Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
5 April 2018
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Девятая сессия
Вена, 4–6 июня 2018 года
Пункт 2 предварительной повестки дня*
Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Осуществление главы II (Меры по предупреждению коррупции) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Тематический доклад, подготовленный Секретариатом

Резюме

Настоящий доклад, в котором содержится наиболее общая и актуальная информация о достигнутых результатах, успешных видах практики, проблемах и замечаниях, выявленных в рамках второго цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, посвящен осуществлению главы II (Меры по предупреждению коррупции) Конвенции.

* CAC/COSP/IRG/2018/1.

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Введение, сфера охвата и структура настоящего доклада

1. В соответствии с пунктами 35 и 44 круга ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, который был принят Конференцией государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в ее резолюции 3/1, настоящий тематический доклад подготовлен с целью обобщения в разбивке по темам наиболее общей и актуальной информации о достигнутых результатах, успешных видах практики и трудностях, а также замечаниях, содержащихся в страновых докладах об обзоре, для представления Группе по обзору хода осуществления в качестве основы для ее аналитической работы.

2. В настоящем тематическом докладе содержится информация об осуществлении главы II (Меры по предупреждению коррупции) Конвенции государствами-участниками, в отношении которых проводился обзор в рамках второго цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления. Он основан на информации, содержащейся в шести страновых докладах об обзоре, которые были завершены или близки к завершению во время подготовки настоящего доклада. В нем уделяется главное внимание существующим тенденциям и примерам осуществления и приводятся таблица и диаграммы, показывающие наиболее общие проблемы и виды успешной практики. Более всеобъемлющие тенденции и особенности будут указаны в последующих тематических и региональных докладах после получения дополнительных данных из завершенных страновых обзоров.

3. С учетом тесной взаимосвязи между различными статьями четырех глав Конвенции, в которых содержатся материально-правовые положения, настоящий доклад основан на предыдущих тематических докладах о ходе осуществления глав III и IV Конвенции, в отношении которых проводился обзор в рамках первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления. Структура настоящего доклада соответствует структуре резюме; некоторые статьи Конвенции и темы, которые тесно взаимосвязаны, объединяются в блоки.

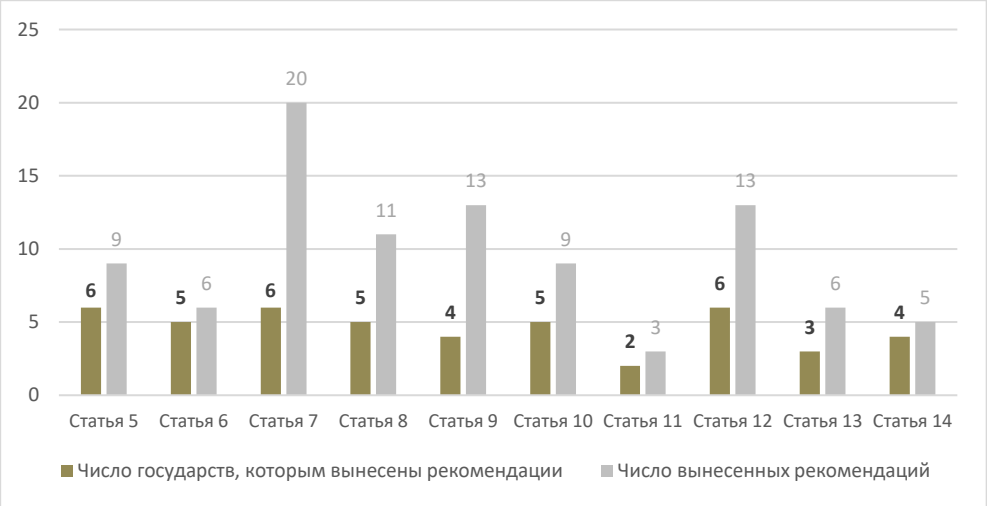
II. Общие замечания относительно проблем и успешных видов практики в осуществлении главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

4. По просьбе Группы по обзору хода осуществления в настоящий доклад включен анализ наиболее распространенных проблем и примеров успешной практики в связи с осуществлением главы II с разбивкой по статьям Конвенции. Приведенные ниже диаграммы и таблица охватывают шесть стран, по которым проводился анализ[1].

[1] Данные, использовавшиеся при подготовке настоящего доклада, основаны на страновых обзорах по состоянию на 3 апреля 2018 года.

Диаграмма I

Выявленные проблемы в осуществлении главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции



Наиболее распространенные проблемы в осуществлении главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

