



**Конференция государств —  
участников Конвенции  
Организации Объединенных  
Наций против коррупции**

Distr.: General  
3 October 2019  
Russian  
Original: English

**Восьмая сессия**

Абу-Даби, 16–20 декабря 2019 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/2019/1.



## **I. Введение, сфера охвата и структура**

1. В соответствии с пунктами 35 и 44 круга ведения Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции настоящий тематический доклад подготовлен в целях обобщения, в разбивке по темам, наиболее общей и актуальной информации о достигнутых результатах, успешных видах практики, проблемах и замечаниях, содержащихся в докладах о страновом 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. Доклад основан на информации, содержащейся в 27 резюме и докладах о страновом обзоре, которые были завершены или близки к завершению во время подготовки настоящего доклада. Основное внимание в докладе уделяется современным тенденциям и примерам осуществления; кроме того, в нем представлены таблицы, текстовые вставки и рисунки, отражающие наиболее распространенные проблемы и успешные виды практики. Обозначенные в настоящем докладе тенденции в большинстве случаев соответствуют тенденциям, выявленным в предыдущем тематическом докладе, что, по-видимому, отчасти объясняется ограниченным объемом имеющихся новых данных. Тем не менее в настоящем докладе нашли отражение актуальные региональные тенденции. По мере поступления большего объема данных из завершенных страновых обзоров в будущих циклах тематических докладов и региональных добавлений будет проведен более полный анализ тенденций и характерных особенностей.

3. С учетом тесной взаимосвязи между различными статьями четырех глав Конвенции, содержащих материально-правовые положения, настоящий доклад опирается на предыдущие тематические доклады 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 повторяет структуру резюме, поэтому определенные тесно взаимосвязанные статьи и темы объединены в блоки.

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

4. В настоящий доклад включен, в разбивке по статьям Конвенции, анализ наиболее распространенных проблем и примеров успешной практики в связи с осуществлением главы II. Приведенные ниже рисунки и таблицы охватывают 27 стран, по которым проводился анализ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Используемые при подготовке настоящего доклада данные основаны на страновых обзорах, завершенных по состоянию на 20 сентября 2019 года.

Рисунок I

## Выявленные проблемы при осуществлении главы II Конвенции

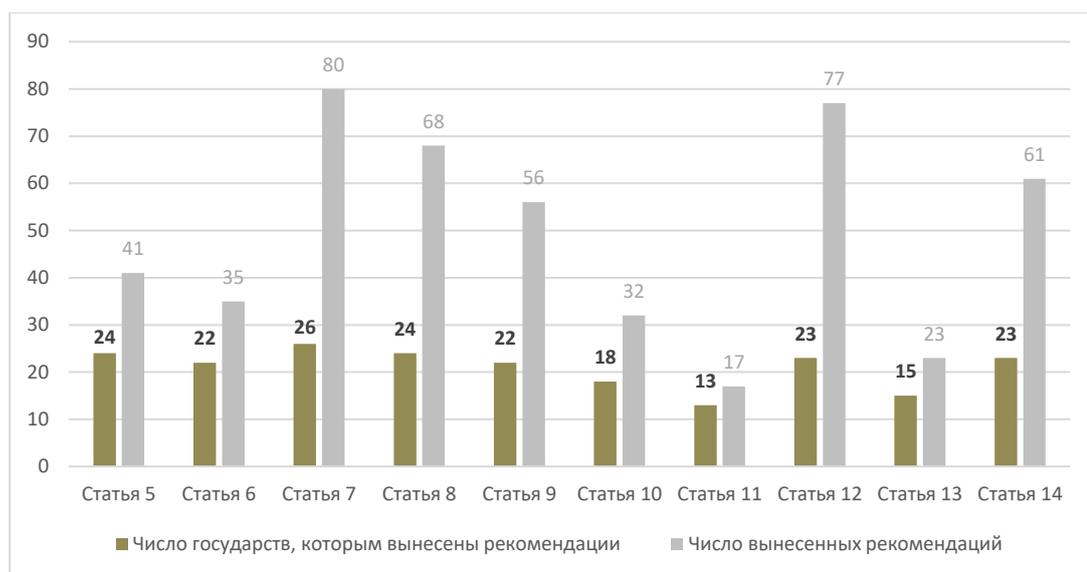


Таблица 1

## Наиболее распространенные проблемы при осуществлении главы II Конвенции

Статья Конвенции	Число государств, которым вынесены рекомендации	Число вынесенных рекомендаций	Наиболее распространенные проблемы при осуществлении (в порядке статей Конвенции)
Статья 5	24	41	Слабая координация и осуществление политики противодействия коррупции; недостаточная согласованность, полнота и эффективность национальных стратегий противодействия коррупции; отсутствие координационных органов; отсутствие мер по предупреждению коррупции; и отсутствие оценки правовых документов и административных мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней
Статья 6	22	35	Отсутствие назначенных органов по предупреждению и пресечению коррупции; недостаточное выделение ресурсов для органов по предупреждению коррупции; недостаточная правовая и оперативная независимость органов по борьбе с коррупцией, обладающих функциями по предупреждению коррупции; и слабая координация между различными органами по борьбе с коррупцией
Статья 7	26	80	Отсутствие надлежащих процедур отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на этих должностях; недостаточная прозрачность при приеме на работу публичных должностных лиц; неадекватные критерии, применяемые к кандидатам и выборам на публичные должности; отсутствие всеобъемлющего законодательства или административных мер, направленных на регулирование финансирования кандидатур на избираемые публичные должности и финансирования политических партий; и отсутствие законодательства или механизмов для предупреждения или регулирования коллизии интересов
Статья 8	24	68	Отсутствие кодексов поведения для публичных должностных лиц или их ограниченное применение в отношении определенных групп публичных должностных лиц; ограниченность каналов и мер защиты, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях; неадекватные меры по предотвращению коллизии интересов, в том числе меры в отношении внеслужобной деятельности, работы по совместительству, деклараций об активах и принятия подарков
Статья 9	22	56	Неэффективность систем внутреннего контроля и обжалования решений, связанных с публичными закупками; ненадлежащий отбор должностных лиц, отвечающих за закупки, и неадекватные методы их проверки и подготовки; отсутствие обязанности сотрудников по закупкам декларировать свою заинтересованность, прежде всего в сфере публичных закупок, и свои активы; недостаточное использование информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности

Статья Конвенции	Число государств, которым вынесены рекомендации	Число вынесенных рекомендаций	Наиболее распространенные проблемы при осуществлении (в порядке статей Конвенции)
			систем закупок (электронные закупки); недостаточная прозрачность процесса утверждения национального бюджета; отсутствие или недостаточность систем управления рисками и внутреннего контроля в сфере управления публичными финансами; и необходимость повышения эффективности процедур проверки в целях улучшения отчетности о поступлениях и расходах
Статья 10	18	32	Отсутствие законодательства или мер по комплексному регулированию доступа населения к информации и, в случае когда такие законодательство и меры имеют место, пробелы в существующих рамочных программах и неадекватность их концептуальной разработки и применения; отсутствие комплексных административных процедур предоставления публичных услуг; обременительные процедуры получения доступа к информации и недостаточно активный обмен информацией; и отсутствие или недостаточность публикуемой информации об опасности коррупции в публичной администрации
Статья 11	13	17	Недостаточность мер по укреплению честности и неподкупности органов прокуратуры
Статья 12	23	77	Недостаточное сотрудничество между правоохранительными органами и соответствующими частными структурами; недостаточность мер по предотвращению коллизии интересов, в том числе отсутствие четких ограничений для бывших публичных должностных лиц после их ухода с должности; недостаточность мер по предупреждению злоупотребления процедурами, касающимися субсидий и лицензий, которые предоставляются публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; ограниченный характер и/или неадекватность стандартов и процедур, таких как кодексы поведения, направленных на обеспечение честности и неподкупности частных структур, и неадекватность мер по контролю за соблюдением этих стандартов и процедур; и отсутствие в законодательстве четких оговорок относительно невозможности освобождения от налогообложения расходов, представляющих собой взятки, или расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям
Статья 13	15	23	Ограниченный характер участия гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе вследствие неприменения или неадекватного применения соответствующих законов и процедур, а также недостаточности мероприятий по информированию населения об опасности коррупции; недостаточное сотрудничество между соответствующими правительственными учреждениями и организациями гражданского общества; и неадекватность мер или механизмов для информирования о фактах коррупции
Статья 14	23	61	Имеющиеся в конкретных странах пробелы в законодательстве и нормативных актах, направленных на борьбу с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма; проблемы институционального характера в области финансового надзора; неполное осуществление стандартов и рекомендаций, вынесенных другими международными контрольными органами; неадекватность мер по обнаружению и мониторингу трансграничной перевозки наличных денежных средств и оборотных документов на предъявителя; и недостаточный надзор за услугами по переводу денежных средств и ценностей

Рисунок II  
**Выявленные успешные виды практики в связи с осуществлением главы II Конвенции**

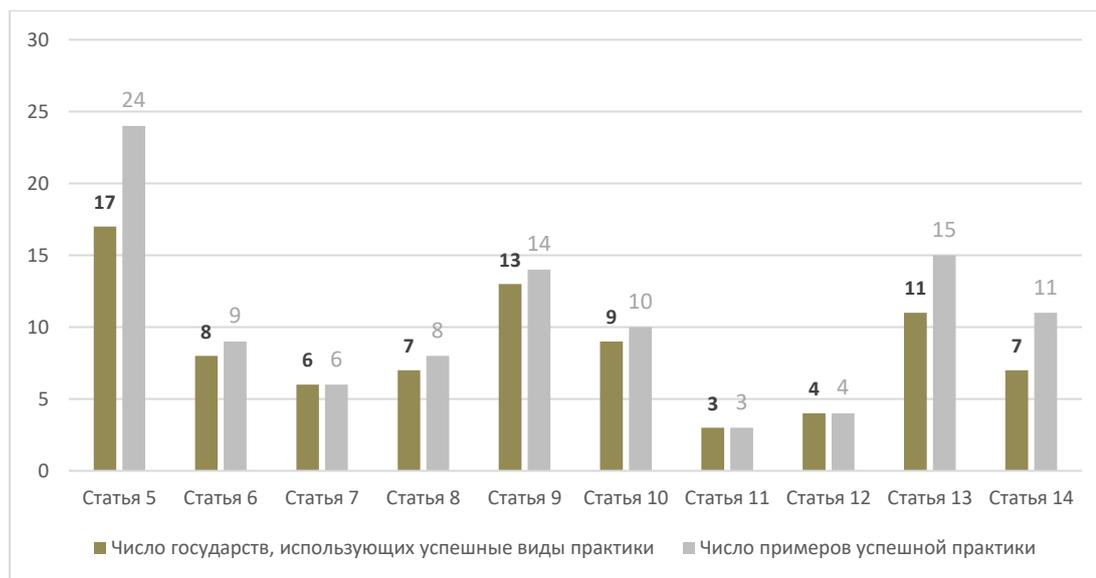


Таблица 2  
**Наиболее распространенные успешные виды практики в связи с осуществлением главы II Конвенции**

Статья Конвенции	Число государств, использующих успешные виды практики	Число опубликованных примеров успешной практики	Наиболее распространенные успешные виды практики (в порядке статей Конвенции)
Статья 5	17	24	Активное участие в работе региональных и международных организаций, а также в осуществлении программ, направленных на борьбу с коррупцией; разработка антикоррупционных стратегий и программ при широком участии общества; и разработка широкомасштабных мероприятий и мер по предупреждению коррупции
Статья 6	8	9	Отдельный бюджет для органов по предупреждению и противодействию коррупции; и обеспечение надлежащих ресурсов и специально подготовленных кадров для таких органов
Статья 7	6	6	Определение публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и принятие дополнительных мер по регламентированию таких должностей; и разнообразные способы публикации объявлений о вакансиях на публичные должности
Статья 8	7	8	Меры по поощрению честности и неподкупности и соблюдения этических норм в публичной службе; и создание служб собственной безопасности в различных министерствах и ведомствах
Статья 9	13	14	Использование электронных систем закупок и соглашений о честности и неподкупности; разнообразные меры по обеспечению прозрачности при проведении публичных торгов; и меры по содействию прозрачности процесса подготовки и рассмотрения бюджета
Статья 10	9	10	Четкие рамки обеспечения доступа к информации; и упрощение административных процедур путем использования электронных средств
Статья 11	3	3	Разработка системы управления делами в целях повышения прозрачности при распределении дел

<i>Статья Конвенции</i>	<i>Число государств, использующих успешные виды практики</i>	<i>Число опубликованных примеров успешной практики</i>	<i>Наиболее распространенные успешные виды практики (в порядке статей Конвенции)</i>
Статья 12	4	4	Широкое участие частного сектора в разработке мер политики по предупреждению и противодействию коррупции; и меры по поощрению прозрачности среди частных структур
Статья 13	11	15	Эффективная роль гражданского общества; меры по поощрению участия общества и проведению широких консультаций; облегчение представления сообщений о коррупционном поведении в органы по борьбе с коррупцией по многочисленным каналам; и целенаправленные образовательные программы
Статья 14	7	11	Хорошо отлаженный национальный режим для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма; и прочная межведомственная координация

### **III. Осуществление главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции**

#### **A. Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции (статья 5) и орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции (статья 6)**

5. В Конвенции признается, что различные правовые системы и традиции государств-участников могут требовать применения разных подходов к осуществлению статьи 5, включая принятие национальных стратегий предупреждения и противодействия коррупции. Разные подходы, применяемые государствами для осуществления статьи 5, условно могут быть разбиты на следующие категории: а) разработка всеобъемлющей национальной политики противодействия коррупции как отдельного документа или документа, являющегося частью других стратегических правительственных документов; или б) формулирование имплицитной политики, которая не всегда может быть кодифицирована в качестве конкретного документа, но тем не менее осуществляется путем последовательной деятельности по предупреждению коррупции в форме разработки законодательства и принятия конкретных мер по решению этой проблемы.

6. Большинство государств уже приняли конкретные стратегии и планы действий по противодействию коррупции либо находятся в процессе их принятия, при этом некоторые государства разработали планы также на секторальном и организационном уровнях.

7. Восемь государств либо уже сформулировали имплицитную политику противодействия коррупции, либо сосредоточили внимание на проблемах секторального уровня, не разрабатывая при этом всеобъемлющего документа, имеющего национальный охват.

8. Одним из ключевых элементов любой тщательно проработанной стратегии борьбы с коррупцией является создание эффективного координационного механизма, что предусматривает привлечение всех публичных органов, имеющих те или иные обязанности в рамках данной стратегии, к участию в ее осуществлении. Все государства, за исключением одного, стремятся создать такой механизм, при этом наблюдается тенденция к формированию двух подходов.

