и предупреждения коррупции.

45. Участники также отметили необходимость провести обзор кадровой политики, в том числе кодексов поведения, правил о коллизии интересов и вопроса о раскрытии финансовой информации об активах сотрудников. По этому поводу участники отметили, что в организациях осуществляются самые разнообразные инициативы, направленные на решение отдельных аспектов проблемы коррупции и устранение остающихся пробелов; в качестве примера была приведена онлайн-программа для представления сведений о подарках и наградах, применяемая в рамках ЮНОДК, а также такие применяемые в рамках всей системы Организации Объединенных Наций инструменты, как "Стандарты поведения для международной гражданской службы", которые были пересмотрены и обновлены в 2001 году. В то же самое время участники отметили и наличие существенных различий. Было указано на необходимость оправдывать ожидания сотрудников относительно применения дисциплинарных санкций за совершение должностных нарушений. Участники подчеркнули, что набор сотрудников всех уровней должен проводиться на основе прозрачных процедур и с учетом их служебных заслуг. Был также обсужден вопрос о важности и преимуществах проведения адекватной проверки всех принимаемых на работу лиц.

46. В связи с вопросом о раскрытии финансовой информации участники отметили необходимость наличия четкой политики в отношении использования такой информации и организации регулярных проверок. По мнению участников, порядок, действующий в Секретариате Организации Объединенных Наций, слишком громоздок, особенно для менее крупных учреждений. Было высказано мнение, что раскрытие финансовой информации само по себе не является панацеей и должно дополняться другими эффективными профилактическими мерами. Другие участники подчеркнули, что, несмотря на существование целого комплекса документов и правил, необходимо продолжать работу по выявлению остающихся лазеек и их устранению. По мнению некоторых участников, правило о раскрытии финансовой информации служит скорее руководящим принципом для сотрудников, чем инструментом для выявления случаев коррупции.

47. В том же духе были обсуждены вопросы закупочной деятельности и доступности информации для населения. Несколько организаций сообщили о том, что они разрабатывают принципы закупочной деятельности, и в связи с этим подняли вопрос о наличии у организаций возможностей и ресурсов для выявления и расследования случаев мошенничества в сфере закупок. В этой связи была отмечена работа Целевой группы по закупочной деятельности Управления служб внутреннего надзора. Было констатировано, что в разных организациях установлен разный размер сумм, в пределах которых могут заключаться контракты о закупках. Одна из организаций сообщила о трудностях, с которыми она столкнулась при выборе партнеров по осуществлению технической помощи, отметив, что вопросы такого выбора не достаточно освещены в правилах Организации Объединенных Наций. В качестве одной из дальнейших мер было рекомендовано предусмотреть включение в договоры, заключаемые с частными подрядчиками, антикоррупционных положений в соответствии с десятым принципом (о противодействии коррупции) Глобального договора.

48. По поводу доступности информации для населения участники сошлись во мнении, что большинство правил и положений открыты для общественности, но часто разрозненны и труднодоступны. Участники обсудили способы упрощения доступа населения к такой информации, а также возможность проведения мероприятия по сбору такой информации для ее последующего размещения на совместном веб-сайте.

49. При обсуждении вопроса о добросовестности в работе служб, занимающихся отправлением правосудия и проведением внутренних расследований, участники отметили важность обеспечения независимости таких органов, и в частности недавно созданного в рамках Секретариата Бюро по вопросам этики. Было также упомянуто о текущей реформе внутренней системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций. Участники отметили, что добросовестность должна отличать не только работу судей, трибуналов и аналогичных подразделений, созданных в рамках системы Организации Объединенных Наций, но и работу внутренних органов по обзору и административных комиссий, задачи которых на добровольных началах и в дополнение к своим основным функциям выполняют сотрудники, не прошедшие специальной подготовки. По мнению участников, такая подготовка является непременным условием для обеспечения добросовестности их работы.

Участники также упомянули о существовании руководящих принципов по проведению расследований, в которых рассматриваются и вопросы поведения следователей.