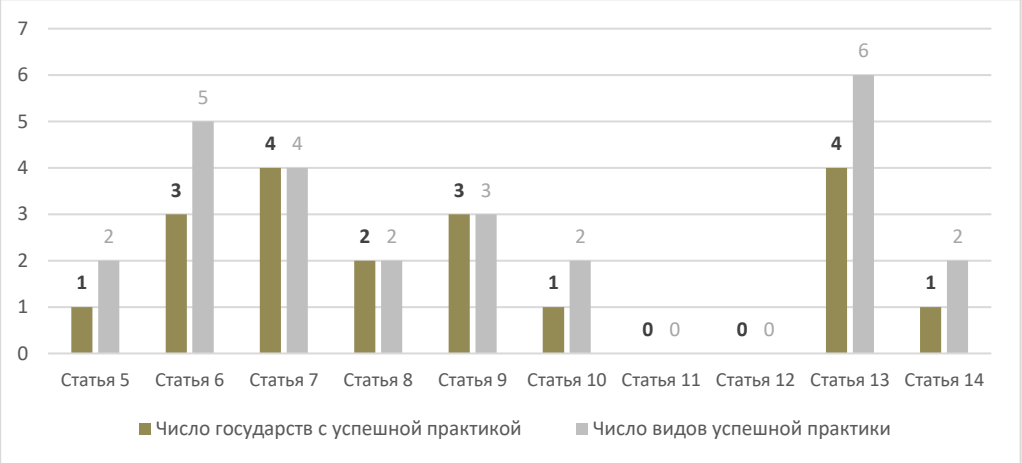
Статья Конвенции	*Число государств, которым вынесены рекомендации*	*Число вынесенных рекомендаций*	*Наиболее распространенные проблемы в осуществлении (в порядке распространенности выявленных трудностей)*
Статья 7, пункт 1	6	8	Отсутствие надлежащих процедур отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и их периодической ротации, в надлежащих случаях. Недостаточная прозрачность при приеме на работу публичных должностных лиц, в том числе отсутствие объективных методов отбора, ограниченный характер объявлений о вакансиях и неадекватность механизмов обжалования для проигравших кандидатов.
Статья 12, пункты 1 и 2	6	9	Недостаточное сотрудничество между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями. Недостаточные меры по предотвращению коллизии интересов, в том числе отсутствие периодов ограничения для бывших публичных должностных лиц. Неадекватные меры по предупреждению злоупотребления процедурами, касающимися субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности. Ограниченный характер стандартов и процедур, таких как кодексы поведения, которые предназначены для обеспечения добросовестности в работе частных организаций.
Статья 7, пункт 3	5	5	Отсутствие всеобъемлющего законодательства или административных мер, направленных на регулирование финансирования кандидатур на избираемые должности и финансирования политических партий, в том числе по таким вопросам, как частные пожертвования и раскрытие информации о них.
Статья 10	5	9	Отсутствие законодательных или нормативных положений для всеобъемлющего регулирования публичного доступа к информации. Обременительные процедуры получения доступа к информации и недостаточно активный обмен информацией.

Статья Конвенции	*Число государств, которым вынесены рекомендации*	*Число вынесенных рекомендаций*	*Наиболее распространенные проблемы в осуществлении (в порядке распространенности выявленных трудностей)*
Статья 5, пункт 1	5	5	Слабая координация политики в области предупреждения коррупции.
			Недостаточная согласованность, полнота и эффективность национальных стратегий противодействия коррупции.
Статья 7, пункт 2	4	4	Недостаточные критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.
Статья 8, пункт 5	4	4	Неэффективность систем установления коллизии интересов, в частности систем декларирования активов, включая ограниченность сферы их применения и отсутствие эффективной проверки и контроля.
Статья 14, пункт 1	4	4	Пробелы в законах и подзаконных актах отдельных стран в области борьбы с отмыванием денежных средств и противодействия финансированию терроризма.
			Институциональные недостатки в области финансового надзора.
			Неполное осуществление рекомендаций, вынесенных другими международными контрольными органами, такими как Целевая группа по финансовым мероприятиям и региональные органы, подобные Целевой группе по финансовым мероприятиям.
Статья 9, пункт 1	3	4	Неэффективность систем внутреннего контроля и обжалования решений, связанных с государственными закупками.
			Ненадлежащий отбор должностных лиц, отвечающих за закупки, и неадекватные методы их проверки и подготовки.
			Отсутствие обязательства должностных лиц, ответственных за закупки, декларировать свою заинтересованность и активы.
Статья 8, пункты 2 и 6	3	4	Отсутствие кодексов поведения для публичных должностных лиц или их ограниченное применение в отношении определенных групп публичных должностных лиц.
			Отсутствие дисциплинарных мер.
Статья 7, пункт 4	3	3	Отсутствие законодательства или механизмов для предупреждения возникновения или регулирования коллизии интересов.
Статья 9, пункт 2	3	3	Недостаточная прозрачность процесса утверждения национального бюджета.
			Отсутствие или недостаточность систем управления рисками в области управления публичными финансами.
Статья 13, пункт 1	3	4	Ограниченный характер участия гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе в результате отсутствия закона о свободе печати и недостаточности мероприятий по информированию населения об опасности коррупции.
Статья 8, пункт 4	3	3	Ограниченность каналов и мер защиты, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях.
Статья 5, пункт 2	2	2	Отсутствие видов практики, направленных на предупреждение коррупции, таких как информационно-просветительские кампании.
Статья 11, пункт 1	2	2	Отсутствие системы декларирования активов для судей в тех случаях, когда это необходимо.
			Недостаточные гарантии в отношении независимости судей, назначенных на временной основе.
Статья 12, пункт 3	2	2	Недостаточные меры для осуществления всех элементов этого пункта.

Статья Конвенции	*Число государств, которым вынесены рекомендации*	*Число вынесенных рекомендаций*	*Наиболее распространенные проблемы в осуществлении (в порядке распространенности выявленных трудностей)*
Статья 6, пункт 1	1	1	Отсутствие назначенного органа по предупреждению и пресечению коррупции.
Статья 14, пункт 2	1	1	Ограниченность полномочий подразделения для сбора оперативной финансовой информации в целях замораживания активов и блокирования подозрительных операций.

Диаграмма II

Выявленные успешные виды практики в связи с осуществлением главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции



III. Осуществление главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

A. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции. Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции (статьи 5 и 6)

5. Как было установлено в ходе обзоров, страны применяют различные подходы к проведению национальной политики в области предупреждения и противодействия коррупции.

6. Три страны приняли специальные письменные антикоррупционные стратегии и планы действий; однако проводившие обзор эксперты отметили необходимость в обеспечении большей согласованности и координации принятых стратегий.

7. Две другие страны не имеют письменного документа о национальной политике в области предупреждения и противодействия коррупции. Одна из них, в силу небольшого размера национальной администрации и недостатка ресурсов и экспертных знаний, использовала свои международные обязательства по представлению докладов, с тем чтобы регулярно оценивать ситуацию, и опиралась на рекомендации, вынесенные в ходе международных взаимных обзоров, в качестве основы для разработки и осуществления политики в области предупреждения и противодействия коррупции. Хотя проводившие обзор эксперты были удовлетворены таким подходом, они рекомендовали этой стране обеспечить проведение всеобъемлющего и постоянного обзора в отношении соблюдения всех положений Конвенции. В другой стране имелось несколько секторальных стратегий противодействия коррупции; тем не менее ей было рекомендовано

принять всеобъемлющую национальную стратегию, которая обеспечивала бы более высокий уровень эффективности и координации.