9. В то время как некоторые страны делают выбор в пользу создания на верхних уровнях структуры правительства централизованного органа для координации хода осуществления и надзора, другие возлагают эту задачу на уже существующие структуры, такие как органы по борьбе с коррупцией и отраслевые министерства.

10. Координация политики по борьбе с коррупцией на национальном уровне по-прежнему является серьезной проблемой в странах, в которых проводившие обзор эксперты отмечали необходимость обеспечения большей согласованности и координации принятых стратегий. Одна из наиболее часто выносимых рекомендаций заключается в том, что необходимо укреплять координацию антикоррупционных стратегий на национальном и отраслевом уровнях, в частности в отношении вопросов осуществления контроля и пересмотра, а также обмена информацией.

11. В некоторых случаях политика в области противодействия коррупции отражена в законодательстве, программных документах ведомств и в национальном плане обеспечения честности и неподкупности, что проводившие обзор эксперты признали достаточным.

12. Интересной практикой, выявленной в ходе страновых обзоров, является инклюзивный характер процессов разработки национальных антикоррупционных стратегий или политики, а именно взаимодействие с широким кругом заинтересованных сторон, включая гражданское общество.

13. Было выявлено множество разнообразных практических подходов, направленных на предупреждение коррупции, включая принятие мер по борьбе с коррупцией на организационном уровне, разработку кодексов поведения, внедрение системы раскрытия информации об активах и наличии интересов, организацию информационно-просветительских мероприятий, введение режимов сообщения о нарушениях со стороны публичных должностных лиц, обучение публичных должностных лиц, а также разработку инструментов управления коррупционными рисками и подготовку различных докладов, обзоров и исследований. В ряде стран в качестве выявленных примеров успешной практики были отмечены создание в государственных органах и ведомствах служб собственной безопасности и подразделений по противодействию коррупции, публикация ежегодных докладов групп экспертов и комитетов органов по борьбе с коррупцией и обзоры восприятия коррупции населением.

14. Во всех государствах, по которым проводились обзоры, были выявлены пробелы в осуществлении статей 5 и 6 Конвенции. Тем не менее если для государств из Группы африканских государств и Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна главные проблемы обусловлены отсутствием эффективных стратегий, то для государств из Группы государств Азии и района Тихого океана проблемы в основном связаны с координацией и осуществлением мер политики по противодействию коррупции и отсутствием мер по предупреждению коррупции, таких как информационно-просветительские кампании.

15. Для государств из Группы африканских государств общей проблемой является недостаточный объем ресурсов, выделяемых органам по предупреждению коррупции, а для государств из Группы государств Азии и района Тихого океана одной из главных проблем является ненадлежащая правовая и оперативная независимость органов по борьбе с коррупцией, наделенных превентивными функциями, наряду со слабой координацией работы таких органов.

16. Многие государства сообщили, что их органы по борьбе с коррупцией играют определенную роль в проведении оценки соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности в отношении предупреждения коррупции и борьбы с ней.

17. Все страны сообщили о своем членстве или участии в региональных и международных организациях, программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции, включая Группу государств Совета Европы по борьбе с коррупцией; Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по проблемам взяточничества в международных деловых операциях; Антикоррупционную инициативу Азиатского банка развития и ОЭСР для Азии и района Тихого океана; Международную антикоррупционную академию; Международную ассоциацию органов по борьбе с коррупцией; Глобальную

антикоррупционную инициативу Программы развития Организации Объединенных Наций; Консультативный совет Африканского союза по коррупции; Сеть национальных антикоррупционных учреждений в Западной Африке; Инициативу по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности; Секретариат Форума тихоокеанских островов; Секретариат Тихоокеанского сообщества; и Тихоокеанскую ассоциацию 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 из стран предоставила информацию о многочисленных меморандумах о взаимопонимании в области борьбы с коррупцией, подписанных с другими государствами.

18. В большинстве стран созданы специальные органы по борьбе с коррупцией, отвечающие за осуществление политики и мер по предупреждению коррупции, однако ряд государств придерживаются иного подхода, опираясь в своей деятельности по предупреждению коррупции и проведении национальной политики по борьбе с коррупцией на существующие институты, такие как комитеты по этике, отраслевые министерства, подразделения для сбора оперативной финансовой информации и департаменты публичной службы (см. статью 6 Конвенции). Лишь одна страна сообщила, что у нее нет специального действующего органа по предупреждению и противодействию коррупции. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

19. Место органов по предупреждению и противодействию коррупции в национальной институциональной структуре и, следовательно, степень их независимости в разных странах различны. В настоящее время получили распространение два подхода общего характера: создание новых, самостоятельных учреждений или наделение уже существующих учреждений соответствующими функциями в области предупреждения коррупции.

20. Предпочтительным методом обеспечения эффективной координации антикоррупционной политики является создание специальных комитетов высокого уровня. В состав таких комитетов обычно входят высокопоставленные публичные должностные лица, как назначенные, так и избранные, в том числе правительственные министры.

21. Применяются различные подходы к обеспечению независимости органов по предупреждению коррупции, например предоставление конституционных гарантий и принятие соответствующих правовых положений, в том числе о гарантиях защиты от необоснованного отстранения от должности, бюджете и кадровом обеспечении, а также использование традиционных структур гражданской службы и законодательства без предоставления каких-либо особых гарантий.

22. В общей сложности 19 стран официально проинформировали Секретариат о наличии у них назначенных органов по предупреждению коррупции. Другим странам было рекомендовано предоставить информацию по данному вопросу.

## **В. Публичный сектор (статья 7), кодексы поведения публичных должностных лиц (статья 8) и меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры (статья 11)**

23. Все проходившие обзор государства предусмотрели в своих конституциях или в национальном законодательстве, в частности в законах, регулирующих гражданскую службу, правила и процедуры, регламентирующие прием на работу, набор, прохождение службы, продвижение по службе и выход в отставку публичных должностных лиц. В большинстве стран в отношении публичных должностных лиц действуют системы, которые основываются на таком критерии, как безупречность работы (см. статью 7 (1) Конвенции). Так, большинство государств применяют в отношении публичных должностных лиц конкурентные

процедуры набора и продвижения по службе, такие как письменные экзамены и собеседования. Тем не менее одно государство отметило, что при отборе кандидатов на должности более низкого уровня оно придерживается системы внутренней ротации, в то время как другое государство указало, что при приеме на работу сотрудники, имеющие соответствующую подготовку, пользуются, как правило, преимуществом перед кандидатами, не находящимися на службе. Еще в одном государстве конкурентные процедуры применяются только при отборе кандидатов на должности определенных категорий.

24. В прошедших обзор государствах наблюдается ряд отличий в их институциональных структурах, занимающихся кадровыми вопросами публичных должностных лиц. В ряде стран созданы централизованные органы, отвечающие за набор, прохождение службы и дисциплинарные меры в отношении публичных должностных лиц, в то время как в других применяется более децентрализованный подход и вышеуказанные полномочия делегируются различным правительственным учреждениям.