**с) Глава III: криминализация и правоохранительная деятельность**

50. В связи с главой о криминализации и правоохранительной деятельности участники обсудили возможность квалификации охваченных Конвенцией преступлений в качестве нарушений внутренних правил и положений, наказуемых внутренними санкциями и дисциплинарными мерами, аналогичными тем, которые предусмотрены в статье 30 Конвенции. В Конвенции содержатся положения и о защите экспертов, потерпевших, свидетелей и осведомителей, которые с соответствующими изменениями можно применять и в Организации Объединенных Наций. Многие участники высказывали серьезное беспокойство по поводу действующей системы защиты свидетелей и осведомителей, в которой, по их мнению, имеются значительные пробелы. В некоторых случаях сама специфичность ситуации, о которой сообщается компетентным органам, позволяет легко установить лицо, сообщившее такую информацию, или осведомителя. В подобных случаях вопрос о защите таких лиц от преследований стоит наиболее остро. Участники совещания также обсудили вопрос о том, как следует поступать с анонимными сообщениями.

51. Участники подчеркнули важность принятия положений о последствиях, которые может повлечь за собой совершение тех или иных нарушений, включая лишение права на занятие определенных должностей и применение других административных санкций, и отметили необходимость оценки эффективности таких мер. Было сочтено целесообразным провести более глубокий анализ действующих положений и практики применения санкций. Кроме того, был обсужден вопрос о правах обвиняемых в сопоставлении с интересами организации.

**d) Главы IV и V: международное сотрудничество и возвращение активов**

52. Участники признали, что возможности международного сотрудничества между организациями и государствами связаны с целым рядом сложных вопросов, в том числе юридического характера, и отметили необходимость создания общей основы для целей проведения уголовных расследований. Один из участников высказал предложение о заключении отдельных меморандумов о договоренности с каждой страной пребывания относительно проведения уголовных расследованиях.

53. Несколько участников подчеркнули, что национальные судебные органы принимают уголовные дела к своему производству только в том случае, если передающая дело организация представляет какие-либо доказательства, но что доступ к таким доказательствам, особенно финансового характера, зачастую можно получить только при содействии национальных судебных органов. Опыт организаций, которым приходилось обращаться в национальные суды с гражданскими исками о возвращении похищенных активов, не внушает особого оптимизма. Участники совещания высказали мнение, что в том, что касается возвращения активов, международные организации безусловно выиграют от

любых дальнейших изменений, которые будут происходить в национальных судебных системах по мере осуществления положений Конвенции.

**е) Статус международных организаций**

54. Участники совещания признали, что Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции не изменяет и никаким иным образом не затрагивает действующей системы, установленной Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. В то же самое время многие участники отметили необходимость гарантировать право руководителей организаций самостоятельно принимать решение об изъятии из привилегий и иммунитетов для обеспечения защиты интересов организации.

**2. Возможный график обзора и рекомендации по его проведению**

55. Участники решили принять предложенный график за основу проведения внутреннего обзора, по итогам которого могут быть приняты новые или уточнены действующие правила работы организаций.

56. Участники признали существование значительных различий в практике Организации Объединенных Наций и некоторых специализированных учреждений. Хотя многие из этих различий, связанные со спецификой деятельности и мандатов организаций, были признаны закономерными, участники тем не менее выразили единодушное мнение, что все эти организации входят в состав единой системы Организации Объединенных Наций и на всех них распространяются принципы Устава Организации Объединенных Наций и "Стандарты поведения для международной гражданской службы". Хотя некоторые участники подчеркнули важность уважительного отношения к различиям в практике организаций, особенно специализированных учреждений, большинство из них согласилось с данным Секретариатом пояснением о том, что приведение правил в соответствие со стандартами Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции не означает унификации формулировок, используемых в различных организациях, хотя проведение такого мероприятия и приведет в конечном счете к увеличению сходства между ними. Участники одобрили такой подход, и он предоставляет уникальную возможность для взаимного обмена опытом.

57. Участники рекомендовали рассмотреть вопрос о проведении побочного мероприятия в ходе следующей сессии Конференции государств-участников в целях продолжения работы по обзору. Группа также выразила мнение о целесообразности сбора и сравнения информации о действующих правилах и положениях и рекомендовала ЮНОДК рассмотреть вопрос о сохранении в своем штате одного консультанта для оказания помощи в проведении обзора. Если такой план действий будет возможен, информацию о положениях и правилах можно было бы собрать в одном месте в сети Интернет, например на веб-сайте инициативы по обучению нормам добросовестного поведения.

