



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
13 April 2021
Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа открытого состава по предупреждению коррупции

Вена, 16–18 июня 2021 года

Пункт 2 (а) предварительной повестки дня*

Осуществление соответствующих резолюций

Конференции: успешные виды практики и инициативы
в области предупреждения коррупции

Роль национальных парламентов и других законодательных органов в повышении эффективности осуществления Конвенции

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

I. Введение

1. В своей резолюции 6/1 Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции просила Секретариат составлять предварительные повестки дня вспомогательных органов, учрежденных Конференцией, таким образом, чтобы избегать дублирования обсуждений при уважении их мандатов. В своей резолюции 8/14 «Содействие внедрению передовой практики в отношении роли национальных парламентов и других законодательных органов в предупреждении коррупции и борьбе с ней во всех ее формах» Конференция просила Межправительственную рабочую группу открытого состава по предупреждению коррупции включить вопрос о роли парламентов и других законодательных органов в повышении эффективности осуществления Конвенции в число тем повестки дня своего двенадцатого совещания для дальнейшего рассмотрения.

2. На своем втором совещании, состоявшемся в Вене 22–24 августа 2011 года, Рабочая группа по предупреждению коррупции рекомендовала перед каждым совещанием предлагать государствам-участникам делиться собственным опытом осуществления рассматриваемых положений, желательно с использованием контрольного перечня вопросов для самооценки, в том числе, по возможности, информацией о достигнутых успехах, проблемах, потребностях в технической помощи и извлеченных в ходе осуществления уроках. Рабочая группа просила секретариат готовить справочные документы, обобщающие полученную информацию, и постановила организовывать в ходе совещаний обсуждения по

* CAC/COSP/WG.4/2021/1.



группам с участием национальных экспертов, представивших письменные отчеты по рассматриваемым приоритетным темам.

3. В свете вышеизложенного настоящий доклад был подготовлен на основе информации, направленной правительствами в ответ на вербальную ноту секретариата от 10 декабря 2020 года и вербальную ноту-напоминание от 27 января 2021 года. По состоянию на 19 марта 2021 года материалы представили следующие 39 государств-участников: Австрия, Азербайджан, Алжир, Бенин, Боливия (Многонациональное Государство), Босния и Герцеговина, Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Германия, Индонезия, Иордания, Ирландия, Италия, Кения, Китай, Куба, Кувейт, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Латвия, Люксембург, Маврикий, Марокко, Мексика, Нигер, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Саудовская Аравия, Северная Македония, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Турция, Чехия, Чили и Эквадор.

4. С согласия соответствующих государств-участников полные тексты поступивших материалов размещены на веб-сайте УНП ООН¹ и на тематической веб-странице, созданной секретариатом.

5. Цель настоящего доклада состоит в кратком изложении информации, представленной государствами-участниками и государствами, подписавшими Конвенцию.

II. Анализ материалов, представленных государствами-участниками и государствами, подписавшими Конвенцию

A. Введение в тему

6. В последние годы роль национальных парламентов и других законодательных органов в осуществлении Конвенции привлекает все больше внимания, причем особый акцент делается на прерогативе парламентов разрабатывать и принимать законы, а также осуществлять надзор за органами исполнительной власти в целях содействия обеспечению прозрачности и отчетности.

7. Конвенция требует от государств-участников принятия широкого круга законодательных и других мер.

8. Так, статья 65 Конвенции требует, чтобы каждое государство-участник принимало, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, необходимые меры, включая законодательные и административные меры, для обеспечения осуществления своих обязательств согласно настоящей Конвенции. Каждое государство-участник может принимать более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные настоящей Конвенцией, для предупреждения коррупции и борьбы с ней.

9. Согласно пункту 3 статьи 5 Конвенции каждое государство-участник должно стремиться периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. В этой связи в Конвенции подчеркивается не только необходимость принятия законодательных мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней, но и важность периодической оценки этих мер.

10. Национальные парламенты и другие законодательные органы играют важную роль в выполнении соответствующих рекомендаций, вынесенных в рамках Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных

¹ См. www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session12.

Наций против коррупции, в целях совершенствования существующей нормативно-правовой базы после проведения обзоров.

11. В своей резолюции 8/14 Конференция государств-участников высоко оценила «решающую роль парламентов и других законодательных органов в содействии осуществлению Конвенции, заключающуюся в том числе в принятии соответствующих законов, в частности о мерах предупреждения коррупции, криминализации и правоохранительной деятельности, международном сотрудничестве, возвращении активов, технической помощи и обмене информацией между государствами, а также в обеспечении при необходимости эффективного контроля или надзора для предупреждения коррупции и борьбы с ней на всех уровнях».

В. Законодательные и иные меры, принимаемые национальными парламентами и другими законодательными органами

12. Как было признано Конференцией государств-участников и отмечено в ряде материалов, полученных секретариатом, парламенты и другие законодательные органы выполняют одну из своих основных функций и играют ключевую роль в осуществлении Конвенции, принимая соответствующие законы о предупреждении и противодействии коррупции на всех уровнях.

13. Государства-участники, представившие доклады, сообщили о принятии правовых документов, направленных на расширение возможностей органов по борьбе с коррупцией, криминализацию коррупционных правонарушений и содействие возвращению активов, в качестве ключевой составляющей их усилий по обеспечению полного осуществления Конвенции.