8. В еще одной стране политика в области предупреждения и противодействия коррупции была отражена в различных законах, программных документах отдельных ведомств и национальном плане обеспечения честности и неподкупности, что было признано достаточным проводившими обзор экспертами. Однако этой стране рекомендовалось рассмотреть вопрос о повышении уровня согласованности между национальными и ведомственными стратегиями противодействия коррупции, в частности в отношении осуществления, контроля и проверок, а также обмена информацией.

9. Страны сообщили о различных видах практики, направленной на предупреждение коррупции, включая организацию информационно-просветительских мероприятий, введение для публичных должностных лиц обязанности сообщать о фактах коррупции, обеспечение профессиональной подготовки для публичных должностных лиц и разработку инструментов управления коррупционными рисками и различных докладов, опросов и исследований. Успешной практикой в этом отношении были признаны создание подразделений по обеспечению честности и неподкупности в правительственных органах и ведомствах, а также публикация ежегодных докладов подразделений и комитетов органа по борьбе с коррупцией и проведение опросов общественного мнения.

10. Все страны сообщили, что их органы по борьбе с коррупцией участвуют в проведении оценки соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности в аспекте предупреждения коррупции и борьбы с ней. В одной стране орган по предупреждению коррупции провел оценку антикоррупционного законодательства с учетом рекомендаций, вынесенных в рамках международных механизмов обзора. В другой стране обзор и оценка осуществлялись на разовой основе, и проводившие обзор эксперты рекомендовали применять более систематический подход к выполнению этой задачи.

11. Все страны сообщили о своем членстве или участии в региональных и международных организациях, программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции, включая следующие: Группа государств Совета Европы по борьбе с коррупцией; Рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития по проблемам взяточничества в международных деловых операциях; Антикоррупционная инициатива Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития для Азии и района Тихого океана; Международная антикоррупционная академия; Международная ассоциация органов по борьбе с коррупцией; Глобальная антикоррупционная инициатива Программы развития Организации Объединенных Наций; Консультативный совет Африканского союза по коррупции; Сеть национальных учреждений по борьбе с коррупцией в Западной Африке; Инициатива «Транспарентность в добывающих отраслях промышленности»; Сеть сотрудников правоохранительных органов тихоокеанских островов; Секретариат Форума островов Тихого океана; Секретариат Тихоокеанского сообщества; и Тихоокеанская ассоциация высших ревизионных учреждений. Кроме того, эксперты отметили актуальность таких международных договоров, как Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней и Протокол Экономического сообщества западноафриканских государств о борьбе с коррупцией. Одна страна представила информацию о многочисленных меморандумах о взаимопонимании в области борьбы с коррупцией, которые заключены с другими государствами.

12. В пяти странах были созданы специальные антикоррупционные органы, которые несут ответственность за осуществление стратегий и мероприятий в области предупреждения коррупции. Кроме того, они сообщили, что ряд других национальных учреждений, включая комитеты по этике, подразделения для сбора оперативной финансовой информации и департаменты государственной

службы, играют определенную роль в предупреждении коррупции и осуществлении национальных стратегий. В одной стране в целях координации надзора за осуществлением национальной стратегии противодействия коррупции учрежден руководящий комитет, в работе которого участвуют представители публичного и частного секторов и гражданского общества. Только одна страна сообщила, что она не имеет специального органа по предупреждению и противодействию коррупции. Этой стране было рекомендовано учредить такой орган в будущем.

13. Место органов по предупреждению и противодействию коррупции в национальной структуре институтов и, следовательно, степень их независимости в разных странах неодинаковы. Например, в одной стране этот орган состоит из представителей различных правительственных министерств, но это не рассматривалось как основание для возникновения каких-либо практических препятствий для его независимости в силу ограниченного характера его роли в выполнении функций по координации и разработке политики и предложении способов осуществления международных рекомендаций. В другой стране законодательство гарантирует независимость антикоррупционного агентства, и пять независимых комитетов осуществляют надзор с целью обеспечения эффективности его работы. Кроме того, эта же страна рассматривает вопрос об установлении конституционных полномочий руководителя агентства и создании новой комиссии по подбору кадров для агентства. В другой стране управление по борьбе с коррупцией создано при главе государства и наделено финансовой самостоятельностью, а его члены назначаются на трехлетний срок с возможным последующим продлением. В другой стране агентство по борьбе с коррупцией возглавляет генеральный контролер, который назначается на основе конкурсного процесса отбора на пятилетний срок без права продления. Агентство не зависит от других государственных органов, имеет собственный бюджет и представляет ежегодные доклады президенту, премьер-министру и председателю национальной ассамблеи. Тем не менее этой стране было рекомендовано установить условия для отбора кандидатов на должность генерального контролера и контролеров государства.

14. Три страны из шести официально проинформировали Секретариат о своих назначенных органах по предупреждению коррупции. Другим странам было рекомендовано представить информацию по этому вопросу.

B. Публичный сектор. Кодексы поведения публичных должностных лиц. Меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры (статьи 7, 8 и 11)

15. Во всех странах, в отношении которых проводился обзор, действовали правила и процедуры, регулирующие прием на работу, набор, прохождение службы, продвижение по службе и выход в отставку публичных должностных лиц, а также применение к ним дисциплинарных мер, и, как правило, эти правила и процедуры предусмотрены в законах, регулирующих гражданскую службу. Во всех странах, кроме одной, при приеме на работу и продвижении по службе публичных должностных лиц применялась конкурентная процедура, включая письменные экзамены и собеседования. Этой стране было рекомендовано унифицировать ее процедуры подбора кадров и проведения соответствующих экзаменов. В одной стране в качестве успешной была признана практика, при которой нанимающие ведомства обеспечивают, чтобы во всех объявлениях о вакансиях упоминались принципы неподкупности, честности, подотчетности, эффективности и прозрачности.