58. Участники совещания были проинформированы, что резюме обсуждений будет разослано всем участникам, а результаты открытого диалога и процесса обзора, проведенного в рамках КСР, будут доведены до сведения Конференции государств-участников. Директор-исполнитель ЮНОДК проведет краткий

брифинг на следующей сессии КСР в октябре месяце и представит более подробный доклад о ходе работы на последующем совещании КСР в апреле будущего года.

#### **IV. Выводы и рекомендации**

59. Открытый диалог продемонстрировал, что в прошлом у государств и организаций не было достаточно возможностей для взаимного обмена мнениями. Проведение диалога позволило устранить недопонимание по ряду вопросов и уделить необходимое внимание проблемам, вызывающим общую озабоченность. Он также помог определить сферы, в которых могут потребоваться дополнительные меры, и составить более точное представление о характере таких мер и способах их осуществления.

60. В соответствии с мандатом, возложенным на нее Генеральной Ассамблеей в резолюции 58/4, Конференция призвала государства-участники в надлежащих случаях и в соответствии с их юрисдикционными принципами криминализовать преступления, предусмотренные в статье 16 Конвенции. Вместе с тем было отмечено, что факультативный характер положения, содержащегося в пункте 2 статьи 16, неизбежно ограничивает круг действий, которые может предпринять Конференция в дополнение к уже сформулированному ей призыву к государствам. В связи с этим основное внимание будет переключено на другие вопросы, поднятые Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/4, а именно вопросы юрисдикции, привилегий и иммунитетов и роли международных организаций.

61. В процессе открытого диалога вопрос о юрисдикции, затронутый в резолюции 1/7, не фигурировал среди проблем, вызывающих особые сложности или беспокойство. Данная проблема рассматривается как преимущественно техническая и заключается в основном в том, как решить вопрос юрисдикции в тех случаях, когда страна решит связать себя факультативными обязательствами, предусмотренными в пункте 2 статьи 16 Конвенции, таким образом, чтобы не нарушить сложившиеся нормы и принципы. Можно предположить, что при условии предоставления необходимой экспертной помощи и рекомендаций, если этот вопрос будет включен в рамки технической помощи, потенциальных проблем, связанных с юрисдикцией, удастся избежать.

62. Относительно привилегий и иммунитетов в процессе открытого диалога и в ходе обсуждений между международными организациями сложилось общее мнение, что этот сложный вопрос адекватно решен в рамках действующих международно-правовых инструментов, которые имеют самый широкий круг участников и последовательно применяются на практике. Кроме того, углубленное изучение вопроса о привилегиях и иммунитетах, возможно, не совсем вписывается в рамки мандата и компетенции Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. При всей актуальности данного вопроса большинство участников сошлись во мнении, что действующий режим привилегий и иммунитетов не создает непреодолимых трудностей, когда речь идет о борьбе с подкупом должностных лиц публичных международных организаций. Основные моменты, которые были отмечены в ходе открытого диалога в связи с вопросом о привилегиях и



иммунитетах, касались необходимости в наличии более практической и более доступной информации о применении соответствующих правил и процедур. Оба эти вопроса можно решить путем разработки технических примечаний и опубликования процедур.

63. Наибольшую обеспокоенность делегаций, как представляется, вызывает вопрос о взаимоотношениях между международными организациями и государствами-членами, особенно в области международного сотрудничества и обмена информацией, в связи с которым требуется проведение дальнейших консультаций. Международные организации часто испытывают трудности с получением информации и доказательств, необходимых для проведения внутренних расследований случаев коррупции. Такие трудности могут тормозить ход расследования и приводить к безнаказанности виновных лиц. Не менее остро этот вопрос встает и в тех случаях, когда речь идет о необходимости возвращения активов. Данная проблема требует дальнейшего изучения для обеспечения полного понимания всех ее аспектов, которое является необходимым условием для поиска адекватных и рациональных решений.

64. Внутренний обзор положений и правил, начатый по просьбе Конференции и по рекомендации ЮНОДК, уже приносит первые обнадеживающие результаты. Такой обзор может способствовать достижению большей последовательности и схождения положений и правил международных организаций, прежде всего входящих в общую систему Организации Объединенных Наций. В данной области предстоит еще большая работа, дополнительным стимулом для которой будет служить поддержка и активное участие государств как в индивидуальном порядке, так и на коллективной основе в рамках Конференции.