



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

Distr.: General
1 April 2021
Russian
Original: English

**Группа по обзору хода осуществления
Двенадцатая сессия
Вена, 14–18 июня 2021 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*
Ход 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 содержит информацию об основных достигнутых результатах, успешных видах практики, трудностях и замечаниях, выявленных в рамках второго цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции с уделением особого внимания осуществлению главы II (Меры по предупреждению коррупции) Конвенции.

* [CAC/COSP/IRG/2021/1](#).



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 наиболее общей и актуальной информации о достигнутых результатах, успешных видах практики, трудностях и замечаниях, содержащихся в уже подготовленных резюме и докладах о страновом обзоре.
2. В настоящем 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 уже подготовленных резюме и докладах о страновом обзоре по 50 обзорам, которые были завершены на момент 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 трудности и успешные виды практики. Обозначенные в настоящем докладе тенденции в большинстве случаев соответствуют тенденциям, выявленным в предыдущих тематических докладах. Региональные различия получили должное отражение¹.
3. Структура настоящего доклада повторяет структуру резюме, поэтому тесно взаимосвязанные статьи и темы объединены в блоки. Соответствующую информацию, например о мерах по предупреждению и выявлению переводов доходов от преступлений, можно найти в тематическом докладе об осуществлении главы V ([CAC/COSP/IRG/2020/6](#)).

II. Общие замечания относительно трудностей и успешных видов практики, связанных с осуществлением главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

4. Приводимые ниже рисунки и таблицы отражают данные, полученные в ходе 50 страновых обзоров, и представляют собой аналитический обзор общих трудностей и успешных видов практики, связанных с осуществлением главы II Конвенции².

¹ Настоящий доклад подготовлен на основе 19 завершенных обзоров по Группе африканских государств, 13 обзоров по Группе государств Азии и района Тихого океана, 9 обзоров по Группе западноевропейских и других государств, 5 обзоров по Группе государств Латинской Америки и Карибского бассейна и 4 обзоров по Группе государств Восточной Европы. Таким образом, количество рекомендаций и выявленных примеров успешной практики может быть не таким репрезентативным для одних региональных групп, как для других.

² Используемые при подготовке настоящего доклада данные основаны на страновых обзорах, завершенных по состоянию на 24 февраля 2021 года.

Рис. I
Выявленные трудности, связанные с осуществлением главы II Конвенции

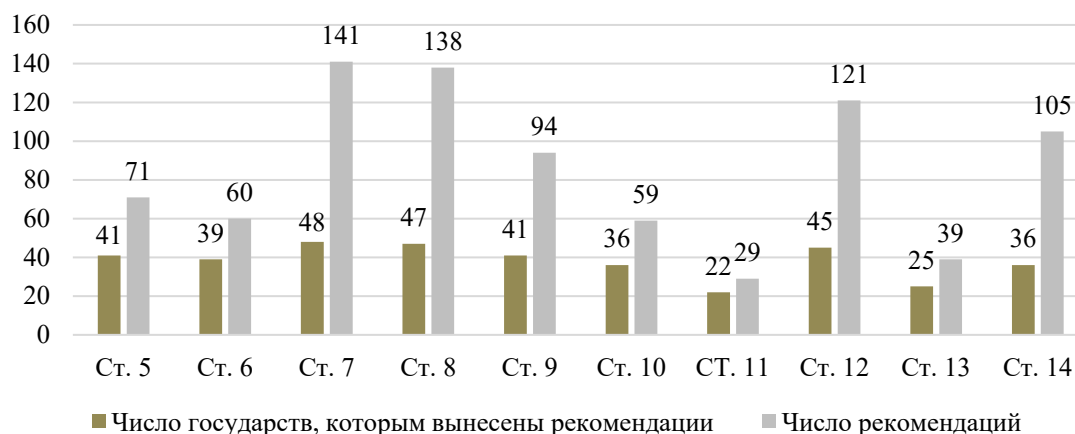


Таблица 1
Наиболее распространенные трудности, связанные с осуществлением главы II Конвенции

Статья Конвенции	Число государств, которым вынесены рекомендации	Число вынесенных рекомендаций	Наиболее распространенные трудности, связанные с осуществлением (в порядке следования статей Конвенции)
Статья 5	41	71	Слабая координация и осуществление политики противодействия коррупции, в том числе отсутствие показателей для измерения прогресса, отсутствие временных рамок и структур отчетности; недостаточно масштабная, согласованная и эффективная национальная политика противодействия коррупции; отсутствие мер по предупреждению коррупции; и недостаточное вовлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений относительно осуществления и пересмотра стратегий противодействия коррупции
Статья 6	39	60	Отсутствие специальных органов по предупреждению и противодействию коррупции и выделение недостаточных ресурсов для таких органов; недостаточная правовая и оперативная независимость органов по противодействию коррупции, обладающих функциями ее предупреждения; отсутствие надлежащей подготовки персонала; и слабая координация между различными органами по противодействию коррупции, включая отсутствие конкретных механизмов для содействия такой координации
Статья 7	48	141	Несовершенство процедур отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров на этих должностях; недостаточная прозрачность при приеме публичных должностных лиц на службу; несовершенство критериев, применяемых к кандидатам и выборам на публичные должности; отсутствие всеобъемлющего законодательства или административных мер, направленных на регулирование финансирования кандидатов на избираемые публичные должности и финансирования политических партий; и слабая законодательная база или слабые механизмы для предупреждения или регулирования коллизии интересов
Статья 8	47	138	Отсутствие кодексов поведения для публичных должностных лиц или их ограниченное применение в отношении определенных групп публичных должностных лиц; нехватка каналов для сообщения о нарушениях и мер защиты сообщающих о них должностных лиц; и отсутствие надлежащих мер по предупреждению коллизии интересов, в том числе мер в отношении внеслужебной деятельности, работы по совместительству, деклараций об активах и принятия подарков