25. В половине стран объявления о вакансиях размещаются в интернете или газетах. В связи с этим в одной из стран создан единый веб-сайт для приема заявлений на все должности в системе публичной службы. В другой стране успешной была признана практика, в соответствии с которой нанимающим ведомством вменяется в обязанность следить за тем, чтобы во всех объявлениях о вакансиях обращалось внимание на необходимость соблюдения принципов добросовестности, честности, подотчетности, эффективности и прозрачности. В связи с этим тем государствам, которые не установили четких правил для публикации объявлений о вакансиях, вынесены рекомендации относительно содействия прозрачности. Кроме того, в некоторых странах действуют механизмы апелляции, позволяющие не прошедшим отбор кандидатам оспаривать касающиеся найма решения. Такие механизмы различаются в разных странах — от подачи жалобы в уполномоченное учреждение до возможности подачи в суд апелляции на решение административного органа.

26. Как правило, государства не уточняли или не определяли понятие «публичные должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции». Тем не менее ряд государств приняли дополнительные меры для отбора, ротации и подготовки кандидатов на публичные должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, или конкретно определили такие должности в своих публичных административных системах, отнеся к их числу должности сотрудников законодательных, правоохранительных и судебных органов и сотрудников по закупкам, а также должностных лиц, участвующих в распределении лицензий и разрешений. Ввиду ненадлежащего исполнения своих обязательств в соответствии со статьей 7 (1) (b) Конвенции большинству государств были вынесены рекомендации в отношении отбора и подготовки кандидатов на публичные должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции. Так, хотя одна из стран и сообщила о существовании системы ротации для публичных должностных лиц, однако эта система не предназначена конкретно для должностей, рассматриваемых как уязвимые с точки зрения коррупции. Кроме того, одни страны не имеют каких-либо действующих систем ротации, в то время как другие применяют одни и те же требования ко всем публичным должностям, не предусматривая при этом усиленных мер в отношении должностей, считающихся особенно уязвимыми с точки зрения коррупции.

## Вставка 1

**Выявленные успешные виды практики в связи с осуществлением статьи 7 (1) (b) Конвенции**

В одном из государств национальная Комиссия по борьбе с коррупцией провела оценку коррупционных рисков в публичной службе и составила перечень сфер деятельности, особенно уязвимых с точки зрения коррупции, таких как закупки, правоохранительная деятельность, лицензирование, земельные вопросы и строительство. На основе такой матрицы рисков это государство приняло конкретные меры по уменьшению рисков, включая внедрение систем специального обучения персонала и его ротации.

27. Значительное число государств сообщили о наличии учебных программ или специальных учебных курсов, в частности по вопросам борьбы с коррупцией, поощрения честности и неподкупности и соблюдения этических норм, имеющих целью повышение осведомленности о рисках коррупции среди публичных должностных лиц. Как выяснилось в ходе обзора одной из стран, существенным пробелом в осуществлении положений Конвенции является отсутствие в страновых программах подготовки для публичных должностных лиц таких конкретных компонентов, как честность и неподкупность, наряду с противодействием коррупции. Многие страны также отмечали, что публичные должностные лица получают надлежащее вознаграждение.

28. В отношении региональных тенденций следует отметить, что большинство государств из Группы африканских государств сталкиваются с проблемами, в частности относительно четкого определения должностей, рассматриваемых как особенно уязвимые с точки зрения коррупции. Некоторые государства из Группы африканских государств также сообщили о трудностях в обеспечении надлежащей подготовки публичных должностных лиц в вопросах соблюдения этических норм и неподкупности. Около половины государств из Группы государств Азии и района Тихого океана и Группы западноевропейских и других государств получили рекомендации, особенно в отношении осуществления ими статьи 7 (1) (b) Конвенции. Кроме того, пробелы в осуществлении указанного положения были выявлены во всех государствах из Группы государств Восточной Европы и Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна.

29. Во всех странах имеются соответствующие законы, устанавливающие критерии в отношении кандидатов для избрания на публичные должности, притом что в ряде стран правила и положения по данному вопросу (см. статью 7 (2) Конвенции) носят довольно ограниченный характер. В целях повышения прозрачности некоторые страны также обязывают кандидатов на определенные должности декларировать свои активы или сообщать о потенциальных коллизиях интересов.

30. В отношении вопроса прозрачности в финансировании выборов и политических партий около десяти попавших в выборку государств сослались на правила финансирования кандидатов на выборные публичные должности, при этом более половины стран указали, что финансирование политических партий регулируется соответствующим законодательством (см. статью 7 (3) Конвенции). Однако два государства сообщили, что у них нет политических партий и поэтому нет необходимости в соответствующем законе. Несколько государств на момент их посещения либо планировали разработать проекты конкретных законов в данной области, либо проводили консультации по таким законопроектам.

31. Было также отмечено, что соответствующее национальное законодательство в разных государствах существенно различается по своему содержанию и охвату. Так, в одних государствах законодательство допускает финансирование как из публичных, так и из частных источников, в то время как в других государствах законодательство либо предусматривает публичное финансирование в качестве основного источника финансирования политической деятельности,

либо разрешает финансирование выборов и политических партий только из частных источников. Кроме того, ряд государств не регулируют в своем законодательстве частные пожертвования или не устанавливают каких-либо ограничений на пожертвования. В то же время в одной из стран в качестве примера успешной практики был признан запрет на анонимные пожертвования, дары или займы политическим партиям в денежной или натуральной форме от национальных или иностранных юридических лиц. В отношении институциональных механизмов для сообщений о финансировании политической деятельности в ряде государств учреждены специальные национальные избирательные комиссии для надзора или контроля за избирательными кампаниями и процессом выборов.

32. Что касается региональных различий в осуществлении статьи 7 (2) и (3) Конвенции, то пробелы были выявлены во всех государствах из Группы африканских государств и почти во всех государствах из Группы западноевропейских и других государств, а половина государств из Группы государств Азии и района Тихого океана и Группы государств Латинской Америки и Карибского бассейна сталкиваются в связи с этим с рядом проблем. Одной из главных проблем является отсутствие всеобъемлющего законодательства или административных мер по регулированию финансирования кандидатов и финансирования политических партий, в том числе в отношении таких вопросов, как частные пожертвования и раскрытие информации о них.

33. Почти все страны установили нормы по предупреждению коллизии интересов и в связи с этим сообщили о различных мерах регулирования для публичного сектора (см. статью 7 (4) Конвенции). Наблюдается широкое разнообразие в сфере охвата и содержания применяемых механизмов для предотвращения коллизии интересов, а также в категориях запрещенных интересов и видов деятельности. Страны упоминали целый ряд таких запретов, в том числе запрет на работу публичных должностных лиц по совместительству или на стороннюю деятельность, ограничения на подарки и требования по раскрытию финансовой информации для некоторых публичных должностных лиц. Многие государства также приняли системы и процедуры, которые не только обязывают публичных должностных лиц декларировать свои существующие или потенциальные коллизии интересов, но и предусматривают возможность применения санкций в случае несоблюдения этого требования. В одном из государств любой правовой акт или контракт, в отношении которого была выявлена коллизия интересов, может быть аннулирован. В то же время в ряде стран понятие коллизии интересов не прописано надлежащим образом, что затрудняет осуществление соответствующих превентивных мер.

34. Что касается региональных различий, то большинству государств из Группы африканских государств были вынесены рекомендации, в то время как пробелы в осуществлении статьи 7 (4) Конвенции были выявлены в половине государств из Группы государств Азии и района Тихого океана и Группы западноевропейских и других государств, а также в одном государстве из Группы государств Восточной Европы. Типичной тенденцией во всех региональных группах является отсутствие примеров успешной практики осуществления статьи 7.