14. Несколько государств-участников, включая Боливию (Многонациональное Государство), Германию, Индонезию, Китай, Кубу, Кувейт, Северную Македонию, Соединенные Штаты и Таиланд, сообщили о принятии законов в соответствии с рекомендациями, полученными в ходе первого и второго циклов функционирования Механизма обзора хода осуществления. Германия, Маврикий, Румыния и Таиланд также сообщили о принятии законодательных мер на основе рекомендаций, полученных по итогам обзоров, проведенных под эгидой других международных документов или организаций.

1. Криминализация коррупционных правонарушений

15. Общий принцип уголовного права *nullum crimen sine lege* или «нет преступления без предусматривающего его закона» отражен в главе III Конвенции, которая предусматривает, что каждое государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых виды деяний, перечисленные в статьях 15–25. Более десятка представивших доклады государств-участников особо отметили работу национальных парламентов и других законодательных органов по криминализации коррупционных правонарушений, перечисленных в Конвенции.

16. Куба сообщила, что в соответствии с новой Конституцией страны, вступившей в силу 10 апреля 2019 года, был начат всесторонний пересмотр правовой системы в целях совершенствования существующей нормативно-правовой базы в части предупреждения и противодействия коррупции и достижения большей согласованности между внутренним и международным законодательством. Ожидаемые поправки предусматривают внесение изменений в Уголовный кодекс, Закон об уголовном судопроизводстве и законы, регулирующие деятельность судебных органов, Генеральной прокуратуры и Главного контрольно-финансового управления.

17. Чехия отметила внесение дополнительных положений в ее Уголовный кодекс в целях криминализации коррупционных правонарушений, включая, среди

прочего, получение и предложение взяток и злоупотребление влиянием в корыстных целях.

18. Кувейт сообщил, что его Национальное собрание недавно приняло закон о внесении поправок в отдельные положения Уголовного кодекса, вводящие уголовную ответственность за подкуп в частном секторе и подкуп иностранных публичных должностных лиц и устанавливающие гражданско-правовую ответственность юридических лиц.

19. Маврикий указал, что принятие в 2020 году Закона о борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма, вносящего поправки в Закон о предупреждении коррупции 2002 года, повлекло за собой ряд нормативно-правовых изменений, в том числе расширение понятия «нефинансовые предприятия и профессии» и установление гражданско-правовой ответственности юридических лиц за уголовные преступления.

20. Северная Македония сообщила о принятии законодательных актов, предусматривающих уголовную ответственность за коррупционные правонарушения и преступления, связанные с отмыванием денежных средств.

21. Оман сообщил, что Консультативный совет, нижняя палата Совета Омана, осуществляет свои законодательные полномочия в соответствии со статьями 52 и 53 Закона о Совете Омана. В целях обеспечения более строгого соблюдения Конвенции был принят Закон о противодействии отмыванию денежных средств (Королевский указ № 30/2016).

22. Румыния сообщила о законодательных мерах, принятых ее Палатой депутатов в целях усиления борьбы с коррупцией и отмыванием денежных средств. К таким мерам относилось внесение поправок в Закон о предупреждении и выявлении коррупционных правонарушений и наказании за них и Закон о предупреждении и пресечении отмывания денежных средств и финансирования терроризма.

23. В целях более эффективного осуществления Конвенции Таиланд принял законодательные меры по криминализации отмывания денежных средств. Эти меры позволили внести поправки в Органический закон о противодействии коррупции 1999 года (№ 3) и Органический закон о противодействии коррупции 2018 года.

2. Содействие возвращению активов

24. Глава V Конвенции требует от государств-участников принимать конкретные меры по предупреждению и выявлению переводов доходов от преступлений и непосредственному возвращению имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из коррупционных преступлений. Парламенты и другие законодательные органы играют важную роль в создании нормативно-правовой базы, необходимой для осуществления этих положений. Несколько государств-участников представили информацию о последних законодательных и других инициативах, направленных на содействие усилиям по возвращению активов в соответствии с Конвенцией.

25. Многонациональное Государство Боливия сообщило о внесении поправки в принятый в 2017 году Закон о борьбе с коррупцией и незаконным обогащением и расследовании случаев неправомерного приобретения состояния в целях создания комплексной системы информирования о противодействии коррупции и возвращения государственного имущества.

26. Чехия указала, что порядок упрощения процедур возвращения активов прописан в Уголовно-процессуальном кодексе. В соответствии с Уголовным кодексом конфискация доходов и средств, использовавшихся при совершении преступлений, возможна на основании обвинительного приговора за любое уголовное преступление и применяется к активам любого вида, в том числе

находящимся у третьих сторон и у юридических лиц или на счетах на имя юридических лиц.

27. Индонезия сообщила, что Совет народных представителей включил законопроект о конфискации активов в свою программу законодательной работы на период 2020–2024 годов. Совет также призвал правительство включить меры по возвращению активов во все двусторонние договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Например, договор о взаимной правовой помощи по уголовным делам между Индонезией и Швейцарией содержит положения, упрощающие процедуру возвращения активов.

28. Северная Македония сообщила, что в недавно принятом законе была прописана процедура возвращения активов.

29. Соединенные Штаты сообщили, что в соответствии с Законом о выплате вознаграждения за содействие возвращению активов, полученных в результате деятельности клептократических режимов, была создана экспериментальная программа выплаты вознаграждения, которая включена в Закон об оборонном бюджете страны на 2021 финансовый год. Программа выплаты вознаграждения призвана поддержать усилия правительства по расследованию, задержанию, аресту, конфискации или репатриации активов, похищенных в результате коррупционных деяний иностранных публичных должностных лиц.