<i>Статья Конвенции</i>	<i>Число государств, которым вынесены рекомендации</i>	<i>Число вынесенных рекомендаций</i>	<i>Наиболее распространенные трудности, связанные с осуществлением (в порядке следования статей Конвенции)</i>
Статья 9	41	94	Неэффективность или сложность систем внутреннего контроля и обжалования решений, связанных с публичными закупками; отсутствие эффективных методов отбора и проверки должностных лиц, отвечающих за закупки, и их эффективной подготовки; отсутствие обязанности должностных лиц, отвечающих за закупки, декларировать наличие интересов, прежде всего в сфере публичных закупок, и свои активы; отсутствие эффективных систем закупок на основе информационно-коммуникационных технологий (электронных закупок); недостаточная прозрачность процесса утверждения бюджета; и отсутствие или ограниченность действия систем управления рисками и внутреннего контроля в сфере управления публичными финансами
Статья 10	36	59	Отсутствие законодательства или мер по регулированию доступа населения к информации, а при наличии такого законодательства и таких мер пробелы в существующих рамочных программах и их неэффективное применение вследствие, в частности, отсутствия подготовки публичных должностных лиц; чрезмерно сложные административные процедуры предоставления государственных услуг и доступа к информации; и нехватка систем сбора информации для выявления, мониторинга и анализа опасности коррупции в публичном секторе
Статья 11	22	29	Отсутствие или несовершенство мер по укреплению честности и неподкупности органов прокуратуры, а также отсутствие механизмов, обеспечивающих соблюдение соответствующих мер
Статья 12	45	121	Ограниченное сотрудничество между правоохранительными органами и частными организациями; отсутствие ограничений для бывших публичных должностных лиц после окончания службы или их недостаточно четкое определение; отсутствие эффективных мер по предупреждению злоупотребления процедурами, касающимися субсидий и лицензий, которые предоставляются публичными органами для осуществления коммерческой деятельности; ограниченный характер стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестности частных организаций, и отсутствие эффективных мер по контролю за соблюдением этих стандартов и процедур; и отсутствие в законодательстве четких оговорок относительно невозможности освобождения от налогообложения расходов, представляющих собой взятки
Статья 13	25	39	Ограниченный характер участия гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе вследствие неприменения или неэффективного применения соответствующих законов и процедур; отсутствие консультаций с гражданским обществом при разработке антикоррупционных стратегий, политики или законодательства; недостаточное сотрудничество между соответствующими правительственными учреждениями и организациями гражданского общества; отсутствие эффективных мер или механизмов для информирования о фактах коррупции; и отсутствие кампаний по информированию общественности и образовательных программ по вопросам предупреждения коррупции
Статья 14	36	105	Имеющиеся в конкретных странах пробелы в базах нормативного регулирования и надзора, направленных на борьбу с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма; неполное осуществление стандартов и рекомендаций, вынесенных другими международными контролирующими органами; отсутствие эффективных мер по обнаружению и мониторингу трансграничных перевозок наличных денежных средств и оборотных документов на предъявителя; и недостаточный надзор за услугами по переводу денежных средств и ценностей

Рис. II
Выявленные успешные виды практики, связанные с осуществлением главы II Конвенции

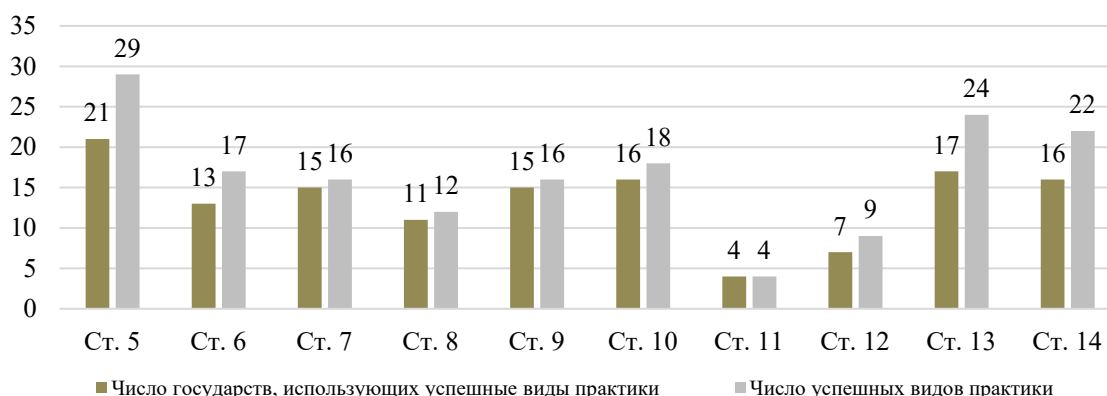


Таблица 2
Наиболее распространенные успешные виды практики, связанные с осуществлением главы II Конвенции

Статья Конвенции	Число государств, использующих успешные виды практики	Число опубликованных примеров успешных видов практики	Наиболее распространенные успешные виды практики (в порядке следования статей Конвенции)
Статья 5	21	29	Активное участие в работе международных и региональных организаций, а также в осуществлении программ, направленных на борьбу с коррупцией; разработка в консультации с заинтересованными сторонами антикоррупционных стратегий и политики, а также мониторинг хода их осуществления и их эффективности; и осуществление широкого круга мероприятий и мер в области предупреждения коррупции, в том числе проведение национальных кампаний и включение принципов честности и неподкупности в учебные программы
Статья 6	13	17	Создание оперативных подразделений по противодействию коррупции в государственных учреждениях; независимость бюджетов органов по предупреждению и противодействию коррупции; предоставление надлежащих ресурсов и квалифицированных специалистов и организация подготовки по вопросам борьбы с коррупцией для персонала таких органов; и активная координация работы органов по предупреждению и противодействию коррупции
Статья 7	15	16	Определение должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и принятие дополнительных мер по регламентированию таких должностей; различные способы публикации объявлений о вакантных публичных должностях; комплексное регулирование финансирования политической деятельности; и активизация подготовки публичных должностных лиц по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности
Статья 8	11	12	Меры по поощрению честности и неподкупности и соблюдения этических норм, а также по предупреждению коррупции в системе публичной службы; создание служб собственной безопасности в различных министерствах и ведомствах; и надлежащая защита должностных лиц, сообщающих о нарушениях

<i>Статья Конвенции</i>	<i>Число государств, использующих успешные виды практики</i>	<i>Число опубликованных примеров успешных видов практики</i>	<i>Наиболее распространенные успешные виды практики (в порядке следования статей Конвенции)</i>
Статья 9	15	16	Использование электронных систем закупок и соглашений о добросовестном ведении дел; приостановление заключения контрактов на время апелляционного производства; разнообразные меры по обеспечению прозрачности при проведении публичных торгов; и меры по содействию прозрачности процесса подготовки и рассмотрения бюджета, в том числе с использованием руководств, интерактивных онлайн-инструментов и социальных сетей в целях расширения охвата
Статья 10	16	18	Надежная система обеспечения доступа к информации, подкрепляемая усилиями по повышению осведомленности, подготовкой персонала, отвечающего за предоставление информации, и виртуальными платформами; и упрощение административных процедур путем использования электронных средств
Статья 11	4	4	Разработка системы организации рассмотрения дел в целях повышения прозрачности при их распределении
Статья 12	7	9	Широкое участие частного сектора в разработке мер политики в области противодействия коррупции; и усиление мер по поощрению прозрачности в деятельности частных организаций
Статья 13	17	24	Меры по поощрению участия общественности и проведения широких консультаций, в том числе путем приглашения представителей гражданского общества для представления замечаний по законопроектам или участия в принятии мер по предупреждению коррупции; упрощение процедуры сообщения о коррупционном поведении в органы по борьбе с коррупцией по многочисленным каналам; широкий доступ к официальным документам и открытым данным; разработка специальных образовательных программ по вопросам честности и неподкупности; и частое проведение учебных мероприятий и информационных кампаний, в том числе через национальные молодежные сети
Статья 14	16	22	Хорошо отлаженный национальный режим предупреждения отмывания денежных средств и финансирования терроризма; эффективная межведомственная координация; и содействие региональному и международному сотрудничеству

III. Осуществление главы II Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

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

5. В Конвенции признается, что различные правовые системы и традиции государств-участников могут требовать применения разных подходов к осуществлению статьи 5 Конвенции. Разные подходы, применяемые в этой связи государствами-участниками, могут быть разбиты на следующие широкие категории: а) разработка комплексной национальной стратегии противодействия коррупции как отдельного документа или документа, являющегося частью других стратегических правительственных документов; б) наличие отдельных стратегий противодействия коррупции для различных секторов; и с) применение имплицитной политики, которая даже в отсутствие кодификации в качестве конкретного документа тем не менее осуществляется путем последовательных усилий по включению в разрабатываемое законодательство положений, направленных на предупреждение коррупции, и принятия конкретных мер по решению этой проблемы.