35. В отношении статьи 8 Конвенции все страны сообщили о принятии ими различных законов и мер в целях поощрения неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц. Все государства также сообщили о наличии или разработке различных кодексов поведения или кодексов этики для публичных должностных лиц. В связи с этим в большинстве стран приняты общие кодексы поведения, определяющие обязанности, принципы и руководящие указания либо для всех публичных должностных лиц, либо для большинства гражданских служащих. Тем не менее в одной из стран кодекс поведения не применяется в отношении выборных публичных должностных лиц, в то время как в другой стране при разработке такого кодекса не были в полной мере учтены международные стандарты. В связи с этим были вынесены соответствующие рекомендации. Помимо общих кодексов поведения более половины государств приняли отраслевые кодексы поведения или особые кодексы для определенных

категорий публичных должностных лиц. Как выяснилось, страны применяют различные подходы к кодексам поведения: если в одних странах разработаны как общие кодексы для всех публичных должностных лиц, так и специальные кодексы для отдельных ведомств и предусмотренных законодательством органов, то в других странах либо принят основной кодекс, либо действуют несколько отраслевых кодексов, с тем чтобы охватить широкий круг государственных служащих. В целом в африканских государствах выявлено больше проблем в этом отношении по сравнению с другими региональными группами.

36. В некоторых государствах такие кодексы поведения носят не просто рекомендательный, но также имеют обязательный для выполнения характер (см. статью 8 (б) Конвенции). Так, в двух странах нарушения кодексов поведения рассматриваются в административном порядке. В ряде других стран кодексы поведения являются одним из способов повышения осведомленности, но отнюдь не дисциплинарным инструментом. Кроме того, в ряде стран контроль за соблюдением кодексов поведения возлагается на специальные органы или на руководителя каждого учреждения. Почти половине государств из Группы африканских государств и трети государств из Группы государств Азии и района Тихого океана вынесены рекомендации в отношении данного положения.

37. В государствах, включенных в данную выборку, применяются разные меры или процедуры, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали об известных им коррупционных деяниях (см. статью 8 (4) Конвенции). Практически большинство государств сообщили о том, что публичные должностные лица обязаны сообщать различным органам власти о любых предполагаемых преступлениях, в том числе коррупционного характера. В некоторых странах санкции в отношении публичных должностных лиц могут также применяться в случае невыполнения ими обязанности сообщать об актах коррупции или других проступках. В отношении каналов передачи информации несколько стран сообщили о наличии различных платформ или специальных каналов, которыми могут воспользоваться публичные должностные лица при определенных обстоятельствах, в то время как ряд других стран пояснили, что публичные должностные лица для сообщения информации могут использовать общедоступные каналы. Вместе с тем было установлено, что применяемые в ряде государств меры неадекватны, поскольку, в частности, отсутствуют надлежащие системы, помогающие публичным должностным лицам сообщать соответствующую информацию. В отношении этих случаев были вынесены рекомендации. Что касается защиты лиц, сообщающих информацию, то почти треть государств сообщили о законодательных и прочих мерах по защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, в частности публичных должностных лиц. Относительно региональных различий следует отметить, что большинство государств из Группы африканских государств вновь сообщили об имеющихся проблемах в осуществлении данного положения и определили потребности в технической помощи.

38. Большинство стран ввели в действие требования, касающиеся регулярного представления публичными должностными лицами определенных уровней деклараций об активах (см. статью 8 (5) Конвенции). Некоторые государства сообщили о том, что члены семей отдельных публичных должностных лиц, в частности супруги и дети, также обязаны раскрывать финансовую информацию, а в нескольких государствах действие таких систем раскрытия информации распространяется на всех публичных должностных лиц. Рекомендации были вынесены в тех случаях, когда круг публичных должностных лиц, подпадающих под действие подобных систем декларирования, был слишком узок. Одной из серьезных проблем был сочтен также вопрос проверки деклараций. В связи с этим некоторые государства подчеркнули, что для проверки деклараций об активах имеющихся ресурсов или средств недостаточно. Кроме того, несколько стран отметили, что для подачи и проверки таких деклараций могут использоваться или быть разработаны электронные инструменты. В почти половине стран, где действуют системы раскрытия финансовой информации, налагаются санкции на несоблюдение этого требования. Включенные в выборку государства сообщили

дополнительные сведения о системах раскрытия информации об активах и доходах в связи с осуществлением ими статьи 52 (5) Конвенции.

39. Кроме того, страны упоминали о других мерах, таких как меры, обязывающие публичных должностных лиц сообщать о внеслужебной деятельности, работе по совместительству, дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов. Ряд стран сообщили о введении ограничительных мер в отношении внешней деятельности публичных должностных лиц, в то время как в других государствах публичным должностным лицам либо запрещено работать по совместительству, либо разрешено, но лишь в исключительных случаях, в целях предотвращения злоупотреблений должностными полномочиями и содействия прозрачности в публичном секторе. В половине включенных в выборку стран действуют правила, запрещающие публичным должностным лицам принимать подарки, за исключением малоценных или представляющих собой «знак внимания». В большинстве таких стран требуется также сообщать о подарках дороже определенной стоимости. Тем не менее государства по-разному толкуют понятия «низкой» или «минимальной» стоимости. Например, одной из стран, где пороговая стоимость подарка, требующая представления отчетности, составляет 200 долл. США, было рекомендовано рассмотреть вопрос о снижении установленного порога для подарков, получаемых публичными должностными лицами, которые обязаны либо декларировать подарки, либо отказываться от них, либо передавать их в казну.

40. Государства из всех региональных групп получили рекомендации в связи с данным положением. Пробелы в осуществлении этого положения были выявлены в более чем двух третях государств из Группы африканских государств, Группы государств Азии и района Тихого океана и Группы западноевропейских и других государств.

41. В отношении статьи 11 Конвенции следует отметить, что в большинстве стран независимость судебных органов предусмотрена в конституции и соответствующих законах об организации судебной системы. Большинство стран сослались на свое законодательство, в котором предусмотрены права и обязанности судей, а также правила в отношении их приема на работу, пребывания в должности и увольнения. Отбор судей, как правило, проводится специально уполномоченными органами, такими как комиссии, советы или комитеты. Большинство таких органов одновременно выполняют функции дисциплинарных органов для назначенных судей и при необходимости принимают дисциплинарные меры. Кроме того, все страны сообщили о мерах, касающихся коллизии интересов среди сотрудников судебных органов, включая отвод судей, запрет на получение подарков и ограничения на внеслужебную деятельность. В некоторых государствах судьи обязаны соблюдать требования систем декларирования активов. Более половины стран сообщили о наличии конкретных кодексов поведения или руководящих принципов для судей. Значительное число стран сообщили также о программах подготовки судей, в том числе по вопросам честности и неподкупности.

42. В отношении органов прокуратуры следует отметить, что в государствах приняты различные законы, нормативные акты и стратегии, определяющие права и обязанности прокуроров, в том числе правила, регулирующие их независимость и поведение. Многие государства сообщили об особых кодексах поведения для прокуроров, а в одном из государств сотрудники прокурорской службы также обязаны следовать общему кодексу поведения публичных должностных лиц. В небольшом числе стран государственные прокуроры обязаны, при необходимости, представлять декларации об активах или сообщать о коллизии интересов. Кроме того, несколько стран сообщили о мерах по повышению честности и неподкупности прокуроров, включая подготовку по этим вопросам и процедуры рассмотрения соответствующих дел. Некоторые государства также приняли руководящие принципы или меры политики по контролю за осуществлением дискреционных полномочий стороны обвинения.

43. Что касается региональных различий, то проблемы были в равной степени выявлены в Группе африканских государств, Группе государств Азии и района Тихого океана и Группе западноевропейских и других государств. Следует отметить, что примеры успешной практики были выявлены лишь в трех государствах. Как показано в таблице 2, примеры успешной практики касаются мер по поощрению добросовестности и соблюдения этических норм в публичной службе, а также создания в различных министерствах и ведомствах служб собственной безопасности.

### **С. Публичные закупки и управление публичными финансами (статья 9)**

44. Несмотря на то что все государства приняли меры, регламентирующие публичные закупки, их общие подходы к регулированию различаются. Подавляющее большинство государств приняли национальное законодательство, которое основано на принципах конкуренции, прозрачности и объективности и посредством которого осуществляются положения статьи 9 Конвенции.

45. В четырех странах закупочная деятельность регламентируется с помощью постановлений и распоряжений либо разработка нормативно-правовой базы возлагается на правительственных министров. Большинство государств применяют децентрализованные системы закупок, вследствие чего отдельные государственные органы несут ответственность за процессы своих собственных закупок. Исключение из данной модели составляют те страны, где через центральный орган по закупкам проходят либо все, либо только дорогостоящие закупки.

46. Почти во всех государствах, в отношении которых проводились обзоры, выявлены пробелы в осуществлении статьи 9 (1) и (2) Конвенции. Наиболее распространенным пробелом является необходимость создания эффективных систем национального контроля и обжалования в сфере публичных закупок и принятия мер по совершенствованию методики отбора и проверки должностных лиц, занимающихся закупками, и улучшению их подготовки.

47. Добросовестность в закупочной деятельности требует, чтобы все участники процесса закупок имели одну и ту же информацию в отношении сроков, участия и критериев отбора и располагали достаточным временем для подготовки и представления тендерной документации. Во всех государствах приняты законодательные процедуры, призванные обеспечить прозрачность процесса закупок, включая как минимум опубликование приглашений к участию в торгах. Во многих странах обычно это делается посредством публикаций в газетах или официальных бюллетенях, однако все чаще с этой целью используются веб-сайты и интернет-порталы. Во всех странах законодательство о закупках требует заблаговременной публикации уведомлений о закупках, с тем чтобы предоставить достаточное время для подготовки и подачи тендерных заявок.

48. Использование процедуры открытых торгов снижает риски в отношении добросовестности, связанные с искусственным ограничением конкуренции, и гарантирует закупку товаров и услуг по справедливой рыночной цене. Свободная конкуренция между многими участниками процедуры торгов снижает вероятность и облегчает выявление нечестного предложения цен и сговора.

49. Во всех странах, за исключением одной, учреждены системы пересмотра решений о закупках в целях рассмотрения поданных участниками жалоб. Такая система имеет крайне важное значение для обеспечения объективности системы закупок. В то время как одни страны применяют системы пересмотра решений в административном порядке, другие, в зависимости от особенностей правовых систем, делают это в судебном порядке или применяют то или иное сочетание обоих вариантов.

50. Обоснованные и учитывающие профессиональные качества процедуры отбора сотрудников по вопросам закупок являются важной предпосылкой для

обеспечения эффективности и честности системы закупок. При такой системе отбора должны учитываться положения статьи 8 Конвенции, при этом надлежащее внимание уделяется особенностям связанных с закупками должностей.

51. Применительно как к централизованной, так и к децентрализованной системе закупок Конвенция требует от государств-участников принятия специальных мер в целях поощрения этичного поведения, предупреждения и эффективного регулирования коллизий интересов, обеспечивая тем самым добросовестность процесса закупок. В отношении регламентирования действий персонала, отвечающего за закупки, следует отметить, что в трех государствах введены процедуры проверки при приеме на работу, приняты законы или подзаконные акты, касающиеся подотчетности, систем декларирования коллизии интересов и мер по периодической профессиональной подготовке. В одном из государств отсутствовали конкретные требования о том, чтобы соответствующие сотрудники декларировали свою заинтересованность или активы. В соответствующих случаях вынесены рекомендации.

#### Вставка 2

#### **Выявленные успешные виды практики в связи с осуществлением статьи 9 Конвенции**

В большинстве государств наблюдается важная тенденция — внедрение электронных инструментов для облегчения процедур закупок и обеспечения соблюдения принципа добросовестности в рамках закупочной деятельности, начиная с использования электронных тендерных уведомлений, размещаемых на правительственных веб-сайтах, и заканчивая полномасштабными интегрированными интернет-порталами, позволяющими участникам торгов представлять свои предложения в электронной форме.

52. Слаженная система управления публичными финансами гарантирует их надлежащее расходование, укрепляет доверие к институтам и обеспечивает высокое качество публичных услуг. Для решения этой задачи статья 9 (2) Конвенции обязывает государства-участники содействовать прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

53. В связи с этим принципиально важное значение имеют процедуры утверждения национального бюджета. Они предусматривают проведение процесса составления, рассмотрения и утверждения бюджета рядом учреждений при участии, как правило, всех трех ветвей власти. Эффективное и инклюзивное планирование бюджета помогает установить приоритетность проектов, в которых реально нуждается общество.

54. Все государства приняли законы, подзаконные акты и процедуры, регулирующие утверждение их национального бюджета. Осуществление финансовых операций и исполнение бюджета подлежат контролю различного уровня, притом что во всех государствах требуется многократно и своевременно представлять отчетность, а в случае просчетов могут быть внесены необходимые поправки. В одном из государств внедрена рейтинговая система оценки механизмов бюджетного контроля и разработан индекс отчетности. В другом государстве все министерства обязаны создавать комитеты по исполнению бюджета в целях выявления приоритетных областей и решения соответствующих проблем.

55. Ряд государств привлекают к осуществлению надзора свои высшие контрольно-ревизионные учреждения. Доклады о проверке отчетности, как правило, общедоступны, за несколькими исключениями, и для решения поднятых в этих докладах вопросов могут быть приняты последующие меры. Тем не менее в одном из государств нет эффективного механизма проведения аудита и осуществления надзора за определенными категориями расходов, и данному государству вынесена соответствующая рекомендация.

56. Хранение и сохранность финансовых документов обеспечены в государствах, которые разрешают открытый доступ к архивам и использование электронных систем управления файлами. В одном из государств действует требование о том, чтобы оригиналы документов хранились в течение десяти лет, несмотря на использование электронных копий, что рассматривается как пример успешной практики.

#### **D. Публичная отчетность (статья 10) и участие общества (статья 13)**

57. Все государства приняли те или иные меры в целях облегчения публичного доступа населения к информации, при этом в 19 странах действует соответствующее законодательство. Одно из государств, не имеющее соответствующего законодательства, предоставляет населению платформы для получения информации по вопросам публичной администрации в рамках инициатив по открытым данным. Еще одно государство ввело соответствующие правовые требования, однако они касаются 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 отсутствует. В пяти государствах законодательство о доступе к информации еще не принято либо находится в стадии разработки, и в связи с этим были вынесены соответствующие рекомендации, в том числе о необходимости повышать прозрачность и укреплять процедуры, позволяющие расширять доступ населения к информации.