3. Другие законодательные меры в поддержку осуществления Конвенции

30. Государства-участники отметили, что помимо криминализации коррупционных правонарушений и содействия усилиям по возвращению активов парламенты и другие законодательные органы приняли или предложили другие меры, призванные способствовать полному осуществлению Конвенции. Такие меры направлены на укрепление систем приема на работу неизбираемых публичных должностных лиц в соответствии со статьей 7; обеспечение и расширение доступа к информации и каналам ее передачи для публичных должностных лиц и гражданского общества в соответствии со статьями 8 и 10; предупреждение коррупции в частном секторе и криминализацию злоупотребления влиянием в корыстных целях в соответствии со статьями 12 и 18.

31. Многонациональное Государство Боливия сообщило о разработке законопроекта об установлении административной ответственности государственных служащих, обвиняемых в совершении коррупционных правонарушений.

32. Китай особо отметил свой Закон о гражданской службе, который регулирует порядок приема на гражданскую службу и устанавливает такие основополагающие принципы, как открытость, равенство, конкуренция и учет заслуг. Закон также предусматривает меры по предупреждению и урегулированию коллизии интересов. Этим законом была введена система норм и правил относительно таких аспектов системы приема на гражданскую службу, как проведение письменных экзаменов и собеседований, учреждение стандартов медицинского профилактического осмотра, организация проверок, установление испытательных сроков и принятие дисциплинарных мер.

33. Куба сообщила о готовящемся законе об обеспечении прозрачности информации и доступа к ней, который, как ожидается, повысит гласность и расширит участие гражданского общества в борьбе с коррупцией. Право на подачу петиций со стороны гражданского общества как форма такого участия было прописано в Конституции в качестве одного из основных прав. Каждый орган центрального государственного управления и другие государственные структуры обязаны создать каналы и механизмы приема и рассмотрения жалоб населения, а также предоставления ответов в разумные сроки.

34. Индонезия подчеркнула, что Совет народных представителей недавно внес поправки в Закон о защите свидетелей и потерпевших, с тем чтобы надежнее оградить лиц, сообщающих о нарушениях, от любых форм мести. Совет включил в свою программу законодательной работы на период 2020–2024 годов

законопроект о внесении поправок в Закон об искоренении преступных коррупционных деяний.

35. Кувейт отметил, что Национальное собрание недавно приняло закон, который регулирует проведение открытых торгов и предоставление права на доступ к информации, препятствует возникновению коллизии интересов и вводит другие законодательные меры в целях усиления работы по предупреждению и противодействию коррупции.

36. Латвия указала, что в ее Сейме создан постоянно действующий Комитет по обороне, внутренним делам и предупреждению коррупции, отвечающий за рассмотрение, подготовку и представление предложений по совершенствованию законов, включая Закон о Бюро по предупреждению и противодействию коррупции. Комитет также занимается разработкой нового закона, касающегося лоббистской деятельности.

37. Маврикий отметил, что поправки к Закону о содействии предпринимательской деятельности повысили прозрачность процедур, регулирующих выдачу лицензий и разрешений государственными органами.

38. Северная Македония сообщила, что в соответствии с рекомендациями, полученными по линии Механизма обзора хода осуществления, были приняты Закон о защите осведомителей 2015 года и Закон о свободном доступе к публичной информации 2019 года. Кроме того, были приняты новые законодательные акты, направленные на повышение эффективности профилактических мер и создание компетентных учреждений. Закон о предупреждении коррупции и коллизии интересов 2019 года предусматривает использование технологий в системе декларирования активов и принятие более жестких критериев отбора председателя и членов Государственной комиссии по предупреждению коррупции.

39. Таиланд особо отметил поправки к Органическому закону о противодействии коррупции 1999 года (№ 3) и Органическому закону о противодействии коррупции 2018 года. Эти поправки предусматривают криминализацию отмывания денежных средств, при этом прямо признается возможность противоправного использования криптоактивов и других технологий для содействия отмыванию коррупционных доходов.

40. Соединенные Штаты сообщили, что недавно Конгресс преодолел президентское вето и принял Закон об оборонном бюджете страны на 2021 финансовый год. В его структуру вошел Закон о корпоративной прозрачности, обязывающий соответствующие организации частного сектора раскрывать правоохранительным органам и финансовым учреждениям информацию об их собственниках-бенефициарах. Принятие в 2020 году Закона об оказании помощи пострадавшим от коронавируса, ликвидации последствий его распространения и обеспечении экономической безопасности и деятельности Комитета по вопросам финансовой отчетности в условиях борьбы с пандемией содействовали обеспечению прозрачности и надзору в осуществлении ответных мер в связи с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). Кроме того, Законом о запрете использования полученных в Конгрессе знаний в целях личной выгоды 2012 года было распространено применение законов и нормативных актов о торговле инсайдерской информацией на членов Конгресса, сотрудников Конгресса и федеральных должностных лиц. Все федеральные должностные лица обязаны сохранять взаимное доверие и конфиденциальность в отношении существенной, не подлежащей разглашению информации, которую они могут получить при исполнении своих служебных обязанностей. Они также не должны использовать такую информацию для извлечения личной выгоды.

С. Парламентский контроль и надзор

41. В соответствии со статьей 1 одна из целей Конвенции заключается в поощрении честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащем

управлении публичными делами и публичным имуществом. В этой связи национальные парламенты и другие законодательные органы должны играть ключевую роль, выполняя по мере необходимости свои функции по контролю управления публичными финансами и надзору за ним.

42. Несколько государств-участников подчеркнули, что принцип разделения властей закреплён в их конституциях или других правовых документах, имеющих высшую юридическую силу или основополагающее значение. Этот принцип призван обеспечить парламентам и законодательным органам возможность осуществлять свои представительские, законодательные и надзорные полномочия. Государства-участники сообщили о различных мерах, принятых для усиления роли национальных парламентов в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней в целях обеспечения полного соблюдения Конвенции.

43. Несколько государств-участников отметили, что парламентский надзор за исполнительной ветвью государственной власти является важнейшей составляющей системы сдержек и противовесов, значимым фактором поощрения честности, неподкупности и ответственности и выявления злоупотреблений и коррупционных правонарушений в государственных учреждениях.

44. Большинство государств-участников, представивших доклады, отметили, что деятельность их парламентов и других законодательных органов включает надзор за исполнительной властью и обеспечение ее отчетности в отношении управления публичными финансами. В материалах, полученных от государств-участников, сообщается о целом ряде надзорных полномочий и функций, начиная от рассмотрения предлагаемых годовых бюджетов и заканчивая проведением расследований на предмет эффективного и надлежащего расходования публичных финансов. Государства-участники также подчеркнули важность этического поведения членов парламентов и других законодательных органов и вовлечения гражданского общества и широкой общественности в парламентскую деятельность и процесс принятия решений.

1. Прозрачность бюджета и отчетность в управлении публичными финансами

45. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции каждое Государство-участник обязано принимать, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, надлежащие меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами. Такие меры должны включать процедуры утверждения национального бюджета, своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах и систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора. Несколько государств-участников сообщили о той роли, которую парламенты и другие законодательные органы играют в повышении прозрачности бюджета и обеспечении более строгой отчетности в деле управления публичными финансами, способствуя тем самым эффективному осуществлению статьи 9 Конвенции.

46. Некоторые из мер, обозначенных государствами-участниками, предусматривают возможность задавать вопросы членам правительства в соответствии с правом на подачу депутатских запросов или аналогичным правом; установление требований к финансовой и иной отчетности относительно конкретного использования публичных средств исполнительной властью; и учреждение парламентских комитетов и специализированных надзорных органов для осуществления проверки и экспертизы по вопросам, связанным с государственным бюджетом и использованием публичных средств.

47. Австрия сообщила, что благодаря Бюджетному управлению парламента была проведена большая работа по повышению прозрачности публичных финансов и их доступности для понимания гражданским обществом. Усилия были направлены на расширение доступа к докладам и аналитическим материалам Управления и на использование инфографики для более четкого объяснения общественности сложных вопросов.

48. Бенин отметил, что принцип разделения властей закреплен в его Конституции. Таким образом, парламент страны имеет право контролировать и критически оценивать действия правительства, в том числе меры, принимаемые в целях управления публичными финансами, а также предупреждения коррупции и борьбы с ней.
49. Чили подчеркнула, что в Национальный конгресс ежегодно поступает отчет об исполнении бюджета для его рассмотрения и оценки.
50. Куба указала, что ее система контроля публичных расходов предусматривает, что Министерство финансов и ценовой политики ежегодно отчитывается перед Национальной ассамблеей об исполнении утвержденного бюджета.
51. Германия сообщила, что парламентский надзор основывается на принципе разделения властей. Для эффективного осуществления парламентского надзора предусмотрен ряд прав, включая право на подачу депутатских запросов, позволяющее членам Бундестага задавать вопросы правительству и получать от него информацию, а также право на проведение встреч с членами правительства, заслушивание и цитирование их точек зрения. Одной из конкретных форм контроля над исполнительной властью являлась деятельность парламентского комитета по проведению расследований.
52. Индонезия заявила, что Аудиторский совет координирует свою работу с Государственным комитетом по финансовой отчетности Совета народных представителей в целях усиления надзора за исполнением бюджета. Совет народных представителей также учредил центр по изучению вопросов отчетности в области государственных финансов в целях предоставления дополнительных экспертных знаний для содействия прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами и надзоре за ними.
53. Кувейт отметил, что члены Национального собрания могут использовать различные инструменты мониторинга, в том числе предусмотренные статьями 99 и 100 Конституции, в которых говорится, что каждый член Национального собрания может направлять вопросы Совету министров и отдельным министрам и встречаться с ними для уточнения вопросов, относящихся к сферам их компетенции.
54. Люксембург сообщил, что его парламент учредил постоянный комитет по контролю за исполнением бюджета под руководством главы оппозиции. Комитет имеет возможность контролировать подготовку и презентацию новых инфраструктурных проектов. Предполагалось, что Министерство общественных работ представит парламентской Комиссии по общественным работам перечень приоритетных проектов стоимостью более 10 млн евро, которые планирует реализовать государство. Комиссия рассмотрела этот перечень и обсудила его в парламенте. В отношении проектов, стоимость которых, как ожидается, превысит 40 млн евро, соответствующее министерство обязано представить парламенту подробный запрос на их рассмотрение и утверждение.
55. Мексика отметила, что в обязанности Палаты депутатов входит обеспечение прозрачности, что предусматривает публикацию информации о результатах прямого заключения публичных контрактов и выпуск полугодового доклада об использовании финансовых ресурсов правительственными органами, комиссиями, комитетами, парламентскими группами, научными центрами и исследовательскими органами.
56. Северная Македония сообщила, что Государственная счетная палата готовит доклад о ревизии бюджета и представляет его Собранию на рассмотрение. Предполагается, что правительство представляет Собранию проект бюджета на следующий календарный год не позднее 15 ноября каждого года.
57. Оман сообщил, что в соответствии со статьей 56 Закона о Совете Омана в распоряжении Совета имеется семь средств и инструментов для осуществления им функций парламентского надзора, включая, в частности, выпуск срочных

заявлений, запрашивание информационных справок, разбирательство и обсуждение заявлений министров и представленных ему докладов. Во внутреннем регламенте Совета установлены процедуры и сроки, которые Председателю и членам Совета надлежит учитывать при осуществлении таких функций. В частности, Консультативный совет (нижняя палата Совета) при выполнении своей следственной функции может приглашать должностных лиц правительственных структур для освещения и обсуждения работы руководимых ими органов и разъяснения ведомостей и отчетов, представляемых министрами Совету.

58. Саудовская Аравия отметила, что ответственным за получение предложений по общему государственному бюджету и ежегодных отчетов о расходах различных министерств является Консультативный совет. Он рассматривает, обсуждает и представляет рекомендации по управлению бюджетным процессом. Перед Финансовым комитетом Консультативного совета отчитываются Министерство финансов, Центральный банк Саудовской Аравии, Управление рынка капитала, Управление по вопросам закята и доходов, Таможенный департамент, Государственный орган социального обеспечения, Государственное пенсионное агентство и Саудовский фонд развития.

59. Словакия сообщила, что правительство представляет Национальному совету предложения по ежегодному бюджету государственных административных органов и трехлетнему государственному бюджету. Национальный совет их обсуждает и одобряет, принимая законодательный акт, который также регламентирует предельный объем расходов государственного бюджета, максимальный размер бюджетного дефицита или минимальный размер бюджетного профицита, если государственные доходы не сбалансированы с расходами.

60. Словения указала, что надзорные функции, в соответствии с принципом разделения властей и системой сдержек и противовесов, осуществляет Государственное собрание. Эти функции включают в себя направление парламентских запросов и обсуждение регулярных отчетов, в том числе ежегодных, о работе и финансировании государственных органов.

61. Соединенные Штаты сообщили, что парламентский надзор осуществляется посредством системы комитетов Конгресса, которым делегируются соответствующие полномочия и которые получают поддержку федеральных учреждений и ведомств. Одним из примеров является Совет Генеральных инспекторов по вопросам добросовестности и эффективности, который представляет Конгрессу регулярные доклады по вопросам надзора. В состав Совета входят Генеральные инспекторы, которым предоставляется особая защита для обеспечения их независимости и которые наделены широкими полномочиями по проведению ревизий и расследований в правительственных учреждениях. Еще одним примером является Счетная палата правительства, которая играет важнейшую роль в поддержке надзорных функций Конгресса. Она выполняет вспомогательные функции в рамках парламентского надзора, проверяя учрежденческую деятельность для определения того, расходуются ли федеральные средства эффективно и рационально; проводя расследования по фактам сообщений о незаконной и ненадлежащей деятельности; представляя доклады о степени выполнения поставленных целей в рамках правительственных программ и политики; и вынося правовые решения и заключения. Бюджетный процесс при этом состоит из пяти этапов, каждый из которых проводится в соответствии с собственными процедурами, изложенными в Законе о бюджете, правилах Палаты представителей и Сената, а также в других соответствующих законодательных актах. Этот процесс включает следующие этапы: а) представление президентом бюджета; б) принятие резолюции о бюджете; в) принятие законопроектов об ассигнованиях; г) рассмотрение законопроектов о согласовании бюджета с текущими финансово-бюджетными приоритетами; и е) рассмотрение законопроектов о санкционировании ассигнований. Предполагается, что Министерство финансов в сотрудничестве с Административно-бюджетным управлением представляет Президенту и Конгрессу проверенный финансовый отчет за предыдущий финансовый год, охватывающий все счета и соответствующую деятельность

исполнительной власти. Финансовый отчет готовится на основе проверенных финансовых ведомостей специально назначенных федеральных учреждений.

2. Кодексы поведения и этики

62. В соответствии со статьей 2 Конвенции «публичное должностное лицо» означает для целей Конвенции «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица». Таким образом, в соответствии с Конвенцией члены национальных парламентов или других законодательных органов входят в эту категорию. Следовательно, положения Конвенции, в которых упоминаются публичные должностные лица, применимы к членам парламента или другим законодателям. К таким положениям относится и статья 8 Конвенции, касающаяся кодексов поведения публичных должностных лиц.

63. Большинство государств-участников сообщили, что кодексы поведения или кодексы этики либо уже приняты, либо разрабатываются. Некоторые отметили, что действие кодексов поведения или этики распространяется не только на всех публичных должностных лиц, гражданских служащих и сотрудников публичных и других учреждений, но также и на членов, представителей и сотрудников парламентов и других законодательных органов.

64. Вместе с тем несколько государств-участников указали на необходимость ввести дополнительные обязанности, обязательства и этические нормы для членов, представителей и сотрудников их парламентов и других законодательных органов. Несколько государств-участников сообщили, что для таких должностных лиц разработаны специальные кодексы поведения и этики, отражающие международные стандарты, национальные обычаи и этические ценности.

65. Австрия отметила, что все парламентские группы, опираясь на проделанную соответствующей парламентской рабочей группой подготовительную работу, согласовали кодекс поведения членов парламента, в котором содержится обзор применимого законодательства и общих правил поведения. Ожидается, что этот кодекс будет принят в 2021 году.

66. Босния и Герцеговина особо отметила, что Парламентская ассамблея приняла кодекс поведения для своих членов, в котором определяются этические принципы и нормы поведения. Этот кодекс запрещает прямую или косвенную коллизию интересов и любые действия коррупционного характера. О нарушениях кодекса может сообщать любой член парламента. За обеспечение соблюдения кодекса и применение санкций отвечает Объединенный комитет Парламентской ассамблеи по правам человека. Парламентская ассамблея принимает ежегодные доклады о выполнении кодекса.

67. Куба сообщила, что с июля 1996 года действует кодекс этики для государственных и правительственных должностных лиц.

68. Чехия отметила, что при участии Департамента по коллизии интересов и противодействию коррупции Министерства юстиции разрабатывается кодекс поведения для членов Палаты депутатов.

69. Германия упомянула о пленарном заседании Бундестага, на котором в его кодекс поведения были включены административные наказания для членов парламента, которые не уведомили о полученных пожертвованиях или приняли недопустимые платежи или финансовые льготы. Для усиления отдела, отвечающего за соблюдение кодекса поведения, ему недавно была добавлена постоянная должность высокого уровня.

70. Люксембург отметил, что в 2014 году был принят кодекс поведения и добросовестности для членов парламента в целях урегулирования коллизий интересов и регламентирования получения подарков и других благ. Кодекс укрепил

систему декларирования имущества, созданную в 2004 году для членов парламента. Благодаря поправке, внесенной в 2018 году, кодекс позволяет любому лицу сообщать Председателю Палаты о предполагаемых нарушениях в декларациях об активах.

71. Маврикий сообщил, что в соответствии с правительственной программой на 2015–2019 годы Независимая комиссия по борьбе с коррупцией представила в канцелярию премьер-министра проект кодекса поведения членов Национальной ассамблеи.

72. Мексика сообщила, что Комиссия по борьбе с коррупцией и вопросам транспарентности и участия граждан разрабатывает предложение об этическом кодексе для членов Сената. Ожидается, что это предложение, направленное на обеспечение более строгого соблюдения статьи 8 Конвенции, будет в скором времени представлено в Сенат.

73. Северная Македония сообщила, что в июне 2018 года был принят кодекс этики для членов Собрания, а в январе 2019 года в него были внесены поправки. Кодекс был разработан для обеспечения соблюдения членами Ассамблеи основных этических принципов, правил и норм поведения. Он содержит положения, касающиеся предотвращения коллизии интересов, запрещения коррупции и принятия подарков, а также финансово-бюджетной дисциплины, в целях обеспечения надлежащего управления публичными средствами. За выявление нарушений и наложение наказаний, таких как выговоры за мелкие нарушения или публичные выговоры за серьезные нарушения, отвечает Комиссия по правилам процедуры и вопросам мандата и иммунитета Ассамблеи.

74. Румыния сообщила, что в настоящее время в консультации с Председателем Парламентской ассамблеи Совета Европы разрабатывается кодекс этики для парламентариев.

75. Словения указала, что в соответствии с положениями Закона 2010 года о добросовестности и предупреждении коррупции с поправками, внесенными в 2011 и 2020 годах, Государственное собрание приняло в 2020 году кодекс этики, который дополнил план обеспечения добросовестности 2011 года. В этом кодексе изложены этические принципы, которые обязаны соблюдать депутаты. Поведение, признанное неэтичным или нарушающим кодекс, выносится на обсуждение Совета Президента на закрытых заседаниях. Подозрения в нарушении кодекса должны передаваться в Совет президентом или заместителем председателя Государственного собрания. Документы и доказательства, используемые для того, чтобы определить, имело ли место нарушение, не подлежат оглашению и недоступны для общественности. После того как факт нарушения установлен, для применения Советом одной из санкций, предусмотренных кодексом, необходимо, чтобы соответствующее решение было принято большинством в две трети голосов членов Государственного собрания. Применяются разные санкции, от выговоров без публичного объявления за незначительное нарушение до выговоров с публичным объявлением на сайте Государственного собрания, если нарушение было серьезным. В случае повторных серьезных нарушений заявление о факте нарушения делается на следующей сессии Государственного собрания.

76. Таиланд отметил, что как Сенат, так и Палата представителей приняли кодексы поведения и этики, а также установили механизмы контроля за их соблюдением. В 2020 году Сенат принял правила процедуры, касающиеся кодекса этики для сенаторов и членов комитетов. Палата представителей приняла Регламент о Кодексе поведения представителей и Комитета 2020 года, который предписывает выполнение представителями ряда конкретных обязанностей при обсуждении любых законов, предложений, запросов или жалоб.

77. Соединенные Штаты особо отметили, что как в Сенате, так и в Палате представителей имеются комитеты по этике, которые обладают исключительной юрисдикцией в отношении толкования кодекса поведения официальных лиц в

соответствующих палатах. Комитетам по этике поручено представлять толкования и обеспечивать соблюдение этических норм в палатах. Они обеспечивают подготовку, консультирование и обучение членов, должностных лиц и сотрудников; рассматривают и заверяют все отчеты о раскрытии финансовой информации; а также проводят расследования и выносят решения по заявлениям о ненадлежащем поведении и нарушениях правил, законов и норм поведения.

3. «Открытый парламент» и участие гражданского общества

78. Статья 10 Конвенции требует от государств-участников принимать меры, требующиеся для усиления прозрачности в публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и процессам принятия решений. Кроме того, согласно статье 13 Конвенции государства-участники должны принимать меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Это участие следует укреплять с помощью усиления прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений, обеспечения для населения эффективного доступа к информации и других мер. Несколько государств-участников сообщили о законах, политике и инициативах, направленных на повышение открытости национальных парламентов и других законодательных органов для гражданского общества и широкой общественности.

79. Мексика сообщила, что Сенат организовал конференцию и несколько семинаров на тему «открытого парламента». В двух из них приняли участие представители гражданского общества, частного сектора и научно-образовательных учреждений, которые совместно работали над подготовкой плана действий и предложений по расширению участия общественности в законодательном процессе, в частности в связи с трудовыми вопросами. Палата депутатов располагает механизмами для содействия участию гражданского общества в законодательном процессе, а также контроля и оценки действий законодателей. По инициативе Политического координационного совета Сената был создан Комитет Палаты депутатов по вопросам открытого парламента и участия граждан.

80. Северная Македония подчеркнула, что работа Собрания транслируется по специально созданному телеканалу, по которому также транслируются программы для информирования и просвещения гражданского общества по вопросам политической жизни. Кроме того, представители гражданского общества и средств массовой информации могут наблюдать за сессиями Ассамблеи и ее вспомогательных органов с балконов в залах заседаний.

81. Соединенные Штаты особо отметили, что после того, как законопроекты вносятся в Сенат и Палату представителей, они становятся общедоступными. Почти все слушания в комитетах проходят в открытом формате. Видео- или аудиозаписи или стенограммы их заседаний размещаются в открытом доступе. Во время сессий Конгресса в его официальном бюллетене публикуются подробные стенографические отчеты о работе его заседаний. Результаты голосования объявляются в режиме реального времени по телевидению и через веб-трансляцию. После этого протоколы голосования каждого сенатора или члена Палаты представителей по каждому законодательному акту публикуются на соответствующих сайтах.

D. Межпарламентский диалог и сотрудничество

82. Многие государства-участники, в том числе Босния и Герцеговина, Индонезия, Латвия, Маврикий, Мексика, Румыния, Саудовская Аравия, Северная Македония, Словения и Таиланд, подчеркнули важность межпарламентского диалога и регионального и межрегионального сотрудничества. Было сочтено, что

платформы, предоставляемые межпарламентскими ассамблеями и организациями, играют ключевую роль в обмене успешным опытом и информацией.

83. Босния и Герцеговина сообщила, что после подписания хартии Глобальной организации парламентариев против коррупции (ГОПБК) в 2016 году в Парламентской ассамблее страны было создано отделение этой организации.

84. Индонезия отметила, что ее Совет представителей активно взаимодействует с рядом межпарламентских организаций, таких как Межпарламентский союз (МПС) и ГОПБК. Несколько членов Совета представителей также являются членами ГОПБК и его регионального отделения, Организации парламентариев Юго-Восточной Азии против коррупции (ОПЮВАПК). Председатель Комитета по межпарламентскому сотрудничеству Индонезии в настоящее время является заместителем председателя ГОПБК и председателем ОПЮВАПК. Он выступил с заявлением о раскрытии информации об активах, финансировании политических партий, бенефициарной собственности и защите лиц, сообщающих о нарушениях, на совместных парламентских слушаниях Организации Объединенных Наций и Межпарламентского союза, состоявшихся в 2021 году. В 2016 году Совет представителей в сотрудничестве с ГОПБК и Вестминстерским фондом в поддержку демократии провел семинар для обсуждения руководства *Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals* («Роль парламента в достижении целей устойчивого развития»), подготовленного Программой развития Организации Объединенных Наций, ГОПБК и Исламским банком развития. Это руководство было переведено на индонезийский язык и распространено среди членов Совета представителей. При ведущей роли Индонезии ОПЮВАПК разрабатывает программу, которая позволит увязать меры, изложенные в Конвенции, с существующим национальным законодательством, изучить проблемы и дать рекомендации для полного осуществления Конвенции. Кроме того, Совет представителей создал двусторонние программы парламентского сотрудничества. Так, было налажено сотрудничество с парламентом Австралии в целях обмена информацией и успешным опытом в области контроля за правительственными расходами.

85. Латвия сообщила, что она является активным членом МПС и что она создала 53 группы для развития сотрудничества с парламентами других стран.

86. Маврикий сообщил, что входит в Независимую комиссию по борьбе с коррупцией и является действующим членом Совета франкоязычных стран по парламентской этике и деонтологии — ассоциации организаций и учреждений, которая поощряет обмен успешным опытом и содействует честности и неподкупности среди членов парламентов во франкоязычных странах.

87. Мексика сообщила, что Палата депутатов активно взаимодействует в рамках МПС с членами парламентов разных стран мира. Это взаимодействие направлено на обмен успешным опытом в области законодательной деятельности и осуществления контроля и надзора, а также на укрепление координации и сотрудничества с национальными, региональными и межрегиональными органами, занимающимися вопросами предупреждения коррупции и борьбы с ней. Активное участие в работе различных постоянных комитетов Латиноамериканского парламента позволило Палате депутатов разработать проекты и предложения по типовым законам для борьбы с коррупцией. Кроме того, Палата депутатов активно участвует в работе «ПарлАмерикас» — независимой сети, объединяющей национальные законодательные органы 35 государств Северной, Центральной и Южной Америки, которая осуществляет программу «Сеть открытых парламентов» в целях содействия открытости законодательных органов посредством повышения прозрачности, улучшения доступа к информации, обеспечения отчетности учреждений и стимулирования участия гражданского общества в процессе принятия решений в парламенте. Для обмена информацией и опытом Палата депутатов установила двусторонние партнерские связи с парламентом Дании.

88. Северная Македония сообщила, что Ассамблея направила постоянные делегации в ряд международных парламентских ассамблей. Ожидается, что эти постоянные делегации будут ежегодно докладывать о своей международной деятельности и выводах Председателю Ассамблеи, который затем будет направлять эти доклады членам Ассамблеи и, в соответствующих случаях, другим государственным органам и учреждениям.

89. Румыния отметила, что ее парламент представлен в Парламентской ассамблее Совета Европы и несколько раз выступал принимающей стороной совещаний по межпарламентскому сотрудничеству, включая встречу Председателя Палаты депутатов с Председателем Парламентской ассамблеи Совета Европы. Эта встреча предоставила возможность обсудить такие вопросы, как иммунитет парламентариев, прозрачность парламентской деятельности и кодексы поведения. Кроме того, парламент Румынии участвует в работе Объединенной группы по парламентской проверке в рамках Агентства Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов (Европол), где действует ее постоянная делегация, и в межпарламентских совещаниях по оценке деятельности Агентства Европейского союза по сотрудничеству в области уголовного правосудия (Евроюст).

90. Саудовская Аравия отметила, что ее Консультативный совет является активным членом МПС и Арабского парламентского союза. Кроме того, Консультативный совет создал парламентские группы друзей, призванные на практике вести официальное и неофициальное сотрудничество в целях укрепления отношений с парламентами других стран во всех сферах.

91. Словения сообщила, что несколько членов ее парламента являются участниками Глобальной парламентской сети Организации экономического сотрудничества и развития и активно участвуют в межпарламентских мероприятиях, организуемых под эгидой этой сети.

92. Таиланд отметил, что является активным членом МПС, а несколько членов его парламента занимают посты в постоянных комитетах Союза. Парламент Таиланда внес вклад в совместные парламентские слушания Организации Объединенных Наций и Межпарламентского союза, которые прошли в 2021 году и были посвящены теме «Борьба с коррупцией в целях восстановления доверия к правительству и улучшения перспектив развития». Цель слушаний состояла в том, чтобы внести вклад в подготовку политической декларации специальной сессии Генеральной Ассамблеи против коррупции, которая состоится 2–4 июня 2021 года.

III. Выводы и рекомендации

93. Материалы, полученные Секретариатом от государств-участников, наглядно демонстрируют широту принятых подходов и мер для повышения и укрепления роли и потенциала парламентов и других законодательных органов. Чаще всего упоминались меры, принятые для повышения прозрачности бюджета и обеспечения подотчетности в управлении публичными финансами; усиления парламентского контроля и надзора; поощрения инициатив «открытого парламента» и участия гражданского общества в законодательном процессе; разработки и принятия кодексов поведения и этики, действующих в отношении всех государственных должностных лиц и государственных служащих или специально разработанных для членов парламентов; разработки и принятия законодательных актов, призванных способствовать полному осуществлению Конвенции; участия в межрегиональном и региональном сотрудничестве; и обмена успешным опытом и практикой.

94. Все эти меры и инициативы имеют решающее значение для эффективности работы национальных парламентов и других законодательных органов и для их способности предотвращать и пресекать коррупцию.

95. В рамках своих обсуждений Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о возможностях дальнейшей активизации государствами-участниками своих усилий по повышению и укреплению роли и потенциала парламентов и других законодательных органов в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

96. Рабочая группа, возможно, пожелает также обсудить проблемы, которые могут негативно сказываться на способности парламентов и других законодательных органов разрабатывать, осуществлять или сохранять в действии эффективные антикоррупционные меры, обеспечивающие полное осуществление Конвенции.

97. Кроме того, Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать государствам-участникам и далее поощрять обмен успешным опытом и сведениями, касающимися укрепления их парламентов и других законодательных органов, путем активного взаимодействия с глобальными и региональными парламентскими ассамблеями и организациями и заключения соглашений с парламентами и законодательными органами других государств-участников.

98. Рабочая группа, возможно, пожелает обратиться к секретариату с просьбой продолжать сбор информации об успешном опыте, касающемся роли национальных парламентов и других законодательных органов, в целях содействия более полному осуществлению Конвенции, особенно в контексте текущего второго цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления.

99. Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать государствам-участникам предоставить Секретариату ресурсы, необходимые для полного осуществления резолюции 8/14 Конференции государств-участников, и подготовки сборника примеров успешной практики, имеющей отношение к роли парламентов и других законодательных органов в предупреждении коррупции и борьбе с ней.