6. Большинство государств-участников уже приняли конкретные стратегии и планы действий по противодействию коррупции либо находятся в процессе их принятия, при этом некоторые государства-участники разработали также планы на секторальном и организационном уровнях. В ряде государств-участников такие стратегии и планы дополняются конституционными положениями, закрепляющими антикоррупционные ценности. В некоторых случаях политика противодействия коррупции отражена в законодательстве, программных документах ведомств или в планах развития и национальных планах в области обеспечения честности и неподкупности, что проводившие обзор эксперты признали достаточным.
7. Примерно 22 процента государств-участников, в отношении которых проводился обзор, либо осуществляли имплицитную антикоррупционную политику, либо вместо этого сосредоточились только на вопросах на секторальном уровне без разработки комплексной стратегии с национальным охватом. Одно государство-участник опиралось на существующую законодательную и нормативную базу, не имея имплицитной или явно выраженной стратегии борьбы с коррупцией, в связи с чем была вынесена соответствующая рекомендация.
8. Создание эффективного координационного механизма является ключевым элементом сильной антикоррупционной политики, так как помогает обеспечить активное участие в ее осуществлении всех государственных органов, на которые возложены те или иные обязанности в рамках данной политики. Почти все государства-участники создали такой механизм, при этом наблюдается тенденция к формированию двух разных подходов: одни государства-участники делают выбор в пользу создания нового координационного органа или координационного комитета высокого уровня по борьбе с коррупцией, призванных регулировать процесс выполнения и осуществлять надзор, а другие возлагают эту задачу на уже существующие структуры, такие как комиссии по борьбе с коррупцией и профильные министерства.
9. Координация антикоррупционных стратегий на национальном уровне по-прежнему сопряжена с серьезными трудностями, и проводившие обзор эксперты отмечают необходимость обеспечивать большую согласованность принятых стратегий. Рекомендуется укреплять координацию антикоррупционной политики на национальном и ведомственном уровнях, расширять возможности для обмена информацией и создать механизмы мониторинга и оценки для измерения эффективности.
10. Успешной практикой, выявленной в ходе обзоров, является привлечение широкого круга заинтересованных сторон, в том числе гражданского общества, к разработке, осуществлению и обзору национальных стратегий или политики противодействия коррупции.
11. Государства-участники применяют множество разнообразных практических подходов, направленных на предупреждение коррупции, включая принятие мер по борьбе с коррупцией на организационном уровне, разработку кодексов поведения, внедрение или совершенствование системы раскрытия информации об активах и наличии интересов, организацию информационно-просветительских мероприятий и включение в школьные программы тем, касающихся честности и неподкупности, введение режимов сообщения о нарушениях для публичных должностных лиц, подготовку публичных должностных лиц, а также разработку инструментов управления коррупционными рисками. К примерам успешной практики отнесены создание в государственных органах и ведомствах служб собственной безопасности и подразделений по противодействию коррупции и публикация ежегодных докладов органов по борьбе с коррупцией.
12. Многие государства-участники сообщили, что их органы по борьбе с коррупцией проводят оценку соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности в отношении предупреждения коррупции и борьбы с ней. Один орган по борьбе с коррупцией наделен четкими полномочиями по оценке всех законопроектов до их рассмотрения

законодательным органом. Для государств-участников, которые не предоставили органам по борьбе с коррупцией возможность играть такую роль, были сформулированы соответствующие рекомендации.

13. Все государства-участники сообщили о своем членстве или участии в региональных и международных организациях, программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции, включая Азиатско-тихоокеанскую группу по борьбе с отмыванием денег, Антикоррупционную инициативу Азиатского банка развития и Организации экономического сотрудничества и развития для Азии и района Тихого океана, Ассоциацию антикоррупционных ведомств в африканских странах Содружества, Ассоциацию антикоррупционных ведомств стран Африки, Глобальную инициативу по борьбе с коррупцией Программы развития Организации Объединенных Наций, Глобальную организацию парламентариев по борьбе с коррупцией, Группу государств против коррупции Совета Европы, Группу по борьбе с отмыванием денег в восточной и южной частях Африки, Группу по борьбе с отмыванием денег в Центральной Африке, Группу разработки финансовых мер в странах Латинской Америки, Группу разработки финансовых мер для Ближнего Востока и Северной Африки, Европейское партнерство по борьбе с коррупцией, Консультативный совет Африканского союза по коррупции, Международную антикоррупционную академию, Международную ассоциацию органов по борьбе с коррупцией, Международную организацию уголовной полиции (Интерпол), Межучрежденческую сеть по вопросам возвращения активов для юга Африки, Механизм сотрудничества государств Юго-Восточной Азии в области борьбы с коррупцией, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Рабочую группу по борьбе с коррупцией Группы 20, Сеть арабских стран по борьбе с коррупцией и повышению честности и неподкупности, Сеть национальных антикоррупционных учреждений в Западной Африке, Сеть национальных антикоррупционных учреждений в Центральной Африке, Сеть сотрудников правоохранительных органов тихоокеанских островов, Тихоокеанскую ассоциацию высших ревизионных учреждений, Тихоокеанскую сеть по борьбе с транснациональной преступностью, Эгмонтскую группу подразделений финансовой разведки и Экономическое сообщество центральноафриканских государств.

14. Кроме того, отмечена актуальность таких международных договоров, как Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, Механизм по наблюдению за осуществлением Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией, Протокол о борьбе с коррупцией Сообщества по вопросам развития стран юга Африки и Протокол Экономического сообщества западноафриканских государств о борьбе с коррупцией. Некоторые государства-участники предоставили информацию о многочисленных меморандумах о взаимопонимании в области борьбы с коррупцией, подписанных с другими государствами-участниками.

15. Место органов по предупреждению и противодействию коррупции в национальной институциональной структуре и, следовательно, степень их независимости в разных странах неодинаковы. Государства-участники, как правило, создают новое самостоятельное учреждение или наделяют уже существующие учреждения соответствующими функциями в области предупреждения коррупции. Лишь два государства-участника сообщили об отсутствии специального органа по предупреждению и противодействию коррупции, в связи с чем были вынесены соответствующие рекомендации.

16. Хотя в большинстве государств-участников созданы специальные антикоррупционные органы, отвечающие за осуществление политики и мер по предупреждению коррупции, некоторые из них придерживаются иного подхода, опираясь в деятельности по предупреждению коррупции и проведении национальной политики по борьбе с коррупцией на существующие учреждения, такие как комитеты по этике, профильные министерства, подразделения финансовой разведки, канцелярии омбудсменов и департаменты публичной службы. В одном из

государств-участников каждое министерство назначило контактных лиц для содействия координации усилий по борьбе с коррупцией на национальном уровне.

17. Государства-участники применяют различные подходы к обеспечению независимости органов по предупреждению коррупции, например предоставляют им конституционные гарантии и принимают соответствующие правовые положения, в том числе о гарантиях против необоснованного отстранения от должности, бюджете и кадровом обеспечении, а также используют традиционные структуры гражданской службы и законодательство. В случаях, когда такие органы не являются независимыми, в том числе когда они находятся под контролем других учреждений или когда у них нет автономного бюджета, вынесены соответствующие рекомендации.