58. Следует отметить, что почти во всех государствах предусмотрены многочисленные каналы для получения доступа к информации по вопросам публичной администрации. Помимо интернет-порталов, таких как электронное правительство, электронный гражданин, электронные закупки, электронные счета-фактуры и электронные налоги, такими каналами являются официальные органы печати, национальное телевидение, пресс-релизы, бюллетени, газеты, веб-сайты или приложения мобильных телефонов. Во многих государствах правительственные органы размещают большинство своих отчетов в интернете, притом что в ряде государств населению предоставляются все открытые данные. В целях упрощения административных процедур для рассмотрения просьб о предоставлении информации широко используются электронные услуги и информационные центры. Восемь государств сообщили о своем участии в партнерстве «Открытое правительство».

59. Для того чтобы рассматривать запросы о доступе к информации или вести мониторинг соответствующей практики, большинство государств также назначили или создали специальные учреждения и подразделения (а в одном случае — подразделения и комитеты по вопросам обеспечения прозрачности). Как правило, правительственные ведомства публикуют ежегодные доклады или активно обмениваются информацией на различных платформах. В то же время одно из государств указало, что лишь некоторые правительственные подразделения публикуют информацию в онлайн-режиме, а большинство министерств не ведут официальных веб-сайтов. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

60. В большинстве государств имеются механизмы обжалования для обращения за административными или судебными средствами правовой защиты в случае непредоставления доступа к информации. Тем не менее в одном из государств такой механизм может использоваться только для информации о публичных закупках. Кроме того, в большинстве государств допускается отказ в доступе к информации на законных основаниях при условии подробного объяснения причин отказа. В связи с этим возникает вопрос о соблюдении баланса между защитой частной жизни и персональных данных, интересами

национальной безопасности и правом на получение информации. Так, в ряде государств неправомерное разглашение официальной закрытой информации, такой как документы кабинета министров, считается преступлением. Другие государства также сообщили, что применение законов о секретности ограничивает доступ к засекреченной правительственной информации, и в связи с этим были вынесены соответствующие рекомендации.

61. Большинство государств соблюдают свободу ассоциации, которая закреплена в их законодательстве или, как в случае 18 государств, в их конституции. В большинстве государств в равной мере гарантируется свобода выражения мнений.

62. Почти все государства придают большое значение роли гражданского общества в процессах принятия решений и выработки политики. В соответствии с национальным законодательством, инициативами и стратегиями на регулярной основе используются разнообразные средства, такие как референдумы, выборы и прямые консультации, в частности с гражданским обществом, с тем чтобы поощрять участие общества в борьбе с коррупцией. Кроме того, в одном из государств в политическом совете национального органа по борьбе с коррупцией предоставлено место представителю гражданского общества, а в большинстве государств неправительственным организациям предлагается, в частности, представлять замечания по законопроектам, принимать участие в обзорах политики или взаимодействовать с гражданским обществом в деятельности по предупреждению коррупции. Пять из этих государств сообщили о том, что организациям гражданского общества предлагается принимать участие в разработке и осуществлении национальных антикоррупционных стратегий или программ. В одном из государств при разработке законов или национального бюджета не проводятся консультации с гражданским обществом, но оно принимает более активное участие в распространении информации и проведении просветительских кампаний. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

63. В странах, включенных в выборку, проводятся многочисленные информационно-пропагандистские мероприятия по борьбе с коррупцией. В их числе — специальные учебные программы и мероприятия в школах, часто организуемые учебные и информационные кампании, телевизионные программы и периодические доклады. Организации гражданского общества активно участвуют в данном процессе и в различных программах. Однако статистические данные о результативности этих мер не были представлены.

64. В отношении права на публикацию и распространение информации о коррупции следует отметить, что в 19 государствах законодательство предусматривает свободу печати, хотя и с ограничениями, касающимися защиты законных интересов, таких как поддержание общественного порядка и обеспечение государственной безопасности. Каких-либо данных о применении этих ограничений представлено не было. В то же время в ряде государств свобода печати, как представляется, носит ограниченный характер, несмотря на соответствующие положения в национальном законодательстве.

65. В целях облегчения подачи жалоб и заявлений в органы по борьбе с коррупцией и другие органы власти в большинстве государств предусмотрен ряд каналов, включая в отдельных случаях веб-сайты, и способов, включая почту или электронные средства связи, телефонные номера бесплатного доступа или горячие линии, а также мобильные приложения. В 21 государстве анонимные сообщения разрешаются и подлежат защите не только на уровне политики, но и в соответствии с правовыми нормами. Вместе с тем в отношении одного из государств, в законодательстве которого предусмотрена защита анонимных сообщений, вызывают беспокойство как сфера охвата подлежащих защите анонимных сообщений, так и механизмы последующих мер, принимаемых на основании этих сообщений. Данное государство обязалось пересмотреть свое законодательство и обеспечить более высокий уровень защиты осведомителей в

рамках борьбы с коррупцией. В двух других государствах возможность анонимных сообщений не предусматривается.

## **Е. Частный сектор (статья 12)**

66. Во всех государствах приняты нормы и процедуры, в той или иной мере направленные на предупреждение коррупции в частном секторе. Большинство государств приняли национальное законодательство в отношении либо корпоративного управления, либо таких конкретных областей, как бухгалтерский учет, аудит и регистрация предприятий. Некоторые государства могут непосредственно применять международные или региональные правовые документы либо стандарты бухгалтерского учета в отношении хозяйствующих субъектов. В более чем двух третях стран были назначены специальные учреждения или органы для контроля за корпоративным управлением, а компании обязаны периодически представлять отчеты о соблюдении нормативных требований. Кроме того, одно из государств разработало специальную систему корпоративной социальной ответственности.

67. Большинство государств содействуют сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями с помощью законодательства или специальных инициатив. Так, одно из государств предусматривает в своем законе о противодействии отмыванию денежных средств обязанность частных компаний предоставлять информацию органам прокуратуры и судам и взаимодействовать с ними, в частности в отношении мер по замораживанию и конфискации активов и предоставления информации о подозрительных сделках. Еще одно государство предпринимает шаги по созданию для аудиторов механизма информирования о нарушениях, с тем чтобы облегчить такое сотрудничество.

68. Для того чтобы обеспечить добросовестность в деятельности частных организаций, большинство государств приняли целый ряд стандартов и процедур, таких как кодексы поведения, требования в отношении соблюдения нормативных положений, так называемое правило делового суждения и механизмы предупреждения коллизии интересов в частном секторе. В одном из государств в рамках стратегии противодействия коррупции инвесторы частного сектора обязаны осуществлять программы соблюдения мер по борьбе с коррупцией, а за несоблюдение этого требования могут быть наложены санкции. В то же время в другой стране лишь некоторые крупные компании приступили к разработке программ соблюдения данного требования, а еще одно государство не приняло достаточных мер для обеспечения добросовестности в частном секторе. Обоим этим государствам были вынесены соответствующие рекомендации.

69. В 19 государствах в целях повышения прозрачности деятельности частных организаций установлены конкретные требования, касающиеся регистрации компаний и коммерческих предприятий. В одной из стран отсутствие регистрации юридического лица может даже стать основанием для привлечения к уголовной ответственности. Тем не менее в силу сложной структуры частного сектора некоторые организационно-правовые формы, такие как трастовые компании, не охвачены в полной мере положениями о регистрации.

70. Не было представлено всеобъемлющей информации об общественном контроле за использованием субсидий частными организациями и за лицензиями, выдаваемыми публичными органами для осуществления коммерческой деятельности (см. статью 12 (2) (d) Конвенции), или об ограничениях в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц (см. статью 12 (2) (e) Конвенции). В половине государств действуют нормы, налагающие на публичных должностных лиц ограничения в период после прекращения службы, хотя в ряде государств не существует механизма для обеспечения соблюдения этих норм. В одном из государств 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 также были недостаточными. В еще одном государстве в стадии разработки находится положение, запрещающее бывшим публичным должностным лицам работать в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию. В целях устранения выявленных пробелов были вынесены соответствующие рекомендации.

71. Почти во всех государствах приняты в различных формах стандарты отчетности и аудита в частном секторе. В половине из них такие стандарты основаны на национальных законах и подзаконных актах, в то время как в остальных государствах могут применяться соответствующие международные стандарты.

72. Что касается конкретных требований к ведению бухгалтерских книг и записей, то в большинстве государств за нарушение этих требований налагаются правовые санкции. Такие санкции включают 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, уголовно наказуемыми признаны не все деяния, перечисленные в статье 12 (3) Конвенции, такие как создание неофициальной отчетности, проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций и намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее предусмотренных законодательством сроков. В связи с этим за такое поведение всегда взыскивается штраф, а в нескольких случаях соответствующие субъекты частного сектора могут нести индивидуальную или совместную ответственность.

73. Что касается запрета на освобождение от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, то в связи с этим в государствах применяются различные подходы. Законодательство более половины государств четко предусматривает, что освобождение от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, запрещается, однако в налоговом законодательстве остальных государств положения по данному вопросу отсутствуют.

74. Говоря о региональных нюансах, следует отметить, что почти во всех государствах из Группы африканских государств и Группы западноевропейских и других государств выявлены пробелы, в частности слабые стандарты и процедуры, предназначенные для обеспечения добросовестности в работе частных организаций, и отсутствие мер по регулированию ограничений после прекращения службы и предотвращению злоупотребления процедурами, касающимися субсидий и лицензий.

## **Г. Меры по предупреждению отмыывания денежных средств (статья 14)**

75. Вошедшие в выборку государства получили ряд рекомендаций в связи с осуществлением статьи 14 Конвенции.

76. Все страны сообщили сведения о различных законах, в частности о своих законах о борьбе с отмыыванием денежных средств и противодействии финансированию терроризма, и давали подробное описание своих режимов регулирования и надзора. В большинстве стран законодательство по предупреждению отмыывания денежных средств содержит положения, касающиеся идентификации клиентов и собственников-бенефициаров, проявления должной осмотрительности в отношении клиентов, ведения регистрационных записей и сообщения предоставляющими отчетность субъектами о подозрительных операциях. Кроме того, во всех странах, за исключением двух, введены нормы по ужесточению контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть либо ведут политические деятели или от их имени другие лица, включая членов их семьи и тесно связанных с ними лиц, а также в отношении других счетов и операций высокой степени риска.

77. Страны по-разному формируют свои органы надзора за банками и небанковскими финансовыми учреждениями. У некоторых государств имеется несколько органов для осуществления надзора в разных секторах, в то же время в одном из государств создана комиссия по надзору за финансовым рынком в качестве единого, комплексного и независимого надзорного органа. Банки и небанковские учреждения всегда относятся к структурам, на которые распространяются обязательства по противодействию отмыванию денежных средств. В ряде стран в число таких субъектов входят также отдельные нефинансовые предприятия и специалисты определенных профессий. Вместе с тем в некоторых государствах перечни нефинансовых предприятий и специалистов, которые должны выполнять обязательства по борьбе с отмыванием денежных средств, носят ограниченный характер, и в связи с этим были вынесены соответствующие рекомендации.

78. Во многих странах применяется подход, основанный на оценке рисков, и некоторые государства, не закрепляя такой подход в своем законодательстве, часто применяют его на практике. Такой подход требует, чтобы уровень контроля (как правило, обычные, усиленные и упрощенные процедуры проявления должной осмотрительности) применялся в отношении клиентов и операций соразмерно соответствующим рискам. В нескольких случаях были вынесены рекомендации о необходимости включения в законодательство конкретной ссылки на подход, основанный на выявлении и учете факторов риска, или рассмотрения возможности использования такого подхода в борьбе с отмыванием денежных средств. Почти две трети стран либо уже провели национальные оценки рисков, связанных с отмыванием денежных средств, либо находятся в процессе завершения таких оценок.

79. Почти во всех странах созданы подразделения для сбора оперативной финансовой информации. Во многих случаях в вошедших в выборку странах эти структуры представляют собой подразделения для сбора оперативной финансовой информации административного типа, подчиняющиеся различным органам. В странах, где проводился обзор, большинство таких подразделений являются членами Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки. Некоторые входят также в состав региональных групп подразделений для сбора оперативной финансовой информации. В целом подотчетные структуры обязаны направлять в эти подразделения сообщения о подозрительных операциях.

#### Вставка 3

#### **Выявленные успешные виды практики в связи с осуществлением статьи 14 Конвенции**

Одно из государств периодически проводит координационные совещания, в которых принимают участие представители всех национальных контрольных и надзорных ведомств, реализующих меры по противодействию отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, а также органов прокуратуры и подразделения для сбора оперативной финансовой информации. В двух государствах в качестве примера успешной практики назван широкий спектр учебных мероприятий по вопросам борьбы с отмыванием денежных средств, организуемых для других стран.

80. Во всех странах в той или иной степени приняты нормы или меры по контролю за трансграничным перемещением наличных денежных средств и соответствующих оборотных документов на предъявителя. Такой контроль, как правило, осуществляется на основе раскрытия информации, причем обычно пороговая сумма, требующая декларирования, составляет около 10 000 долл. США. Почти все государства также сообщили о своих режимах регулирования электронных переводов денежных средств, в том числе о мерах, касающихся служб по переводу денежных средств. Тем не менее в некоторых странах услуги по переводу денежных средств или ценностей, в том числе неофициальные услуги

по переводу денежных средств, не регулируются в достаточной степени, и в связи с этим вынесены соответствующие рекомендации.

81. Многие страны сообщили о своем членстве в Группе разработки финансовых мер и региональных органах, подобных Группе разработки финансовых мер, 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. Вынесено большое количество рекомендаций в отношении последующих мер по преодолению недостатков или решению проблем, выявленных в ходе предыдущих оценок, особенно в ходе оценки, проведенной Группой разработки финансовых мер. Взаимные оценки, проведенные Группой разработки финансовых мер и региональными органами, подобными Группе разработки финансовых мер, судя по всему, обеспечивают высокий уровень соблюдения положений Конвенции.

82. В отношении глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между различными органами в целях борьбы с отмыванием денежных средств многие государства отмечали, что их подразделения для сбора оперативной финансовой информации имеют возможность самостоятельно обмениваться информацией как с национальными учреждениями, так и с иностранными партнерами. Кроме того, ряд государств могут оказывать помощь на основе двусторонних меморандумов о взаимопонимании или в рамках различных многосторонних форумов, таких как Группа разработки финансовых мер и Международная организация уголовной полиции.

83. В целом недостатки в осуществлении статьи 14 Конвенции выявлены почти во всех обзорах и почти у всех региональных групп. Среди основных проблем — присутствие каждой конкретной стране пробелы в законодательстве и положениях о борьбе с отмыванием денежных средств; слабость институциональной базы в сфере финансового надзора; и неполное осуществление стандартов и рекомендаций, вынесенных теми или иными международными органами по мониторингу.