16. Соответствующие институциональные структуры в разных странах формируются по-разному: от создания централизованных органов до применения де-

централизованного подхода, при котором нанимающие ведомства сами устанавливают правила приема на работу и прохождения службы, а также дисциплинарные меры для своих публичных должностных лиц.

17. В большинстве стран объявления о вакансиях размещаются, как правило, в Интернете или газетах. Однако одной стране было рекомендовано решить проблему, связанную с отсутствием онлайновой платформы для публикации вакансий. Другой стране было рекомендовано обеспечить еще большую прозрачность в процессе приема на работу и продвижения по службе публичных должностных лиц путем более широкого распространения заявлений о вакансиях на низшие должности, поскольку в этой стране применяется общая практика, при которой сначала публикуются вакансии внутри организации, с тем чтобы обеспечить ротацию и максимально использовать имеющиеся ресурсы. Еще одной стране рекомендовалось рассмотреть вопрос о специальном упоминании в соответствующих нормативных актах права на обжалование решений о назначении и повышении в должности.

18. Как правило, страны не уточнили понятие «публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции». И только в одной стране была проведена оценка и выявлены области и должности, особенно уязвимые в аспекте коррупции. В качестве успешной была признана практика в одной стране, которая ввела специальные процедуры отбора кандидатов на такие должности и приняла меры по уменьшению коррупционных рисков, в том числе с помощью специальных систем подготовки и ротации кадров. Хотя еще одна страна сообщила о существовании системы ротации для публичных должностных лиц, эта мера не применяется конкретно в отношении должностей, уязвимых с точки зрения коррупции. В четырех странах отсутствуют какие-либо системы ротации, и им было рекомендовано ввести такие системы для должностей, которые считаются особенно уязвимыми в аспекте коррупции.

19. Все страны сообщили о существовании программ образования и профессиональной подготовки для публичных должностных лиц либо при первоначальном назначении, либо на постоянной основе. Страны сообщили о том, что эти учебные программы включают вопросы борьбы с коррупцией, этики, честности и неподкупности.

20. Некоторые страны указали имеющуюся у них шкалу окладов в подтверждение того, что публичные должностные лица получают надлежащее вознаграждение.

21. Все страны сослались на свои законы, в которых установлены критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности. Вместе с тем двум странам было рекомендовано установить критерии, которые применялись бы в отношении кандидатов в целях предупреждения коррупции, а одной стране было предложено не допускать кандидатов, осужденных за преступления, признанные таковыми в соответствии с Конвенцией. Две страны сообщили об отсутствии у них требования о раскрытии кандидатами на публичные должности информации об активах. Одной из таких стран было рекомендовано рассмотреть вопрос о введении требований для избираемых должностных лиц до или после занятия избираемой должности, согласно которым они должны подать декларацию об активах и подтвердить соблюдение налоговых обязательств в прошлом и настоящем, поскольку отсутствие таких требований было расценено как проблема, требующая решения в этой стране, в отношении которой проводился обзор.

22. Что касается вопроса о прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий, были выявлены проблемы и впоследствии вынесены рекомендации пяти странам, в отношении которых проводился обзор. Например, хотя в одной стране действовал закон о финансировании политических партий, он не регулировал частные пожертвования. Этой стране рекомендовалось рассмотреть возможность повы-

шения уровня прозрачности частных пожертвований, предпочтительно посредством введения пороговой суммы для обнародования такой информации. Аналогичным образом, в другой стране частное финансирование не регулировалось никакими актами, и ей была вынесена соответствующая рекомендация. В еще одной стране, несмотря на существование критериев, касающихся финансирования кандидатов в президенты, политических партий и нескольких других кандидатур на избираемые должности, наказания за несоблюдение применялись только в отношении физических лиц; этой стране было рекомендовано распространить их применение на юридических лиц. В то же время успешной была признана практика, в соответствии с которой физические лица, предоставившие или получившие запрещенное финансирование, подлежат такому же наказанию, которое применяется к лицам, совершившим коррупционное деяние. Две другие страны не регулируют финансирование политических партий, и им было рекомендовано принять соответствующие законы или нормативные акты.

23. Страны сообщили о различных законодательных мерах и административных механизмах для регулирования коллизии интересов в публичном секторе. Некоторые из них сообщили, в частности, о применении мер, запрещающих вторичную занятость публичных должностных лиц, или мер, касающихся принятия подарков и декларирования активов. Однако не все страны ввели такие меры, и было вынесено несколько рекомендаций, в том числе о рассмотрении возможности введения ограничений после ухода в отставку в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц в частном секторе, введения систем и процедур для декларирования публичными должностными лицами информации о возможной коллизии интересов (внеслужебная деятельность, занятия, существенные подарки или выгоды, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов) и принятия закона о предупреждении возникновения коллизии интересов; такие усилия уже предпринимаются.

24. Что касается поведения публичных должностных лиц, все страны сослались на свои общие законы о гражданской службе или законодательные положения об отдельных публичных органах. Все страны сообщили также о существовании кодексов поведения или этики для публичных должностных лиц.

25. В трех странах были приняты общие кодексы поведения, в которых изложены обязанности, принципы и руководящие указания для всех публичных должностных лиц. Однако кодекс поведения в одной из этих стран не распространялся на избираемых публичных должностных лиц; поэтому этой стране было рекомендовано расширить сферу применения кодекса поведения или принять специальный новый кодекс для избираемых публичных должностных лиц. Помимо общего кодекса поведения в этой стране был также принят ряд секторальных кодексов поведения. Аналогичный подход был принят в двух других странах, принявших не только основной кодекс для всех государственных служащих, но и специальные кодексы поведения для отдельных министерств, ведомств, членов парламента и утвержденных законом органов. Две другие страны приняли подход, предусматривающий принятие только конкретных секторальных кодексов поведения. Тем не менее одной из этих стран рекомендовалось принять общий кодекс этики для всех публичных должностных лиц и рассмотреть вопрос о введении дисциплинарных или других мер в отношении должностных лиц, нарушивших положения этого кодекса. Во второй стране секторальные кодексы поведения приняты не во всех публичных органах и учреждениях, и поэтому ей рекомендовалось принять кодексы поведения для всех публичных должностных лиц.

26. В четырех странах кодексы поведения не имеют обязательной силы и служат для информирования, а не в качестве дисциплинарного инструмента. Одна из этих стран объяснила это тем, что ее кодекс поведения основан на соответствующих положениях о гражданской службе, которые уже предусматривают дисциплинарные меры, такие как порицание, сокращение заработной платы, перевод или увольнение. И лишь в одной стране секторальные кодексы поведения

содержат положения об обеспечении их исполнения и предусматривают обязанность соответствующих отделов кадров обеспечить соблюдение правил и применять дисциплинарные меры. В другой стране в кодексе предусмотрены дисциплинарные меры за несоблюдение вплоть до увольнения.

27. Меры и системы, введенные странами для того, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях, разнообразны. В четырех странах публичные должностные лица обязаны сообщать о любых предполагаемых преступлениях, включая коррупцию, своему директору, полиции, органу по противодействию коррупции или государственному прокурору. В двух других странах не существует какой-либо обязанности публичных должностных лиц сообщать о предполагаемых фактах коррупции. Что касается каналов направления сообщений, одна страна создала специальные телефонные линии помощи и почтовые ящики в некоторых государственных ведомствах, с тем чтобы публичные должностные лица могли сообщать о фактах коррупции. В трех странах публичные должностные лица могут использовать общие горячие линии, которые открыты как для представителей общественности, так и для публичных должностных лиц. Вместе с тем в одной стране, несмотря на то что кодекс поведения требует представления сведений о проступках, не существует никаких мер или систем, способствующих сообщениям со стороны публичных должностных лиц или обеспечивающих их защиту. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

28. В трех странах определенные категории публичных должностных лиц обязаны регулярно декларировать активы. Вместе с тем двум из этих стран рекомендовалось рассмотреть вопрос о расширении списка лиц, обязанных декларировать активы. Кроме того, было указано на проблему, связанную с проверкой. В одной из стран, несмотря на то что министерства проводили проверки в своих департаментах, отсутствовал какой-либо внешний надзор за процессом проверки. Стране было рекомендовано решить эту проблему с целью введения в каждом министерстве системы внешнего надзора за результатами проверок. В другой стране не предусмотрен процесс проверок, и ответственный департамент лишь собирал поданные декларации. В еще одной стране принято законодательство о декларировании активов; однако эта система не действовала, и государства, проводившие обзор, рекомендовали стране применять эту систему на практике, а также расширить перечень должностных лиц, подпадающих под действие требования о декларировании. В одной из стран не предусмотрены какие-либо требования о декларировании активов, поскольку она считает, что такие требования не совместимы с правом на неприкосновенность частной жизни; в то же время в этой стране предусмотрена обязанность всех граждан, включая публичных должностных лиц, указывать в налоговых декларациях их полученные доходы и имеющиеся активы во всем мире.

29. В одной стране в кодексе поведения публичных должностных лиц имелись главы, посвященные коллизии интересов, заявлениям об отводе, подаркам и другим выгодам, а также вторичной занятости. Хотя в самом кодексе поведения дисциплинарные меры не предусмотрены, другие соответствующие законодательные положения устанавливают такие меры в тех случаях, когда публичные должностные лица не соблюдают своих обязанностей, изложенных в кодексе. Например, публичные должностные лица могут принимать лишь небольшие, символические подарки, и даже в этом случае они обязаны получить согласие своего начальника. Кроме того, вторичная занятость допускается только в определенных, ограниченных случаях, и заранее необходимо получить согласие директора управления. В одной стране все публичные должностные лица обязаны декларировать подарки, пожертвования и другие выгоды, а все заявленные предметы должны быть переданы государству. В другой стране закон требует, чтобы все публичные руководители раскрывали информацию о своих активах, и создана комиссия для проверки этой информации и расследования сообщений о про-

ступках, за которые может быть взыскан денежный штраф. Кроме того, в уголовном кодексе этой страны предусмотрены наказания за нарушение норм о коллизии интересов работниками публичного сектора.

30. Во всех странах независимость судебных органов гарантируется конституцией и соответствующими законами об организации судебной системы. Некоторые страны сослались на свои законы, в которых излагаются права и обязанности судей, а также содержатся нормы в отношении найма, отбора и сроков пребывания в должности судей. Отбор судей, как правило, осуществляется специальными комиссиями, советами или комитетами, которые обычно являются также дисциплинарными органами для назначенных судей. Две страны предоставили информацию о специальных кодексах поведения судей, в которых рассматриваются такие вопросы, как коллизия интересов, вторичная занятость, внеслужебная деятельность и отвод судей. Две страны сообщили, что специальные институты осуществляют программы подготовки судей. Двум странам были вынесены рекомендации относительно соблюдения пункта 1 статьи 11. В одном случае стране рекомендовалось распространить на судей систему декларирования доходов и активов. Другой стране было рекомендовано обеспечить, чтобы временно назначенные судьи, занятые неполный рабочий день, пользовались полной независимостью при исполнении своих обязанностей.

31. Что касается органов прокуратуры, страны приняли различные законы, подзаконные акты и директивы, регулирующие поведение прокуроров. В специальном законе одной страны изложены права и обязанности прокуроров, а прокуратура пользуется полной независимостью от исполнительной власти. Аналогичным образом, в другой стране существует всеобъемлющая законодательная база в отношении ее органов прокуратуры, и, кроме того, все работники прокуратуры считаются публичными должностными лицами и поэтому подпадают под действие всех других соответствующих законов, включая требования в отношении декларирования активов. В еще одной стране прокуроры обязаны соблюдать общий кодекс поведения публичных должностных лиц. В другой стране прокуроры отчитываются перед генеральным атторнеем, который назначается президентом и пользуется полной независимостью. И наконец, в двух других странах прокуроры переданы в ведение министра юстиции. Одна страна сообщила, что в ней действует специальный кодекс этики для сотрудников прокуратуры. Кроме того, некоторые страны сообщили о мерах в отношении подготовки прокуроров и процедур, связанных с рассмотрением ими дел.

C. Публичные закупки и управление публичными финансами (статья 9)

32. Все государства-участники приняли меры, регулирующие публичные закупки, в форме внутреннего законодательства или осуществления применимых международных соглашений или положений. Однако в одной стране законодательство просто предусматривает издание правил и положений министром финансов, но в нем этот вопрос не рассматривается подробно, хотя правительство составило руководство по закупкам. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

33. Государства-участники разделились на тех, кто использует централизованную систему закупок, и тех, кто использует децентрализованную систему закупок. Везде действуют открытые конкурсные процедуры, и в большинстве случаев они являются обязательными для присуждения контрактов на публичные закупки, хотя в четырех государствах-участниках предусмотрены пороговые суммы стоимости контракта для открытых торгов. Во всех государствах приглашение к участию в торгах публикуется в традиционных средствах массовой информации и объявляется на вещательных каналах, а также с помощью электронных систем или инструментов закупок. Вместе с тем в одном из государств закупки без проведения конкурса составляют до 10 процентов от общего объема

закупок, и принадлежащие государству предприятия не обязаны следовать многим из правил, регулирующих закупки. Этому государству рекомендовалось рассмотреть вопрос о пересмотре законодательства о закупках с целью укрепления конкурсных процедур и расширения сферы их применения. В другом государстве ограниченные предложения участвовать в торгах или прямое соглашение допускаются лишь в исключительных обстоятельствах. В законодательстве двух стран установлены четкие критерии для закупок, например экономические, финансовые, качественные и технические основания. В целом контракты присуждаются тем участникам торгов, которые предлагают самую низкую цену при соблюдении установленных условий, но могут учитываться и другие факторы, такие как качество, экологические характеристики и экономическая эффективность. Почти во всех государствах-участниках широко используются электронные закупки.

34. Три государства-участника ввели или вводят внутренние процедуры контроля за публичными закупками. Если в процессе закупок возникают несоответствия, можно подать официальные жалобы с помощью различных механизмов, а также оспорить результаты торгов в суде. Кроме того, возможна приостановка конкурсной процедуры или исполнения контракта при соблюдении определенных условий. Два государства-участника предусмотрели возможность или установили требование использовать процедуру урегулирования споров на основе взаимной договоренности или прямо обратиться в орган, предлагающий контракт, прежде чем обратиться в суд, хотя в некоторых случаях это не приостанавливает действие контракта. Кроме того, было отмечено, что в одном из государств отсутствовала система внутреннего контроля и обжалования решений о присуждении контракта, и в связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

35. Что касается регулирования действий персонала, отвечающего за закупки, три государства ввели процедуры проверки при приеме на работу, законы или подзаконные акты о подотчетности, системы декларирования и периодическую профессиональную подготовку. В одном из государств отсутствовали конкретные требования о декларировании соответствующим персоналом их заинтересованности или активов. Были вынесены соответствующие рекомендации.

36. Все государства-участники имели законы, подзаконные акты и процедуры, регулирующие утверждение национального бюджета. Осуществление финансовых операций и исполнение бюджета контролировались на разных уровнях, хотя во всех государствах требовалось часто и своевременно представлять отчетность, и в случае просчетов могли быть внесены необходимые поправки. Одно государство даже внедрило рейтинговую систему оценки механизмов контроля, а также разработало индекс отчетности. В другом государстве все министерства обязаны создавать комитеты по исполнению бюджета для выявления приоритетных областей и решения соответствующих проблем. В трех государствах действовали счетные палаты в целях надзора. Доклады счетной палаты, как правило, доступны для общественности, за несколькими исключениями, и могут быть приняты последующие меры для решения вопросов, поднятых в докладах. Тем не менее в одном государстве не существует никакого эффективного механизма проведения аудита и осуществления надзора за определенными категориями расходов, и ему была вынесена соответствующая рекомендация.

37. В трех государствах-участниках предусмотрены хранение и обеспечение сохранности финансовых документов, открытый доступ к архивам и использование электронных систем управления файлами. Была признана успешной практика одного государства, в котором предусмотрено, что оригиналы документов должны храниться в течение 10 лет, несмотря на использование электронных копий.

D. Публичная отчетность. Участие общества (статьи 10 и 13)

38. Все государства-участники приняли меры для облегчения доступа общественности к информации, и в трех странах действовало соответствующее законодательство. Одно из государств, не имеющих соответствующего законодательства, обеспечило общественности платформы для получения информации по вопросам государственного управления посредством инициатив по открытым данным. Другое государство ввело соответствующие правовые требования, однако они касались только публичных закупок, бюджета и управления публичными финансами. В другом государстве, где право на получение информации включено в национальную стратегию предупреждения и противодействия коррупции в качестве одного из общих принципов, специальное законодательство отсутствовало. Этим трем государствам было рекомендовано повысить прозрачность и укрепить процедуры, с тем чтобы расширить доступ общественности к информации.

39. В частности, в четырех государствах предусмотрены многочисленные каналы для получения доступа к информации по вопросам государственного управления. Такие каналы включали официальный орган печати, национальное телевидение, пресс-релизы, публикации и мобильные приложения. В целях упрощения административных процедур широко использовались электронные услуги и информационные центры для рассмотрения просьб о предоставлении информации. В двух случаях государства также назначили или создали специализированные ведомства и подразделения для рассмотрения просьб о доступе или мониторинга соответствующих видов практики. Как правило, правительственные ведомства публиковали ежегодные доклады или активно обменивались информацией на различных платформах. В то же время одно из государств указало, что лишь некоторые правительственные подразделения публикуют информацию в онлайновом режиме, а большинство министерств не ведут официальных сайтов. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

40. В четырех государствах-участниках имеются механизмы обжалования для обращения за административными или судебными средствами правовой защиты в случаях отказа в доступе к информации. Однако в одном государстве такой механизм применялся только в отношении публичных закупок. В четырех государствах допускался отказ в доступе к информации на законных основаниях при условии подробного объяснения причин отказа. В связи с этим возник вопрос о соблюдении баланса между защитой частной жизни и персональных данных, интересами национальной безопасности и правом на информацию. Например, в одном государстве неправомерное разглашение официальной закрытой информации, такой как документы кабинета министров, являлось преступлением. Кроме того, сообщалось, что в другом государстве применение национальных законов о секретности ограничивает доступ к засекреченной правительственной информации. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

41. Все государства-участники соблюдали свободу ассоциации, которая закреплена в их законодательстве или, как в случае трех государств, в конституции. Гарантировалась также свобода выражения мнений. Почти все государства придавали большое значение роли организаций гражданского общества в процессе принятия решений. В соответствии с различными законами, инициативами и стратегиями для поощрения участия общественности в борьбе с коррупцией регулярно проводились различные мероприятия, такие как референдумы, выборы и прямые консультации, в частности с гражданским обществом. Кроме того, в одном из государств для представителя гражданского общества выделено место в совете по вопросам политики национального органа по борьбе с коррупцией, а в двух других государствах неправительственные организации приглашаются для представления замечаний по законопроектам. Одно государство сообщило, что организациям гражданского общества предлагалось войти в состав руководящего комитета по разработке и осуществлению национальной страте-

гии противодействия коррупции. В одном из государств-участников при разработке законов или национального бюджета не проводились консультации с гражданским обществом, но оно принимало более активное участие в распространении информации и проведении просветительских кампаний. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

42. В государствах-участниках проводились многочисленные информационно-пропагандистские мероприятия по борьбе с коррупцией. К ним относились специальные учебные программы и мероприятия в школах, часто организуемые учебные и информационные кампании, телевизионные программы и периодические доклады. Организации гражданского общества активно участвовали в этом процессе и в различных программах. Однако статистические данные о результатах этих мер не были представлены.

43. Что касается права на публикацию и распространение информации о коррупции, в трех государствах свобода печати закреплена в законодательстве, хотя и с установленными в нем ограничениями в связи с защитой интересов общественного порядка и государственной безопасности. Не было представлено никаких данных о применении этих ограничений.

44. В целях облегчения подачи жалоб и заявлений в органы по борьбе с коррупцией и другие органы власти во всех государствах, кроме одного, предусмотрен ряд каналов и способов, включая почту и электронные средства связи, телефонные номера бесплатного доступа или горячие линии и мобильные приложения. В трех государствах разрешаются и подлежат защите анонимные сообщения, и не только на уровне политики, но и в правовых положениях. Вместе с тем в отношении одного государства, в законодательстве которого предусмотрена защита анонимных сообщений, была выражена обеспокоенность в связи со сферой охвата подлежащих защите анонимных сообщений и принимаемых на их основании мер. Это государство обязалось пересмотреть свое законодательство и обеспечить еще большую защиту осведомителей в рамках борьбы с коррупцией. Два других государства не предусматривали возможность рассмотрения анонимных сообщений.

E. Частный сектор (статья 12)

45. Все государства приняли стандарты и процедуры, в той или иной мере направленные на предупреждение коррупции в частном секторе. Большинство государств приняли законы о корпоративном управлении или в таких конкретных областях, как бухгалтерский учет, аудит и регистрация предприятий, а два государства могли непосредственно применять в отношении частных предприятий положения региональных правовых документов или региональных стандартов бухгалтерского учета. В двух странах были назначены специальные учреждения или органы для контроля за корпоративным управлением, а компании обязаны периодически представлять отчеты о соблюдении нормативных требований.

46. Три страны содействовали сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями с помощью законодательства или специальных инициатив. Например, одно государство предусмотрело в своем законе о противодействии отмыванию денежных средств, что частные компании обязаны предоставлять информацию органам прокуратуры и судам и взаимодействовать с ними, особенно в отношении замораживания и конфискации активов и предоставления информации о подозрительных сделках. Другое государство предпринимало шаги по созданию для аудиторов механизма информирования о нарушениях, с тем чтобы облегчить такое сотрудничество.

47. В целях обеспечения добросовестности частных организаций два государства-участника приняли целый ряд стандартов и процедур, таких как кодексы поведения, требования в отношении соблюдения нормативных требований, так

называемое «правило делового суждения» и механизмы предупреждения коллизии интересов. Стратегия противодействия коррупции в одном из государств требует от инвесторов частного сектора осуществлять программы соблюдения мер по борьбе с коррупцией, а за несоблюдение могут быть наложены санкции. В то же время в одной стране лишь некоторые крупные компании приступили к разработке программ соблюдения, а другое государство не приняло достаточных мер для обеспечения добросовестности в частном секторе. Обоим государствам были вынесены соответствующие рекомендации.

48. Три государства ввели конкретные требования относительно регистрации коммерческих предприятий с целью повышения прозрачности в деятельности частных организаций. В одной из стран отсутствие регистрации юридического лица могло даже стать основанием для привлечения к уголовной ответственности. Тем не менее из-за сложной структуры частного сектора некоторые организационно-правовые формы, такие как трасты, не были в полной мере охвачены положениями о регистрации.

49. Не было представлено всеобъемлющей информации об общественном контроле за использованием субсидий частными организациями и за лицензиями, выдаваемыми публичными органами для осуществления коммерческой деятельности, или об ограничениях в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц. В одном государстве принимались недостаточные меры для предотвращения ненадлежащего использования процедур, регулирующих деятельность частных организаций, а ограничения в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц в частном секторе были недостаточными. В другом государстве разрабатывалось положение, запрещающее бывшим публичным должностным лицам работать в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию. В целях устранения соответствующих пробелов были вынесены рекомендации.

50. Почти во всех государствах-участниках предусмотрены в различных формах стандарты бухгалтерского учета и аудита в частном секторе. В половине из них эти стандарты основаны на внутреннем законодательстве и подзаконных актах, а в остальных государствах могли применяться соответствующие международные стандарты.

51. Что касается конкретных требований относительно ведения бухгалтерских книг и записей, три государства применяли строгие правовые санкции за нарушение этих требований. Эти санкции включали уголовное наказание за некоторые преступления, такие как подделка и фальсификация документов, использование фальшивых документов, мошенничество и обман при отягчающих обстоятельствах. Вместе с тем, за исключением одного государства-участника, уголовно наказуемыми были признаны не все деяния, перечисленные в пункте 3 статьи 12 Конвенции, такие как создание неофициальной отчетности, проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций и намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством. В связи с этим за такое поведение всегда взыскивался штраф, а в нескольких случаях соответствующие субъекты частного сектора могли нести индивидуальную или совместную ответственность.

52. Что касается запрета на освобождение от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, в государствах-участниках применялись различные подходы. Если в одном государстве четко предусматривалось, что освобождение от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, запрещается, то в налоговом законодательстве трех других государств отсутствовало положение по этому вопросу.

F. Меры по предупреждению отмывания денежных средств (статья 14)

53. В целом страны, которые охватываются настоящим докладом, продемонстрировали высокий уровень соблюдения статьи 14. Хотя всем странам, за исключением одной, были вынесены рекомендации относительно статьи 14, они носили либо очень конкретный характер и были посвящены отдельным вопросам нормативной базы, регулирующей меры противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, либо касались последующих действий по вопросам, которые поднимались в других обзорах, в частности Целевой группой по финансовым мероприятиям. Так, взаимные оценки, проведенные Целевой группой по финансовым мероприятиям и региональными органами, подобными Целевой группе по финансовым мероприятиям, судя по всему, обеспечили высокий уровень соблюдения положений Конвенции. На самом деле, все страны являлись членами региональных органов, аналогичных Целевой группе по финансовым мероприятиям, таких как Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег и Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (МГБОД). В трех странах законодательная база по борьбе с отмыванием денежных средств и противодействию финансированию терроризма в значительной степени определялась Западноафриканским экономическим и валютным союзом и Европейским союзом. Одно из государств, которому была вынесена рекомендация о включении положений директивы соответствующей региональной организации экономической интеграции во внутреннее законодательство, с тем чтобы заполнить существующие пробелы в соответствующем законодательстве, сообщило о том, что после посещения страны оно выполнило эту рекомендацию.

54. На момент посещения несколько стран завершили или находились в процессе завершения своих национальных оценок рисков, связанных с отмыванием денежных средств. В законодательстве о борьбе с отмыванием денежных средств и противодействии финансированию терроризма почти во всех странах предусмотрен подход, основанный на оценке рисков. Три страны приняли принцип охвата всех преступлений, связанных с отмыванием денежных средств, с тем чтобы любое преступление или любое преступление определенной степени тяжести могло представлять собой основное правонарушение по смыслу статьи 23 Конвенции.

55. Законодательство о предупреждении отмывания денежных средств во всех странах содержало положения, касающиеся идентификации личности клиента и собственника-бенефициара (принцип «знай своего клиента»), надлежащей проверки клиентов и уровней контроля, которые применяются соразмерно подходу, основанному на оценке риска (как правило, «нормальная», усиленная и упрощенная проверка), а также положения о выявлении политически влиятельных лиц. В этих законах также указаны надзорные органы и субъекты, на которых распространяются соответствующие положения, включая обозначенные нефинансовые коммерческие организации и профессии. В то же время в законодательстве одной страны не предусмотрено общее обязательство в отношении проверки клиентов, а идентификация личности клиента (физического лица) установлена как обязательная только в случае финансовых операций, осуществляемых без личного контакта с клиентом.

56. В остальных аспектах в странах, в отношении которых проводился обзор, существовали лишь незначительные различия в законодательных мерах по осуществлению Конвенции. Например, в одной стране ее политически влиятельные лица не были включены в соответствующее определение, содержащееся в законе о борьбе с отмыванием денежных средств и противодействии финансированию терроризма; однако этот вопрос будет рассматриваться в рамках новых положений, касающихся осуществления Четвертой директивы Европейского союза о

противодействии отмыванию денежных средств. В большинстве стран, даже в небольших, существовало несколько надзорных органов. В то же время одна страна учредила орган по финансовым рынкам в качестве единого, комплексного и независимого надзорного органа. Однако ей рекомендовалось, чтобы этот орган сам проводил бóльшую часть проверок, а не возлагал на коммерческие аудиторские фирмы обязанность по проведению проверок с целью противодействия отмыванию денежных средств.

57. Во всех странах были созданы подразделения для сбора оперативной финансовой информации. Как правило, эти подразделения представляли собой подразделения административного типа, находящиеся в ведении министерства экономики или центрального банка. Все подразделения для сбора оперативной финансовой информации являлись членами Эгмонтской группы, а иногда и членами региональных групп подразделений для сбора оперативной финансовой информации. Одной стране рекомендовалось рассмотреть вопрос о наделении подразделения для сбора оперативной финансовой информации полномочием выносить постановления об административном замораживании счетов или операций или полномочием блокировать исполнение сделок в течение конкретного периода времени. Предоставляющие информацию организации были обязаны направлять сообщения о подозрительной деятельности и подозрительных сделках.

58. Все страны ввели режимы раскрытия информации для контроля за перемещением валюты и оборотных инструментов на предъявителя через их границы (как правило, установив пороговую сумму в размере около 10 000 долл. США), а также режимы, охватывающие отправителей денежных переводов и электронные переводы средств. Неофициальные услуги по переводу денежных средств, такие как «хавала», не всегда подпадали под регулирование, и были вынесены соответствующие рекомендации.