18. Во всех государствах-участниках, в отношении которых проводился обзор, за исключением одного, 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 главная трудность заключается в отсутствии эффективных стратегий, то в государствах из Группы государств Азиатско-Тихоокеанского региона пробелы в основном связаны с координацией и осуществлением политики противодействия коррупции и отсутствием мер по предупреждению коррупции, таких как информационно-просветительские кампании.

19. Для государств из Группы африканских государств и Группы восточноевропейских государств общей трудностью является недостаточный объем ресурсов, выделяемых органам по предупреждению коррупции, а для ряда государств, в том числе из Группы государств Азиатско-Тихоокеанского региона, одной из трудностей является отсутствие надлежащей правовой и оперативной независимости органов по борьбе с коррупцией, обладающих функциями ее предупреждения.

20. В общей сложности 40 государств-участников официально сообщили Секретариату о своих назначенных органах по предупреждению коррупции. Другим государствам было рекомендовано предоставить информацию по данному вопросу.

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

21. Все государства-участники, в отношении которых проводился обзор, предусмотрели в своих конституциях или в законах о гражданской службе правила и процедуры, регламентирующие прием на работу, набор, прохождение службы, продвижение по службе и выход в отставку публичных должностных лиц. Однако в этой связи к определенным категориям должностных лиц могут применяться специальные законы. В некоторых государствах имеются также специальные руководства по людским ресурсам или руководящие принципы для гражданских служащих. В большинстве стран в отношении публичных должностных лиц действуют системы, которые основываются на таком критерии, как безупречность работы, или применяются принципы эффективности и прозрачности. Большинство государств применяют конкурентные процедуры приема на работу и продвижения по службе публичных должностных лиц, в то время как другие предпочитают в целом использовать механизм внутренней ротации или назначений, а не систему внешнего набора персонала. Однако одно государство указало, что в строго определенных случаях при приеме на работу публичных должностных лиц может также использоваться жеребьевка.

22. В государствах-участниках, в отношении которых проводился обзор, наблюдается ряд отличий в их институциональных структурах, занимающихся кадровыми вопросами публичных должностных лиц. В одних странах созданы

централизованные органы, отвечающие за прием на работу публичных должностных лиц и прохождение ими службы, а в других применяется более децентрализованный подход, предусматривающий передачу полномочий определенным правительственным учреждениям. В одном государстве используется смешанный подход к регулированию кадровых вопросов публичных должностных лиц различных уровней, при этом на старших должностных лиц распространяются процедуры централизованного управления, предусматривающие специальные меры. В этой же стране создана электронная система информации об управлении людскими ресурсами для гражданской службы.

23. Во многих странах объявления о вакансиях размещаются в интернете или газетах. В одной из стран создан единый веб-сайт для приема заявлений на все должности в системе публичной службы. Кроме того, в некоторых странах действуют механизмы апелляции, позволяющие не прошедшим отбор кандидатам оспаривать решения, касающиеся набора персонала. Диапазон таких механизмов весьма широк — от подачи жалобы в уполномоченное учреждение или специальный комитет до обращения в суд с апелляцией на решение административного органа.

24. В большинстве государств-участников отсутствует уточнение или определение термина «должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции». Государства либо не имеют каких-либо действующих систем ротации или других усиленных мер, либо применяют одни и те же требования ко всем публичным должностям. В то же время небольшое число государств приняло дополнительные меры, касающиеся отбора, ротации и подготовки кандидатов на публичные должности, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, или конкретно определили такие должности в своих системах государственного управления, например должности сотрудников законодательных, правоохранительных и судебных органов и специалистов по закупкам, а также сотрудников, участвующих в предоставлении лицензий и разрешений. Эти меры признаны успешной практикой.

Вставка 1

Выявленные успешные виды практики, связанные с осуществлением пункта 1 (b) статьи 7 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. На основе такой матрицы рисков это государство принимает конкретные меры, в частности по подготовке кадров и ротации, для смягчения рисков. В двух других государствах лица, занимающие такие должности, обязаны регулярно представлять декларацию о наличии интересов или активах. В еще двух государствах определены должности, которые считаются уязвимыми с точки зрения коррупции, и предусмотрены меры по обеспечению регулярной ротации кадров на этих должностях с учетом требований закона.

25. Большое число государств-участников, в отношении которых проводился обзор, сообщили о наличии учебных программ или специальных учебных курсов для публичных должностных лиц, в частности по вопросам борьбы с коррупцией, соблюдения принципов честности и неподкупности и этических норм. В ряде государств такая подготовка является обязательной. При этом отсутствие специальной подготовки для публичных должностных лиц по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности и борьбы с коррупцией является существенным пробелом в осуществлении положений Конвенции. Что касается вознаграждения, то многие государства отметили, что публичные должностные лица получают надлежащее вознаграждение, в том числе благодаря переговорам с профсоюзами.

26. Во всех государствах-участниках имеется соответствующее законодательство, в частности положения конституции или специальные законы, устанавливающие критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности (см. п. 2 ст. 7 Конвенции), при этом в ряде случаев они носят довольно ограниченный характер. Кандидатам, имеющим судимость за определенные преступления, такие как коррупция и мошенничество, обычно запрещается претендовать на выборные должности.

27. Половина государств-участников упомянули о своих правилах финансирования кандидатов на выборные публичные должности. Кроме того, в большинстве государств имеется законодательство, регулирующее финансирование политических партий (см. п. 3 ст. 7 Конвенции). Такие правила включают положения об источниках финансирования, ведении финансовой отчетности и бухгалтерского учета, раскрытии информации или общественном контроле, а также применимых санкциях. В ряде государств обсуждается вопрос о принятии или изменении конкретных законов в этой области. Вместе с тем три государства сообщили об отсутствии политических партий и, следовательно, необходимости в соответствующем законе.

28. Кроме того, сохраняются различия в содержании и охвате национальных законов различных государств, касающихся финансирования кандидатов на выборах и политических партий. Так, в одних государствах допускается финансирование как из государственных, так и из частных источников, в то время как в ряде других государств либо в качестве основного источника финансирования политической деятельности предусмотрены бюджетные средства, либо разрешено финансирование выборов и политических партий только из частных источников. Более того, ряд государств установили различные ограничения на пожертвования, такие как максимальный разрешенный объем пожертвования от физических и юридических лиц соответственно, или запреты на пожертвования из анонимных или иностранных источников. В целом, в качестве серьезной трудности было названо отсутствие надлежащих правил финансирования политической деятельности и обеспечения транспарентности.

29. Почти все страны установили правила, касающиеся предупреждения коллизии интересов (см. п. 4 ст. 7 и п. 5 ст. 8 Конвенции). Наблюдается широкое разнообразие в сфере охвата и содержания применяемых механизмов предупреждения коллизии интересов, а также в категориях запрещенных интересов. Страны сообщили о целом ряде мер, в том числе о запрещении или ограничении работы по совместительству или внеслужебной деятельности, ограничениях на подарки и требованиях о раскрытии финансовой информации для ряда публичных должностных лиц. Многие государства приняли системы и процедуры, которые обязывают публичных должностных лиц декларировать существующие или потенциальные коллизии интересов. В одной стране несоблюдение обязательства по подаче декларации о наличии интересов является уголовным преступлением, наказуемым тюремным заключением, в то время как в другой стране закон определяет конкретные виды коллизии интересов как преступление. Однако в ряде государств не предусмотрены санкции за несообщение о коллизии интересов. В целом, сообщалось о трудностях, связанных с определением понятия коллизии интересов.

30. Особых региональных тенденций в выполнении статьи 7 Конвенции не наблюдается, поскольку почти все государства в различных региональных группах получили рекомендации.

31. В отношении статьи 8 Конвенции все государства-участники сообщили о принятии ими различных законов и мер в целях поощрения неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц. Все государства-участники сообщили также о наличии или разработке различных кодексов поведения или кодексов этики для публичных должностных лиц. В этой связи большая часть стран приняла общие кодексы поведения для всех публичных должностных лиц или большинства гражданских служащих, а более половины

государств приняли отраслевые кодексы поведения или назначили различные учреждения для разработки особых кодексов для определенных категорий публичных должностных лиц. Кроме того, некоторые государства сообщили о принятии стандарта 37001 Международной организации по стандартизации (противодействие взяточничеству в системе управления).

32. В ряде государств-участников кодексы поведения имеют обязательный характер: их нарушения рассматриваются, например, в административном порядке (см. п. 6 ст. 8 Конвенции). Несколько государств должным образом включили кодексы в различные законодательные или нормативные акты, и поэтому их несоблюдение публичными должностными лицами влечет за собой применение дисциплинарных санкций. Одно государство сообщило, что за нарушение таких принципов и этических норм могут применяться даже уголовные наказания. Кроме того, в некоторых странах контроль за соблюдением кодексов поведения и прием жалоб возлагаются на специальное учреждение или на руководителей различных учреждений либо комитеты или уполномоченных по этике.

33. В государствах применяются разные меры или процедуры, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали об известных им коррупционных деяниях (см. п. 4 ст. 8 Конвенции). Почти половина государств-участников указали, что публичные должностные лица обязаны сообщать о коррупционном поведении, хотя в некоторых из них, возможно, отсутствуют соответствующие надлежащие процедуры. В целом ряде стран в отношении публичных должностных лиц применяются санкции в случае несообщения ими о коррупционных деяниях или других проступках. Несколько стран упомянули об использовании четких процедур и различных платформ или специальных каналов для облегчения представления информации, анонимно или нет. Кроме того, более трети государств-участников сообщили о различных мерах по защите лиц, сообщающих о нарушениях, включая их близких родственников, как, например, принятие специальных законов о защите таких лиц.

34. Большинство стран ввели требования, касающиеся регулярного представления публичными должностными лицами определенных уровней деклараций об активах (см. п. 5 ст. 8 Конвенции). При этом в различных государствах применяются разные подходы. Так, в ряде стран к членам семей отдельных публичных должностных лиц применяются те же требования по раскрытию финансовой информации, что и к самим должностным лицам, в то время как в некоторых других странах требование раскрывать информацию распространяется на всех публичных должностных лиц. Кроме того, периоды отчетности для должностных лиц, на которых возложена такая обязанность, существенно различаются: в одних странах требуется периодическая отчетность, в других — только при существенном изменении активов. Хотя в некоторых государствах могут использоваться электронные инструменты для облегчения проверки деклараций, вопрос проверки в целом является существенным пробелом в осуществлении положений Конвенции. Более чем в половине стран, где действуют системы представления финансовой информации, налагаются санкции за несоблюдение этого требования.

35. Что касается региональных различий, то только одно государство в Группе африканских государств и два государства в Группе западноевропейских и других государств не получили рекомендаций.

36. В отношении статьи 11 Конвенции следует отметить, что в большинстве стран независимость судебных органов предусмотрена в конституции и соответствующих законах. Кроме того, большинство стран упомянули о своем законодательстве, регулирующем деятельность судебных систем и судей. Отбор судей, как правило, проводится специально уполномоченными органами, большинство из которых одновременно выполняют функции дисциплинарных органов для назначенных судей. Более того, государства-участники сообщили о мерах, касающихся коллизии интересов в судебной системе и обеспечения ее транспарентности, включая отвод судей, запрет на получение подарков, ограничения на

внеслужбную деятельность и требования декларировать активы и интересы. Другие меры по повышению честности и неподкупности судей варьируются от разработки специальных кодексов поведения и подготовки по вопросам судейской этики до публикации судебных решений. Кроме того, в нескольких государствах идет процесс реформирования судебной системы в целях более эффективного предупреждения коррупции.

37. В отношении органов прокуратуры следует отметить, что в государствах-участниках приняты различные законы, нормативные акты и стратегии, определяющие права и обязанности прокуроров. Во многих государствах приняты также отдельные кодексы поведения для прокуроров. Кроме того, несколько стран сообщили о мерах по укреплению честности и неподкупности прокуроров, включая процедуры и системы организации рассмотрения дел, подготовку по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности, оценку рисков и декларирование активов или сообщение о коллизии интересов. Некоторые государства приняли также руководящие принципы или политические меры по контролю за осуществлением дискреционных полномочий стороны обвинения.

38. Что касается региональных различий в выполнении статьи 11 Конвенции, то рекомендации получила более высокая доля стран в Группе западноевропейских и других государств и в Группе восточноевропейских государств. Следует отметить, что примеры успешной практики в этом отношении были выявлены только в четырех государствах. Они касаются, в частности, создания систем организации рассмотрения дел.

С. Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

39. Несмотря на то что все государства-участники приняли меры, регламентирующие публичные закупки, их подходы различаются. В большинстве государств-участников принято национальное законодательство, которое основано на принципах конкуренции, прозрачности и объективности и посредством которого осуществляются положения статьи 9 Конвенции. В нескольких государствах-участниках закупочная деятельность регулируется с помощью постановлений и распоряжений либо разработка правил возлагается на правительственных министров.

40. В большинстве государств-участников действуют децентрализованные системы закупок, вследствие чего отдельные государственные органы несут ответственность за процессы своих собственных закупок. Исключение из данной модели составляют те государства-участники, в которых через центральный орган по закупкам проходят либо все, либо только дорогостоящие закупки.

41. Для обеспечения добросовестности в закупочной деятельности требуется, чтобы все участники процесса закупок располагали одной и той же информацией в отношении сроков, требований для участия и критериев отбора, а также достаточным временем для подготовки своих заявок. Во всех государствах-участниках приняты процедуры, призванные обеспечить прозрачность процесса закупок. Во многих странах приглашения к участию в тендерах публикуются в газетах или официальных бюллетенях, однако все чаще с этой целью используются электронные объявления. Почти во всех государствах-участниках законодательство о закупках требует заблаговременно публиковать уведомления о закупках, с тем чтобы дать участникам достаточно времени для подготовки и представления тендерных заявок.

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

Рекомендации были вынесены в тех случаях, когда законодательство не определяет проведение закупок на конкурсной основе как предпочтительный метод закупок, не запрещает фиксировать цены на публичных тендерах и не регулирует закупки из одного источника.

43. В большинстве государств-участников созданы системы, в соответствии с которыми решения о закупках пересматриваются по получении жалоб от участников. Такие системы крайне важны для обеспечения объективности процесса закупок. Рекомендации были вынесены в случаях отсутствия системы пересмотра и обжалования решений о закупках либо проведения ревизии процесса закупок, ограниченности сроков подачи жалоб или апелляций либо когда информация о возможности обжалования не была предоставлена проигравшим участникам тендеров. Дополнительные рекомендации были вынесены в тех случаях, когда подача апелляции зависит от определенных предварительных условий, таких как необходимость предоставить определенный процент от цены контракта для подачи административной апелляции, или когда организация, рассматривающая апелляцию, не является независимой. В то время как в одних государствах-участниках применяются системы пересмотра решений в административном порядке, в других, в зависимости от особенностей их правовых систем, пересмотр решений осуществляется в судебном порядке или применяется то или иное сочетание обоих вариантов. Кроме того, в большинстве государств-участников предусмотрено также приостановление действия решения о заключении контракта до завершения процедуры пересмотра.

44. Важным условием для обеспечения эффективности и объективности системы закупок являются обоснованные и учитывающие профессиональные качества процедуры отбора сотрудников по вопросам закупок. Процедуры отбора должны согласовываться с положениями статьи 8 Конвенции при уделении должного внимания специфике связанных с закупками должностей.

45. Независимо от вида используемой системы закупок от государств-участников требуется принятие специальных мер в целях поощрения этичного поведения и предупреждения и регулирования коллизий интересов. Что касается регулирования вопросов, касающихся персонала, отвечающего за закупки, то примерно 28 процентов государств-участников внедрили процедуры проверки при приеме на работу, законы или подзаконные акты о подотчетности, кодексы поведения, системы декларирования коллизии интересов и программы периодической профессиональной подготовки. В двух государствах-участниках должностные лица, имевшие какую-либо связь с какой-либо стороной в процессе закупок, должны отказаться от участия в процедуре. В другом государстве сторонам, заключающим контракт, запрещается нанимать лиц, ранее участвовавших в оценке тендерных заявок. Рекомендации были вынесены в тех случаях, когда государства-участники не предъявляли конкретных требований к персоналу по декларированию интересов или активов или не принимали конкретных мер по укреплению честности и неподкупности персонала, занимающегося закупками, помимо общих кодексов профессиональной этики.

46. В 33 из 50 государств-участников, по которым завершен обзор в рамках второго цикла, были выявлены пробелы в осуществлении пункта 1 статьи 9 Конвенции. Наиболее распространенные пробелы включают 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 совершенствованию их подготовки. Были вынесены рекомендации по ротации персонала, занимающегося закупками, сокращению числа исключений в процессе закупок, а также по сбору, анализу и публикации данных о государственных закупках.

Вставка 2

Выявленные успешные виды практики, связанные 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 уведомлений о тендерах, размещаемых на правительственных веб-сайтах, и заканчивая полномасштабными интегрированными интернет-порталами, позволяющими участникам торгов представлять свои предложения в электронной форме. В частности, были вынесены рекомендации, с тем чтобы призвать государства-участники создавать электронные системы закупок.

47. Слаженная система управления публичными финансами гарантирует их надлежащее расходование, укрепляет доверие к государственным институтам и помогает поддерживать высокое качество государственных услуг. Для решения этой задачи государства-участники должны, в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции, содействовать прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

48. В связи с этим принципиально важное значение имеют процедуры утверждения национального бюджета. Такие процедуры требуют участия ряда учреждений в составлении, рассмотрении и принятии бюджета. Эффективное и всестороннее планирование бюджета помогает уделять первоочередное внимание проектам, отвечающим реальным потребностям общества.

49. Во всех государствах-участниках есть законы, подзаконные акты и процедуры, касающиеся утверждения национального бюджета. В одном государстве-участнике каждому государственному органу предоставляется подборка справочных материалов по составлению годового бюджета, содержащая четкие разъяснения, и проводятся консультации с отдельными лицами и группами лиц за пределами публичного сектора до принятия национального бюджета, в том числе через социальные сети. В двух государствах-участниках все государственные учреждения обязаны создавать комитеты по исполнению бюджета или специальные группы по вопросам бухгалтерского учета в целях выявления приоритетных областей и решения соответствующих проблем. В другом государстве-участнике внедрена рейтинговая система для оценки эффективности механизмов бюджетного контроля и разработан соответствующий индекс отчетности.

50. В большинстве государств-участников национальные бюджеты публикуются в интернете, и проводившие обзор эксперты считают успешной практикой создание специальных веб-сайтов или интерактивных порталов, обеспечивающих транспарентность, для предоставления общественности разъяснительной информации о национальном бюджете.

51. В большинстве государств-участников требуется частая и своевременная финансовая отчетность. Несколько государств-участников используют свои высшие ревизионные учреждения для целей надзора и, в частности, для оценки надежности систем внутреннего контроля и управления рисками. В других государствах-участниках подразделения или департаменты внутреннего аудита созданы в рамках каждого государственного учреждения. Одно государство-участник, в котором действует требование создавать подразделение внутреннего аудита в каждом государственном органе определенного размера, регулярно организует совещания таких подразделений для обмена опытом и стандартизации процедур аудита. Несколько государств-участников сообщили о наличии комитетов по рискам, которые призваны консультировать сотрудников бухгалтерии в национальных учреждениях. В ряде государств-участников в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции аудиторские учреждения или департаменты

внутреннего аудита наделены полномочиями предписывать меры по устранению недостатков, выявленных в ходе аудита.

52. Тем не менее в одном из государств-участников отсутствует эффективный механизм проведения аудита и осуществления надзора в отношении определенных категорий расходов, и данному государству вынесена соответствующая рекомендация. Кроме того, несколько государств-участников получили рекомендации о создании эффективных систем управления рисками, предусматривающих возможность принятия корректирующих мер в случае несоблюдения финансовых требований.

53. Почти все государства-участники приняли меры для обеспечения сохранности бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, как того требует пункт 3 статьи 9 Конвенции. Четыре государства-участника требуют хранить бумажные копии определенных электронных записей не менее 10 лет.

D. Публичная отчетность (ст. 10) и участие общества (ст. 13)

54. Все государства-участники приняли те или иные меры для облегчения доступа общественности к информации, и приблизительно в 62 процентах стран действует соответствующее законодательство. Примерно в 32 процентах государств-участников право на доступ к информации закреплено в конституции.

55. Примерно в четверти государств-участников, в отношении которых проводился обзор, законодательство о доступе к информации еще не принято или находится в стадии разработки, и в этой связи были вынесены рекомендации.

56. Кроме того, для обработки запросов о доступе к информации или мониторинга соответствующей практики большинство государств-участников назначили или создали специальные учреждения и подразделения (а в двух случаях — подразделения по вопросам обеспечения прозрачности или коммуникации). В одном государстве-участнике назначенная комиссия помогает гражданам в получении доступа к информации в случае отказа со стороны государственного органа. В целях упрощения административных процедур для рассмотрения просьб о предоставлении информации широко используются электронные услуги и универсальные информационные центры. Одиннадцать государств-участников сообщили о своем участии в партнерстве «Открытое правительство».

57. Почти во всех государствах-участниках предусмотрены многочисленные каналы для получения доступа к информации по вопросам государственного управления. Помимо интернет-порталов, таких как «электронное правительство», «электронный гражданин», «электронные закупки», «электронные счета-фактуры», «электронные налоги» и порталы открытых данных, такими каналами также являются официальные органы печати, национальное телевидение, радио, пресс-релизы, публикации, информационные бюллетени или приложения для мобильных телефонов. В большинстве государств-участников правительственные органы размещают большую часть своих отчетов в интернете, при этом в ряде государств-участников все открытые данные общедоступны. Одно государство-участник расширило виды информации, предоставляемой в открытый доступ, добавив к ним исходные коды и алгоритмы, лежащие в основе административных решений, и потребовало от государственных органов заблаговременно публиковать важные документы. Эксперты признали эти меры успешной практикой. В то же время одно из государств-участников указало, что лишь некоторые правительственные подразделения публикуют информацию в интернете, а большинство министерств не ведут официальные веб-сайты. В связи с этим была вынесена соответствующая рекомендация.

58. В большинстве государств-участников имеются механизмы обжалования для обращения за административными или судебными средствами правовой защиты в случае отказа в доступе к информации. Однако в одном из государств такой механизм может использоваться только для информации о публичных закупках. Другому государству была вынесена рекомендация упростить процедуру подачи апелляций, чтобы устранить препятствия для эффективного доступа к информации. В большинстве государств-участников компетентные органы могут отказывать в доступе к информации на законных основаниях и 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-участников неправомерное разглашение официальной закрытой информации, такой как документы кабинета министров, считается преступлением. Другие государства-участники сообщают также, что применение законов о государственной тайне ограничивает доступ к засекреченной правительственной информации, в связи с чем были вынесены соответствующие рекомендации.

59. Почти во всех государствах-участниках соблюдается свобода собраний, которая закреплена в законодательстве, а в приблизительно 42 процентах государств-участников — в конституции. В большинстве государств-участников в равной степени гарантируется свобода выражения мнений.

60. Почти все государства-участники признают роль гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней согласно статье 13 Конвенции. В соответствии с национальным законодательством, инициативами и стратегиями на регулярной основе используются разнообразные средства, такие как референдумы, выборы и прямые консультации, для активизации участия общества в борьбе с коррупцией. Кроме того, несколько государств-участников включили представителей гражданского общества в состав национальных антикоррупционных советов или национальной антикоррупционной структуры. В большинстве государств-участников неправительственным организациям предлагается, в частности, представлять замечания по законопроектам, принимать участие в обзорах политики или в деятельности по предупреждению коррупции. Примерно 26 процентов этих государств-участников сообщили, что организациям гражданского общества предлагается принимать участие в разработке и осуществлении национальных антикоррупционных стратегий или программ. В тех случаях, когда с организациями гражданского общества не проводились консультации при разработке законов или национального бюджета, были вынесены соответствующие рекомендации.

Вставка 3

Выявленные успешные виды практики, связанные с осуществлением статьи 13 Конвенции

Все больше государств-участников проводят широкие консультации и координируют свою деятельность с гражданским обществом в связи со стратегиями, программами и целями, касающимися предупреждения коррупции. В одном государстве-участнике консультации с общественностью по законопроектам являются обязательными, что обеспечивает учет различных точек зрения.

61. Государства-участники регулярно проводят многочисленные информационно-пропагандистские мероприятия, направленные на борьбу с коррупцией. В их числе специальные учебные программы и мероприятия в школах, частые тренинги и информационные кампании, телевизионные программы, посвященные противодействию коррупции, и периодические доклады. Организации гражданского общества активно участвуют в проведении и координации

информационно-пропагандистских мероприятий. Однако статистические данные о результативности этих мер представлены не были.

62. В отношении права на публикацию и распространение информации о коррупции следует отметить, что в большинстве государств-участников 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 обзорах отмечается, что в ряде государств-участников свобода печати носит ограниченный характер, несмотря на соответствующие положения в национальном законодательстве.

63. Большинство государств-участников, как того требует статья 13 Конвенции, располагают рядом механизмов, облегчающих подачу жалоб в антикоррупционные органы, в том числе веб-сайтами, почтой или электронными средствами, бесплатными номерами или горячими линиями и мобильными приложениями. В одном из государств-участников жалобы могут быть поданы в любое из 18 определенных учреждений, которым поручено принимать последующие меры и предоставлять информацию о ходе рассмотрения жалобы. Эксперты сочли это успешной практикой. Почти во всех государствах-участниках анонимные сообщения разрешаются и подлежат защите, что было признано успешной практикой.

Е. Частный сектор (ст. 12)

64. Все государства-участники, в отношении которых проводился обзор, приняли меры, в той или иной степени направленные на предупреждение коррупции в частном секторе. В большинстве государств принято национальное законодательство, регулирующее деятельность компаний, а также стандарты бухгалтерского учета и аудита. Одно государство отметило, что антикоррупционные усилия должны распространяться и на государственные предприятия.

65. Большинство государств-участников содействуют сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями с помощью законодательства или специальных инициатив. Например, правоохранительные органы и частный сектор в одном государстве выступили с совместными инициативами по разработке общих стратегий противодействия коррупции, в то время как антикоррупционное ведомство в другом государстве подписало меморандумы о взаимопонимании в целях предупреждения коррупции с девятью ассоциациями из частного сектора. Более того, в двух государствах предоставляется финансовое вознаграждение каждому, кто сообщает о незаконных и коррупционных действиях, в том случае, если они доказаны. Вместе с тем в нескольких государствах была выявлена проблема нехватки ресурсов для развития систематического сотрудничества с частным сектором.

66. Для того чтобы обеспечить добросовестность деятельности частных организаций, большинство государств-участников приняли целый ряд стандартов и процедур, таких как кодексы поведения или этических норм, требования в отношении соблюдения нормативных положений, правила и механизмы делового суждения. Кроме того, в ряде государств действуют специальные руководства или стандарты по корпоративному управлению. Почти в половине стран для контроля за корпоративным управлением назначены специальные учреждения или органы.

67. Многие государства установили требования о регистрации предприятий и ведут общедоступные реестры компаний. Ряд стран создали также специальные реестры собственников-бенефициаров или сделали информацию о собственниках-бенефициарах доступной, что в целом было признано успешной практикой. В нескольких государствах отсутствие регистрации юридического лица может

даже стать основанием для привлечения к уголовной ответственности. Тем не менее положения о регистрации не в полной мере охватывают некоторые организационно-правовые формы, такие как трастовые компании.

68. Относительно общественного контроля за использованием субсидий частными организациями и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности, представлена неполная информация (см. п. 2 (d) ст. 12 Конвенции). Рекомендовано содействовать прозрачности в этой области. Более чем в половине государств действуют нормы, налагающие на публичных должностных лиц ограничения в период после окончания службы (см. п. 2 (e) ст. 12). Срок ограничения составляет от 1 до 3 лет, в зависимости от государства. Выявленные трудности, связанные с осуществлением этого положения, включают отсутствие надлежащих механизмов для обеспечения соблюдения и ограниченную применимость ограничений в период после окончания службы для некоторых должностных лиц.

69. Почти во всех государствах-участниках приняты в различных формах стандарты бухгалтерского учета и аудита в частном секторе. В большинстве из них такие стандарты основаны на национальных законах и подзаконных актах, в то время как в остальных государствах могут применяться соответствующие международные стандарты.

70. В связи с осуществлением пункта 3 статьи 12 Конвенции многие государства-участники налагают правовые санкции за нарушение конкретных требований к ведению бухгалтерских книг и записей, опираясь на различные законы, в частности уголовные кодексы и законы, регулирующие деятельность компаний, а также бухгалтерскую или аудиторскую практику. В большинстве государств-участников предусмотрено уголовное наказание за определенные преступления, такие как подделка и фальсификация документов, использование поддельных документов и уничтожение деловых документов. Вместе с тем уголовно наказуемыми признаны не все деяния, перечисленные в пункте 3 статьи 12, такие как проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций и намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством. За такое поведение взыскивается штраф, а в нескольких государствах соответствующие частные организации могут нести индивидуальную или совместную с преступниками ответственность.

71. Что касается осуществления пункта 4 статьи 12 Конвенции, то более чем в половине государств запрещено декларировать взятки как расходы, не облагаемые налогом. Остальным государствам, в законодательстве которых этот вопрос либо не затрагивается, либо затрагивается косвенно, были вынесены рекомендации.

72. Особых региональных нюансов в осуществлении статьи 12 нет, поскольку пробелы были выявлены почти во всех государствах всех региональных групп.

F. Меры по предупреждению отмыывания денежных средств (ст. 14)

73. Все государства-участники сообщили о наличии национальных режимов регулирования и надзора в области противодействия отмыыванию денежных средств, включая специальные законы о борьбе с отмыыванием денежных средств и финансированием терроризма и о дополнительных отраслевых законах и нормативных актах, которые, как правило, содержат положения о надлежащей проверке клиентов, идентификации личности собственника-бенефициара, ведении регистрационных записей и сообщении о подозрительных операциях. Во многих государствах такое законодательство включает также правоприменительные меры в отношении преступлений, связанных с отмыыванием денежных средств. Хотя ряд государств отметили создание реестров собственников-бенефициаров, идентификация собственников-бенефициаров была названа одной из практических трудностей.

74. В большинстве стран применяется подход, основанный на оценке рисков. Некоторые государства хотя и не закрепляют такой подход в своем законодательстве, выпускают руководящие указания по его применению на практике. Примерно 70 процентов стран завершили или завершают проведение национальных оценок рисков, связанных с отмыванием денежных средств, причем многие из них публикуют их результаты. На основе выводов национальных оценок рисков несколько государств разработали национальные стратегии борьбы с отмыванием денежных средств и планы действий по их осуществлению.

75. В государствах-участниках, в отношении которых проводился обзор, наблюдается некоторое разнообразие в практике назначения органов надзора за банками и небанковскими финансовыми учреждениями. В некоторых государствах назначены соответствующие органы для осуществления надзора в разных секторах, при этом в одном из государств создана комиссия по надзору за финансовым рынком, которая является единственным, комплексным и независимым надзорным органом. Банки и небанковские финансовые учреждения, как правило, относятся к структурам, на которые распространяются обязательства по противодействию отмыванию денежных средств. В значительной части стран к числу субъектов, обязанных представлять отчетность, относятся также отдельные нефинансовые предприятия и специалисты определенных профессий. Однако некоторые государства не включили в их число все соответствующие предприятия и профессии, как рекомендовала Группа разработки финансовых мер (ФАТФ). В целях содействия сотрудничеству между различными надзорными органами ряд государств учредили также национальные координационные комитеты, совещания или платформы, что было сочтено успешной практикой.

Вставка 4

Выявленные успешные виды практики, связанные с осуществлением статьи 14 Конвенции

Несколько государств-участников учредили координационные совещания, платформы или руководящие комитеты для содействия сотрудничеству между надзорными органами. Ряд государств способствовали развитию и укреплению регионального и международного сотрудничества по борьбе с отмыванием денежных средств, в том числе путем предоставления ряда учебных программ другим странам. Такой вклад был признан успешной практикой. Кроме того, широкое одобрение получила практика создания и ведения реестров собственников-бенефициаров.

76. Почти все государства-участники создали подразделения финансовой разведки, многие из которых административного типа. Большинство являются членами Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки. Некоторые являются также членами региональных групп подразделений финансовой разведки или наблюдателями в них. В целом подотчетные структуры обязаны направлять в такие подразделения сообщения о подозрительных операциях. Государства сообщили также о том, что надзорные и правоохранительные органы, занимающиеся борьбой с отмыванием денежных средств, осуществляют активное сотрудничество и обмен информацией как на национальном, так и на международном уровнях.

77. Все страны сообщили о принятии норм или мер по контролю за трансграничным перемещением наличных денежных средств и соответствующих оборотных документов на предъявителя. Такой контроль, осуществляемый в основном таможенными органами, как правило, обеспечивается за счет раскрытия информации, причем обычно пороговая сумма, которую требуется декларировать, составляет 10 тыс. долл. США или 10 тыс. евро. За недекларирование или предоставление ложных сведений во многих странах могут применяться такие санкции, как штрафы, тюремное заключение, арест и конфискация. Однако

реализация соответствующих правил представляет трудности для ряда стран³. Почти все государства сообщили о различных требованиях в отношении электронных переводов денежных средств, в том числе о мерах, касающихся служб по переводу денежных средств. Однако в некоторых странах от финансовых учреждений не всегда требуется сохранять информацию по всей цепочке осуществления платежа или применять более строгий контроль за электронными переводами, содержащими неполную информацию, а в ряде других стран услуги по переводу денежных средств или ценностей не регулируются надлежащим образом. В соответствующих случаях вынесены рекомендации.

78. Многие страны сообщили о своем членстве в ФАТФ или региональных группах по типу ФАТФ. Значительная часть рекомендаций, вынесенных в связи с осуществлением статьи 14, в равной степени актуальна и в отношении последующих мер по устранению пробелов или трудностей, которые были выявлены в ходе оценок, проведенных ФАТФ или региональными группами по типу ФАТФ.

79. По вопросу глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между различными органами в целях борьбы с отмыванием денежных средств многие государства-участники отмечали, что их подразделения финансовой разведки имеют возможность обмениваться информацией в инициативном порядке или по запросу как с национальными учреждениями, так и с иностранными партнерами. Кроме того, ряд государств могут оказывать помощь на основе двусторонних соглашений или через многосторонние форумы, такие как Эгмонтская группа, ФАТФ и Интерпол.

80. В целом рекомендации относительно осуществления статьи 14 Конвенции были вынесены приблизительно 80 процентам стран из Группы африканских государств, Группы государств Азиатско-Тихоокеанского региона и Группы западноевропейских и других государств. В странах других региональных групп был выявлен меньший процент трудностей.

IV. Дальнейшая работа

81. В настоящем докладе проанализированы 50 резюме, подготовленных по итогам завершенных обзоров, а также подробные сведения, представленные в докладах о страновом обзоре. По мере накопления данных по итогам страновых обзоров будет проведен более всесторонний анализ тенденций и нюансов осуществления и подготовлено региональное добавление для следующего тематического доклада с целью проинформировать Группу по обзору хода осуществления о выявленных успехах и трудностях.

³ Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма.