



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

Distr.: General
26 January 2023
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Четырнадцатая сессия
Вена, 12–16 июня 2023 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*
**Ход осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Резюме.	2
Монголия.	2

* [CAC/COSP/IRG/2023/1](#).



II. Резюме

Монголия

1. Введение. Обзор правовой и институциональной основ Монголии в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Монголия подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 29 апреля 2005 года и ратифицировала ее 11 января 2006 года.

Обзор хода осуществления страной глав III и IV Конвенции был проведен в первом году первого цикла обзора, и резюме этого обзора было опубликовано 25 августа 2011 года (CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.1).

В Монголии действует система гражданского права. Национальная правовая база по предупреждению и противодействию коррупции включает положения ряда законов, в частности Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, Закона о противодействии коррупции, Закона о предупреждении преступлений и правонарушений, Закона о государственных закупках, Закона о регулировании публичных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе (Закон о конфликте интересов), Закона о гражданской службе и Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Монголия также является участником нескольких международных соглашений о международном сотрудничестве, борьбе с преступностью и предупреждении преступности.

На международном уровне органы власти страны сотрудничают в рамках различных механизмов и сетей, включая Азиатско-тихоокеанскую группу по борьбе с отмыванием денег, Эгмонтскую группу подразделений финансовой разведки, Глобальную оперативную сеть органов по обеспечению соблюдения антикоррупционных законов (сеть GlobE) и Международную организацию уголовной полиции (Интерпол).

В Монголии существует несколько органов и учреждений, занимающихся вопросами предупреждения коррупции и борьбы с ней, включая Независимое правительственное агентство по борьбе с коррупцией (НПАБК), Совет по гражданской службе, Агентство по государственным закупкам, Банк Монголии, Комиссию по финансовому регулированию и Группу финансовой информации.

2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции

2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

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

Первая национальная антикоррупционная стратегия страны была признана осуществленной в 2010 году. В 2016 году в соответствии со статьей 21 Закона о противодействии коррупции Великий государственный хурал (парламент) принял новую национальную антикоррупционную стратегию. Стратегия содержит раздел об участии гражданского общества (раздел 4.1.7). Осуществление стратегии началось в 2017 году, и его итогом стало принятие в 2021 году заключительного доклада НПАБК. Стратегия осуществляется всеми государственными структурами. Они представляют ежегодные доклады о ходе осуществления стратегии в НПАБК, которое отчитывается перед парламентом (раздел 8 стратегии). Оценку стратегии планировалось провести в сентябре 2022 года, после чего должна была быть разработана новая стратегия.

НПАБК было учреждено в соответствии с Законом о противодействии коррупции в качестве специального независимого правительственного органа, которому поручено выполнение функций по повышению осведомленности

общественности о коррупции, проведению мероприятий по предупреждению коррупции, ведению расследований с целью выявления коррупционных действий, а также проверке деклараций об активах и доходах (ст. 15). НПАБК также осуществляет мониторинг и оценку исполнения Закона и информирует граждан и общественность о процессе его исполнения (ст. 18).

Согласно закону, НПАБК должно осуществлять свои функции независимо, и вмешательство в его деятельность со стороны любых лиц запрещено (ст. 16 Закона о противодействии коррупции). Глава НПАБК назначается парламентом на шестилетний срок после процедуры публичных слушаний и выдвижения кандидатуры премьер-министром. Назначение заместителя руководителя НПАБК производится по аналогичной процедуре, за тем исключением, что кандидатура заместителя руководителя выдвигается главой НПАБК (ст. 21 Закона). Эти должностные лица могут быть отстранены от должности только в ограниченном ряде случаев при наличии определенных оснований, указанных в статье 22 Закона. НПАБК обеспечено достаточным финансированием.

В целях обеспечения активного участия общественности в борьбе с коррупцией, а также консультирования по вопросам ситуации с коррупцией и исполнения Закона о противодействии коррупции был создан общественный совет под руководством Президента (ст. 27 Закона). Ему не было выделено достаточных ресурсов для выполнения его мандата.

НПАБК является органом, который может оказывать помощь другим государствам — участникам Конвенции в разработке и осуществлении мер по предупреждению коррупции.

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

Гражданская служба подразделяется на четыре категории, две из которых — служба государственного управления и специальная государственная служба — составляют «основную гражданскую службу» (ст. 6 и 10 Закона о гражданской службе). Закон о гражданской службе определяет общие квалификационные требования для поступления на основную государственную службу, которые включают отсутствие судимостей за преступления, связанные с коррупцией или злоупотреблением властью (ст. 22.1).

Для набора кандидатов на основную государственную службу на регулярной основе проводятся профессиональные экзамены (ст. 33 Закона о гражданской службе). Письменная часть экзаменационного процесса является полностью цифровой. Экзамены проводятся Советом по гражданской службе (ст. 33.4, толкуется в сочетании со ст. 65.1 Закона).

Совет по гражданской службе является центральным органом, на который возложены задачи по установлению этических норм для должностных лиц, занимающих руководящие и исполнительные должности, надзору за проведением обучения и рассмотрению жалоб в отношении процедур найма и отбора (ст. 66 Закона о гражданской службе). Все публичные должностные лица, занимающие должности по категории «служба государственного управления», перед продвижением на более высокие должности обязаны пройти подготовку по вопросам этики и противодействия коррупции (ст. 23.2 Закона). Тем не менее в стране нет конкретных правил отбора, назначения и ротации должностных лиц, занимающих должности, уязвимые с точки зрения коррупции, и отсутствует перечень таких должностей. НПАБК проводит экзамены по отбору потенциальных кандидатов на руководящие и исполнительные должности по просьбе организаций, нанимающих сотрудников на такие должности.

Закон о гражданской службе содержит подробные положения о заработной плате гражданских служащих, а также положенных им компенсациях, льготах и социальных выплатах. Уровень заработной платы связан со средним уровнем жизни населения и средней заработной платой в частном секторе (ст. 57 и 58).

В Законе о выборах президента, Законе о парламентских выборах и Законе о выборах хуралов представителей граждан (региональных парламентов) описываются права и условия, связанные с активным и пассивным участием в выборах. Кандидаты, ранее осужденные за коррупционные преступления, не могут быть зарегистрированы для участия в выборах (ст. 26.6 Закона о выборах президента; ст. 29.8 Закона о парламентских выборах; ст. 28.8 Закона о выборах хуралов представителей граждан).

Финансирование политических партий в годы выборов регулируется Законом о парламентских выборах, тогда как в другие годы их финансирование регулируется Законом о политических партиях. Все партии обязаны публиковать информацию о полученных пожертвованиях (ст. 18.4 Закона о политических партиях). Высшее государственное ревизионное управление устанавливает максимальную сумму расходов на проведение парламентских выборов (ст. 50 Закона о парламентских выборах), а также рассматривает и публикует отчеты о расходах на выборы, в которых отражаются как доходы, так и расходы (ст. 57 и 58 Закона о парламентских выборах).

В 2019 году (Указом 33/2019) был принят Кодекс поведения должностных лиц административных и вспомогательных служб. В нем изложены семь ключевых норм, которых должны придерживаться должностные лица, включая обязательства быть свободными от влияния политических партий, искренне служить народу и дорожить репутацией публичной службы (ст. 2.1 Кодекса). Нарушение норм может повлечь за собой наложение таких дисциплинарных и «этических» взысканий, как выговор или предписание принести извинения (ст. 4.2 Кодекса). О нарушениях Кодекса поведения можно сообщать в НПАБК, которое занимается расследованием нарушений, связанных с конфликтом интересов и коррупцией (ст. 2.10 внутреннего постановления № А/60 НПАБК). При наличии подозрений, что серьезность проступка достигает уровня преступления, дело передается в правоохранительные органы (ст. 4.4 Кодекса).

Некоторые должностные лица, в частности прокуроры, сотрудники полиции и должностные лица центральных и местных администраций, обязаны незамедлительно сообщать в НПАБК любые сведения о коррупции, полученные при исполнении служебных обязанностей (ст. 8 Закона о борьбе с коррупцией). НПАБК обеспечивает функционирование канала информирования для широкой общественности, которым также могут пользоваться публичные должностные лица и организации. Физическое или юридическое лицо, желающее сообщить сведения о коррупции, может сделать это анонимно.

В Монголии создана система раскрытия финансовой информации, как описано ниже в разделе, посвященном статье 52 Конвенции. Должностные лица также обязаны заявлять о возможных конфликтах интересов до участия в принятии любого административного решения, имеющего финансовые или юридические последствия (ст. 8.1 Закона о конфликтах интересов). Перед назначением лица на официальную должность НПАБК проверяет декларации об активах, доходах и частных интересах на предмет выявления возможных конфликтов интересов. Публичным должностным лицам, находящимся при исполнении служебных обязанностей, запрещено принимать подарки (ст. 16 Закона). Кроме того, им запрещено одновременно выполнять любую работу или занимать должности, кроме тех, которые разрешены Законом о конфликте интересов (ст. 18), и они не могут заниматься предпринимательской деятельностью или работать в структуре управления предприятием, за исключением ограниченного числа случаев, указанных в Законе о конфликте интересов (ст. 20).

Независимость судебной власти гарантируется Конституцией (ст. 49) и Законом о судах (ст. 42).

Специального кодекса поведения для судейского корпуса не существует, однако Закон о судах содержит подробные положения о предотвращении конфликта интересов (ст. 50). За невыполнение этих требований применяются дисциплинарные меры (ст. 57).

Прокуратура осуществляет надзор за расследованием дел и участвует в судебных процессах от имени государства (ст. 56 Конституции; ст. 4.1 Уголовно-процессуального кодекса). Закон о прокуратуре содержит нормы, гарантирующие независимость прокуроров (ст. 59), в том числе положения о заработной плате и вознаграждении. В 2018 году президент объявил о принятии Кодекса этики прокурорских работников, который требует от прокуроров представлять декларации об имуществе (ст. 7). За нарушение Кодекса этики предусмотрены дисциплинарные санкции.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

К закупкам всех товаров, работ и услуг применяется Закон о государственных закупках. В Монголии разработана система электронных закупок (www.tender.gov.mn), через которую должны закупаться любые товары, стоимость которых превышает 20 млн тугриков (около 5 700 долл. США). Применяются некоторые исключения (ст. 3 Закона).

Агентство по государственным закупкам занимается вопросами осуществления крупномасштабных процессов закупок и отвечает за управление платформой электронных закупок. Пороговое значение для определения того, что представляет собой крупномасштабный процесс закупок, не установлено; вопросы о том, какими процессами должно заниматься Агентство по государственным закупкам, решаются правительством или профильными министрами. Министерство финансов устанавливает стандарты и рассматривает некоторые жалобы, касающиеся законности подготовительного процесса, предшествующего открытию торгов (ст. 55 Закона о государственных закупках).

Закупающие организации обязаны публично размещать приглашения к участию в торгах в средствах массовой информации и в системе электронных закупок (ст. 21 Закона о государственных закупках). Закупающая организация обязана заключить договор с участником торгов, чье предложение было выбрано как предложение с наименьшей ценой, отвечающее существенным требованиям, и предоставить другим участникам торгов обоснование отклонения их предложений (ст. 29 Закона).

Закон о государственных закупках также требует откупающих организаций заранее устанавливать и публиковать условия участия в торгах (ст. 19 и 21).

Закон о государственных закупках устанавливает систему пересмотра и обжалования решений. Участники тендера могут подавать письменные жалобы вкупающую организацию. В принципе никакой договор не может быть заключен до окончания разбирательства по жалобе (ст. 54). Если участник тендера считает, что были допущены нарушения, ограничивающие честную конкуренцию, жалоба может в конечном счете быть подана в Министерство финансов (ст. 55). Решения могут быть обжалованы в административном суде (ст. 56).

В целях обеспечения прозрачности процесса закупок комитеты по оценке должны состоять минимум из двух членов, представляющих профессиональные ассоциации соответствующего сектора, частный сектор или неправительственную организацию (ст. 47.4 Закона о государственных закупках).

Государственные служащие и граждане, назначенные членами комитета по оценке предложений, обязаны быть специалистами в области государственных закупок (ст. 47.6 Закона о государственных закупках). Они также обязаны заявить, в частности, об отсутствии у них конфликта интересов в связи с процессом закупок, для участия в котором они были назначены (ст. 8 Закона; ст. 2.19 Приказа 103/2021, принятого министром финансов).

Годовой бюджет принимается парламентом по предложению, представленному правительством. Непосредственные распорядители бюджетных средств готовят и представляют квартальные отчеты об исполнении бюджета и финансовые отчеты вышестоящим распорядителям бюджетных средств. Отчеты об исполнении годового бюджета и финансовые отчеты представляются в

государственные ревизионные органы, а финансовые отчеты, прошедшие аудиторскую проверку, ежегодно представляются вышестоящим распорядителям бюджетных средств (ст. 8.9.1 Закона о бюджете).

Надзор за правильным планированием, распределением, использованием и расходованием государственных финансов, бюджетов и государственного имущества осуществляет Государственное ревизионное учреждение. Публичные должностные лица, нарушившие законодательство о бухгалтерском учете, несут ответственность, предусмотренную Законом о гражданской службе, если нарушение не является уголовным преступлением (ст. 27 Закона о бухгалтерском учете).

Обращение с документами финансового характера регламентируется правилами, установленными в Законе об архивном деле и управлении деловой документацией, который обязывает государственные учреждения хранить документы в течение периода от 5 до 40 лет, в зависимости от типа организации или учреждения (ст. 27).

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

В 2022 году в Монголии был принят новый Закон о прозрачности общественной информации. Закон распространяется на все организации, финансируемые из государственного и местного бюджетов, включая политические партии, но исключая вооруженные силы, пограничные и внутренние войска и органы разведки. Организации, на которые распространяется действие Закона, обязаны обеспечивать прозрачность информации, касающейся их деятельности, управления людскими ресурсами, бюджета и финансового управления, а также закупок (ст. 8.1).

В случае нарушения права на получение информации граждане и юридические лица могут обратиться с жалобой в вышестоящую организацию или к вышестоящему должностному лицу, а при отсутствии такой организации или должностного лица — в суд (ст. 14.1.6 Закона о прозрачности общественной информации).

В соответствии со статьей 15 Общего административного закона, лица, которые подают запрос в административную организацию, которые являются субъектом административного акта или которых затрагивает процесс принятия решений административной организацией, имеют право на доступ к информации о процессе принятия административных решений и на получение копий соответствующей документации.

В Монголии внедрена платформа электронного правительства, благодаря которой гражданам (в настоящее время только жителям Улан-Батора) стало доступно в режиме онлайн более 600 государственных услуг.

В соответствии со статьей 26 Закона о противодействии коррупции, НПАБК ежегодно отчитывается перед парламентом об исполнении антикоррупционного законодательства и об общем уровне коррупции в Монголии. Отчеты находятся в открытом доступе и содержат обзор нарушений, выявленных в государственных органах, а также результаты исследований, проведенных НПАБК, например, о масштабах, формах и причинах коррупции.

Законопроекты и решения публикуются в интернете для обеспечения прозрачности и предоставления общественности возможности вносить замечания и предложения. Национальное ревизионное агентство создало платформу под названием «Открытый аудит», где любой желающий может получить упрощенные аудиторские отчеты и диаграммы.

В целях исполнения Закона о «стеклянном счете», который призван обеспечить общественность простым и прозрачным средством контроля за тем, как и кем расходуются государственные средства, Министерство финансов управляет веб-сайтом, где по каждой соответствующей организации имеется

выделенная веб-страница, предназначенная для хранения информации о ее финансовой деятельности.

НПАБК проводит информационные кампании для повышения осведомленности о вредных последствиях и негативных результатах коррупции. НПАБК также сотрудничает с Министерством образования, культуры и науки в целях оценки статуса антикоррупционного образования в учебных планах различных учебных программ.

О предполагаемых коррупционных преступлениях можно сообщать в НПАБК по различным каналам, включая формы сообщений в режиме онлайн и горячую линию. Для повышения осведомленности граждан НПАБК активно распространяет информацию о существовании горячей линии. Тем не менее, проведенный в 2018 году опрос показал, что число граждан, сообщивших о том, что они знают о каналах информирования НПАБК, снизилось. НПАБК также уполномочен принимать меры по оказанию поддержки и содействия антикоррупционной деятельности, инициативам и рекомендациям неправительственных организаций, сообществ и отдельных лиц, а также способствовать их участию в противодействии коррупции (ст. 18.1.4 Закона о противодействии коррупции). Законопроект о защите информаторов находится на рассмотрении в парламенте.

Частный сектор (ст. 12)

Частные предприятия обязаны следовать Международным стандартам финансовой отчетности (ст. 4 Закона о бухгалтерском учете).

НПАБК оказывает предприятиям помощь в разработке кодексов поведения и программ обучения. В случае несоблюдения таких кодексов поведения НПАБК может выдавать рекомендации и принимать меры по обеспечению их выполнения (ст. 6.6 Закона о противодействии коррупции). Специальные механизмы или процедуры, способствующие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными структурами, в стране отсутствуют, хотя частные структуры могут сообщать о фактах коррупции в НПАБК (ст. 9.1 Закона о борьбе с коррупцией).

В соответствии с Законом о государственной регистрации ведется реестр, содержащий сведения о юридических лицах (ст. 7 и 10). Эта информация, не включающая данные об акционерах или конечных собственниках-бенефициарах, публикуется на портале регистрации и является общедоступной.

На определенные категории публичных должностных лиц распространяется требование о двухлетнем периоде охлаждения после ухода с должности (ст. 22 Закона о конфликтах интересов). Это ограничение применяется, в частности, в отношении должностных лиц, занимавших политические, административные или специальные государственные должности, а также в отношении бывших руководителей и административных должностных лиц юридических лиц, находящихся в собственности государства или органов местного самоуправления (ст. 3.1.4 Закона о конфликтах интересов; ст. 4 Закона о противодействии коррупции).

Высшие руководители предприятий и организаций несут ответственность за управление процедурами бухгалтерского учета и их практическое внедрение (ст. 18 Закона о бухгалтерском учете). Главные бухгалтеры обязаны соблюдать правила, запрещающие практику, упомянутую в пункте 3 статьи 12 Конвенции (ст. 20 Закона о бухгалтерском учете). За нарушение Закона о бухгалтерском учете предусмотрены меры наказания (ст. 27). Кроме того, Закон о нарушениях предусматривает штрафы в случаях нарушения Закона о бухгалтерском учете (ст. 11.18 Закона о нарушениях), а Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность за фальсификацию и подделку доказательств, финансовых и иных документов (ст. 18.7, 21.1 и 23.2–23.4).

В законодательстве отсутствуют положения, прямо не допускающие освобождение от налогообложения расходов, представляющих собой взятки или иные расходы, направленные на содействие коррупционному поведению.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

Правовой режим страны по предотвращению отмывания денег регулируется главным образом Законом о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также соответствующими приказами, постановлениями и руководствами, изданными надзорными органами, включая положение о превентивных мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (изданное Банком Монголии в соответствии со статьей 5.14 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма для банков и небанковских финансовых учреждений).

Для выполнения требований по борьбе с отмыванием денег все финансовые учреждения и установленные нефинансовые предприятия и профессиональные объединения (субъекты, обязанные представлять отчетность в соответствии со ст. 4 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма) должны иметь действующие внутренние системы борьбы с отмыванием денег, включающие идентификацию клиентов и собственников-бенефициаров; постоянный мониторинг операций; применение усиленных мер должной осмотрительности в отношении клиентов, счетов и операций, относящихся к категории высокого риска; ведение регистрационных записей и сообщение о подозрительных операциях (см. раздел, посвященный ст. 52 Конвенции, ниже).

В соответствии со статьей 5 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и статьей 12 положения о превентивных мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, электронные переводы денежных средств должны содержать необходимую и точную информацию об отправителе и получателе. Для определения того, следует ли выполнять, отклонять или приостанавливать перевод средств, если отсутствует необходимая информация о плательщике или получателе, должны применяться эффективные процедуры, основанные на учете факторов риска. Кроме того, финансовые учреждения — посредники обязаны сохранять такую информацию на каждом этапе всей платежной цепочки.

Статья 18.2 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма наделяет Группу финансовой информации полномочиями проверять соблюдение Закона всеми субъектами, обязанными представлять отчетность. Статья 19 Закона определяет органы, наделенные надзорными функциями по борьбе с отмыванием денег, для каждого субъекта отчетности. Эти органы включают Банк Монголии для банков, Комиссию по финансовому регулированию для небанковских финансовых учреждений, Комиссию по финансовому регулированию и соответствующие органы лицензирования и надзора для различных установленных нефинансовых предприятий и профессий, а также Монгольской гильдии адвокатов, Ассоциации монгольских адвокатов, Нотариальной палаты и Института дипломированных общественных бухгалтеров.

Общая статистика надзора за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями свидетельствует о том, что надзор за ними является областью, требующей улучшения.

Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма устанавливает ряд мер по исправлению ситуации и санкций за несоблюдение мер по предотвращению отмывания денег (ст. 23).

В структуре Банке Монголии была создана Группа финансовой информации. Группа получает, анализирует и передает информацию о подозрительных сделках или попытках совершения сделок, которые могут быть связаны с отмыванием денег, сопутствующими преступлениями или финансированием терроризма, в компетентные правоохранительные органы (ст. 16 Закона о борьбе с

отмыванием денег и финансированием терроризма). В 2009 году Группа финансовой информации присоединилась к Эгмонтской группе.

Надзорные и правоохранительные органы по борьбе с отмыванием денег сотрудничают друг с другом и обмениваются информацией как на национальном, так и на международном уровне (ст. 19.2 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма). Для организации координации вопросов, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма на оперативном уровне в Монголии также создан состоящий из представителей различных компетентных национальных органов Национальный совет по сотрудничеству (ст. 22 Закона), который функционирует наряду с Национальным комитетом, организующим координацию таких вопросов на уровне политики (ст. 22 (1) Закона).

В Монголии действует система письменного декларирования наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя при въезде в страну или выезде из нее, если стоимость таких наличных денег или инструментов равна 15 млн тугриков (около 4 300 долл. США) или их эквиваленту в другой валюте или превышает эту сумму (ст. 15 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма). Определение оборотных инструментов на предъявителя в законодательстве страны отсутствует.

Доклад о взаимной оценке, опубликованный Азиатско-тихоокеанской группой по борьбе с отмыванием денег в сентябре 2017 года, показывает, что Монголия устранила многие недостатки, выявленные в предыдущем докладе от июля 2007 года, в том числе те, которые имеют отношение к мерам предупреждения и надзору. Дополнительные, последующие доклады показывают, что был достигнут дальнейший прогресс в устранении многих недостатков, выявленных в докладе о взаимной оценке 2017 года.

Монголия активно содействует развитию и укреплению регионального и международного сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег, в частности путем участия в деятельности Азиатско-тихоокеанской группы по борьбе с отмыванием денег и Эгмонтской группы.

2.2. Успешные результаты и виды практики

- НПАБК осуществляет мониторинг и оценку исполнения Закона о противодействии коррупции (ст. 6, п. 1).
- Действует полностью оцифрованный процесс проведения письменного экзамена для найма и отбора гражданских служащих (ст. 7, п. 1).
- В Монголии создан орган (Совет по гражданской службе), который отвечает за установление этических норм для публичных должностных лиц, назначаемых на руководящие и исполнительные должности (ст. 7, п. 1).
- НПАБК проводит экзамены по отбору потенциальных кандидатов на руководящие и исполнительные должности по просьбе организаций, нанимающих сотрудников на такие должности (ст. 7, п. 1).
- Существует платформа электронного правительства, благодаря которой гражданам доступны более 600 государственных услуг (ст. 10 (b)).
- В стране принят Закон о «стеклянном счете», который призван обеспечить общественность простым и прозрачным средством контроля за тем, как и кем расходуются государственные средства (ст. 13, п. 1 (b)).
- Монголия активно содействует развитию и укреплению регионального и международного сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег, в частности путем участия в деятельности Азиатско-тихоокеанской группы по борьбе с отмыванием денег и Эгмонтской группы (ст. 14).

2.3. Трудности в осуществлении

Монголии рекомендуется приступить к принятию мер по защите лиц, сообщающих о правонарушениях, обеспечивая соответствие таких мер обязательствам, установленным Конвенцией, и продолжать повышать осведомленность о существовании каналов, которые предоставляются НПАБК для сообщения о случаях, которые могут рассматриваться в качестве преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией (ст. 13, п. 2).

Кроме того, Монголии рекомендуется:

- определить публичные должности, которые являются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и обеспечить наличие надлежащих процедур для отбора и подготовки кадров для занятия таких должностей и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях (ст. 7, п. 1 (b));
- разработать правила или методологии для независимого определения того, какие процессы закупок должны управляться Агентством по государственным закупкам, исключив практику принятия решений по этому вопросу правительством или профильными министрами в каждом конкретном случае (ст. 9, п. 1);
- рассмотреть вопрос о предоставлении, по возможности, доступа к платформе электронного правительства всем гражданам, включая тех, кто живет за пределами Улан-Батора (ст. 10 (b));
- рассмотреть вопрос о принятии кодексов поведения для сотрудников судебной системы (ст. 11, п. 1);
- рассмотреть вопрос о развитии сотрудничества между правоохранительными органами (включая те, которым конкретно поручено выполнение задач по предупреждению коррупции и борьбе с ней) и соответствующими частными структурами (ст. 12, п. 2 (a));
- установить однозначный запрет на освобождение от налогообложения взяток и других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям (ст. 12, п. 4);
- стремиться к усилению мер, направленных на повышение прозрачности в отношении идентификации акционеров и собственников-бенефициаров частных организаций (ст. 12, п. 2 (c));
- принять необходимые меры по дальнейшему совершенствованию надзора за деятельностью установленных нефинансовых предприятий и профессий в целях борьбы с отмыванием денег (ст. 14, п. 1 (a));
- рассмотреть вопрос об определении оборотных инструментов на предъявителя, подлежащих трансграничному декларированию (ст. 14, п. 2).

2.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

- Помощь в принятии, внедрении, контроле выполнения и оценке Национальной антикоррупционной программы, которую планируется принять во втором квартале 2023 года (ст. 5, п. 1).
- Помощь в укреплении антикоррупционной статистической базы в связи с измерением имеющихся достижений и прогресса, достигнутого в рамках выполнения Национальной антикоррупционной программы после ее принятия (ст. 5, п. 1).

3. Глава V. Меры по возвращению активов

3.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Общее положение; специальное сотрудничество; двусторонние и многосторонние соглашения и договоренности (ст. 51, 56 и 59)

В Монголии не создано всеобъемлющей правовой базы для международного сотрудничества и возвращения активов. Помимо соответствующих двусторонних и многосторонних договоров, участником которых является Монголия, вопросы возвращения активов регулируются общими положениями о взаимной правовой помощи по уголовным делам Уголовно-процессуального кодекса (ст. 42.1–42.6).

Центральным органом по оказанию взаимной правовой помощи, в том числе в отношении возврата активов, является Министерство юстиции и внутренних дел. Министерство направляет поступающие просьбы о взаимной правовой помощи в Генеральную прокуратуру, которая осуществляет контроль за удовлетворением просьб следственным управлением.

Согласно статье 48.1.12 Закона о прокуратуре, Генеральная прокуратура может устанавливать прямые контакты и сотрудничать с иностранными компетентными органами и другими международными организациями. Прокуратура подписала 10 меморандумов о взаимопонимании и заключила два соглашения в целях облегчения и обеспечения оперативного обмена информацией. Прокуратура также является национальным контактным центром Межучрежденческой сети по вопросам возвращения активов для Азии и Тихого океана (АРИН-АТО).

В отношении возвращения активов Монголия может сотрудничать на основе взаимности и независимо от наличия договора. В рамках международного сотрудничества используется тот же комплекс мер и процедур, что и во внутреннем уголовном производстве. В отсутствие соответствующего соглашения страна применяет положения Конвенции напрямую (ст. 10, п. 3 Конституции).

В трех случаях Монголия вернула активы, находившиеся за рубежом, и в одном случае возвратила активы в зарубежное государство.

В Монголии отсутствует система организации рассмотрения дел по просьбам о международном сотрудничестве и возвращении активов, которая позволяла бы получать всеобъемлющие статистические данные по входящим и исходящим просьбам о международном сотрудничестве.

НПАБК и другие компетентные органы, в частности Главное разведывательное управление, Национальное управление полиции, Генеральная прокуратура, Группа финансовой информации, Комиссия по финансовому регулированию и Банк Монголии, могут обмениваться информацией на международном уровне без предварительного запроса и делают это на практике. Группа финансовой информации подписала со своими иностранными партнерами 21 меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества, в том числе в отношении обмена информацией в добровольном порядке. Монгольские власти также обмениваются информацией по собственной инициативе по каналам Эгмонтской группы и Интерпола.

Монголия заключила ряд двусторонних и многосторонних соглашений о международном сотрудничестве в области борьбы с преступностью и отслеживания преступников и доходов от преступлений.

Предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений; подразделения для сбора оперативной финансовой информации (ст. 52 и 58)

На финансовые учреждения и установленные нефинансовые предприятия и профессии распространяются требования по борьбе с отмыванием денег в соответствии с Законом о борьбе с отмыванием денег и финансированием

терроризма и соответствующими постановлениями, положениями и руководящими указаниями, выпущенными надзорными органами, включая Положение о превентивных мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, изданное Банком Монголии.

Эти требования охватывают меры по обеспечению должной осмотрительности в отношении клиентов (ст. 5 Закона о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма), включая идентификацию и проверку личности клиентов, идентификацию собственников-бенефициаров (ст. 4 (1) Закона), постоянный мониторинг операций, периодическое и непрерывное обновление данных, ведение регистрационных записей (в течение пяти лет, в соответствии со ст. 8 Закона) и сообщение о подозрительных операциях в Группу финансовой информации (ст. 7 Закона). Эти требования также включают проведение оценки риска отмывания денег и принятие надлежащих мер для управления этим риском (ст. 5.3 Закона), а также применение усиленных мер должной осмотрительности в отношении клиентов, счетов и операций, относящихся к группе высокого риска, в том числе в отношении счетов, принадлежащих национальным и иностранным политически значимым лицам (ст. 6 Закона). Согласно положению о превентивных мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, применение повышенной должной осмотрительности распространяется на членов семей политически значимых лиц и тесно связанных с ними партнеров (ст. 6.3 положения).

Положение о превентивных мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма содержит подробные инструкции в отношении лиц, счетов и операций, которым следует уделять особое внимание (ст. 2). Банком Монголии также издано руководство по управлению рисками в отношении отмывания денег и финансирования терроризма от 6 февраля 2018 года.

Согласно порядку создания банков (ст. 20.1.6 Закона о банках), создание фиктивных банков запрещено. Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма запрещает банкам иметь корреспондентские отношения с фиктивными банками или с банками, предоставляющими корреспондентские услуги фиктивным банкам (ст. 5.7). Согласно статье 3.1.7 Закона, термин «фиктивный банк» означает банк, руководство и операции которого не имеют физического присутствия в стране, где он зарегистрирован и лицензирован, и который не связан с регулируемой финансовой группой, подлежащей эффективному консолидированному надзору.

В Монголии создана всеобъемлющая система раскрытия финансовой информации. Статьи 10–14 Закона о противодействии коррупции требуют от ряда публичных должностных лиц, а также от кандидатов в президенты, депутатов парламента и хуралов представителей граждан декларировать свои доходы, активы и обязательства, а также доходы и обязательства членов своих семей. Декларации отражают активы, включая финансовые счета, находящиеся внутри страны и за рубежом, и должны подаваться ежегодно (до 15 февраля) и в течение 30 дней с даты трудоустройства, но не по окончании службы. Декларацию также следует подавать в случае существенного изменения заявленных доходов и активов.

Основным органом, осуществляющим прием и проверку деклараций об активах и доходах, является НПАБК. В зависимости от субъекта декларирования прием деклараций об активах и доходах может осуществлять один из трех других органов, а именно: Постоянный юридический комитет Великого государственного хурала — прием деклараций высших и исполнительных должностных лиц НПАБК, Генеральный совет судов — прием деклараций членов Конституционного суда и всех судей, и Генеральная избирательная комиссия — прием деклараций кандидатов на выборах.

Подача деклараций в электронном виде через веб-сайт НПАБК осуществляется с 2011 года, а в 2018 году этот способ подачи деклараций стал обязательным. Система автоматически оценивает потенциальные риски на основе

сохраненных данных и выявляет подозрительные случаи по определенным заранее заданным критериям. В 2019 году НПАБК запустило пилотную систему подачи в электронном виде предварительных деклараций кандидатами на публичные должности.

Декларации высокопоставленных чиновников публикуются на сайте НПАБК и в Журнале новостей правительства (ст. 14.1); декларации всех других декларантов публикуются в источниках, доступных широкой общественности (ст. 14.2).

В случае непредставления декларации или представления неверных данных Закон о противодействии коррупции устанавливает дисциплинарные взыскания от выговора до увольнения с должности (ст. 13.8 и 13.9). За несоблюдение требований, предъявляемых к декларации, применяются санкции. НПАБК проводит расследования по декларациям, признанным подозрительными, и передает дела в Генеральную прокуратуру для возбуждения уголовного расследования, если имеются достаточные доказательства совершения преступлений (например, незаконного обогащения).

Закон не исключает возможности обмена соответствующей информацией с иностранными компетентными органами.

Хотя статья 10 Закона о конфликте интересов запрещает публичным должностным лицам и их родственникам и близким (родителям, братьям и сестрам, другим членам семьи, сожителям, родителям, братьям и сестрам супруга, партнеру и другим связанным с ними лицам) открывать банковские счета на свое имя в определенных офшорных юрисдикциях, Монголия не приняла мер, требующих от публичных должностных лиц, имеющих право подписи или другое уполномочие в отношении иностранного финансового счета, сообщать об этом надлежащим органам и вести надлежащую отчетность, касающуюся таких счетов.

Группа финансовой информации является автономным и независимым учреждением (ст. 16 Закона о борьбе с отмытием денег и финансированием терроризма). Группа получает сообщения о подозрительных сделках, сообщения об операциях с наличными денежными средствами и таможенные декларации и имеет широкий доступ к источникам данных для сбора оперативной финансовой информации. Представляется, что Группа располагает достаточными людскими, финансовыми и техническими ресурсами для надлежащего выполнения своей работы. Она использует программное приложение goAML Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, которое должно было быть полностью внедрено к концу июля 2022 года.

Меры для непосредственного возвращения имущества; механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле конфискации; международное сотрудничество в целях конфискации (ст. 53, 54 и 55)

Гражданский кодекс устанавливает право лица, юридического или физического, отечественного или иностранного, предъявлять в судах Монголии иски об установлении права собственности на имущество (ст. 106.1) или требовать возмещения ущерба (ст. 497.1). Это можно сделать либо путем возбуждения гражданского производства, либо путем участия в уголовном процессе (ст. 42, 43, 115–123 и 291–293 Уголовного кодекса; ст. 8.2 и 8.5 Уголовно-процессуального кодекса).

Эти положения также применяются к иностранным государствам на основании принципа прямого применения международных конвенций (ст. 10, п. 3 Конституции) и на основании статьи 2.2 Гражданского кодекса, которая устанавливает, что «если международным договором предусмотрено иное, соблюдается международный договор».

Статья 7.5 Уголовного кодекса, посвященная вопросу конфискации активов и доходов, устанавливает, что доходы и активы, полученные в результате совершения преступления, должны быть направлены на возмещение ущерба и расходы по уголовному делу, а оставшаяся сумма должна быть внесена в государственный бюджет. Это положение позволяет судам Монголии при вынесении решений о конфискации признавать требования другого государства-участника как законного собственника имущества.

Законодательство страны не предусматривает приведения в исполнение постановлений иностранных судов о конфискации. Тем не менее компетентные национальные органы могут издать внутреннее постановление о конфискации в соответствии с просьбой от иностранного государства на основании общих положений Уголовного кодекса (ст. 7.5) и Уголовно-процессуального кодекса (ст. 42.4), которые регулируют вопросы конфискации и взаимной правовой помощи.

Монгольское законодательство предусматривает конфискацию только по обвинительному приговору суда (ст. 7.2 и 7.6.6 Уголовного кодекса).

Суды Монголии могут выносить постановления о конфискации имущества иностранного происхождения при вынесении решений по делам об отмывании денег, если в соответствии с законодательством иностранного государства преступление, совершенное в иностранном государстве, карается лишением свободы на срок не менее одного года (ст. 7.5 (2) Уголовного кодекса).

Законодательство страны не предусматривает возможности замораживания или ареста имущества на основании иностранного постановления о замораживании или аресте. Тем не менее следственные органы или суды Монголии могут вынести внутреннее решение о замораживании или аресте имущества по просьбе иностранного государства (ст. 42.4 Уголовно-процессуального кодекса).

Законодательством страны не предусмотрены положения, прямо позволяющие компетентным органам сохранять имущество для целей конфискации при отсутствии просьбы от иностранного государства, например, на основании иностранного постановления об аресте или предъявления уголовного обвинения в связи с приобретением подобного имущества.

Статья 42.2 Уголовно-процессуального кодекса устанавливает информацию, которая должна быть включена в просьбы о взаимной правовой помощи, направляемые в Монголию.

Уголовно-процессуальный кодекс не предусматривает возможности отказа в удовлетворении просьбы, если имущество имеет минимальную стоимость. На практике до вынесения постановления об отказе в удовлетворении просьбы или снятия обеспечительных мер запрашивающему государству может быть предложено представить дополнительные документы или информацию.

В ходе обзора Монголия представила копии своих законов и нормативных актов, которые вводят в действие статью 55 Конвенции. Страна не обуславливает принятие мер, о которых говорится в пунктах 1 (а) и 2 этой статьи, наличием соответствующего договора.

Помимо установления оснований для участия третьих сторон в качестве гражданских истцов в уголовном процессе, Уголовный кодекс содержит положение о сохранении прав добросовестных третьих сторон в случаях конфискации, которое может распространяться на конфискацию по просьбе иностранного государства (ст. 7.5 (5)).

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Вопрос о возврате активов в законодательстве Монголии не рассматривается.

Общий принцип законодательства страны заключается в том, что конфискованные активы должны использоваться для компенсации ущерба, причиненного другим лицам, и для покрытия расходов на расследование. Если стоимость конфискованных активов превышает стоимость возмещения ущерба, то оставшаяся сумма должна быть перечислена в государственный бюджет (ст. 7.5 (3) Уголовного кодекса). Законодательство страны также предусматривает сохранение прав добросовестных третьих сторон в случаях конфискации (ст. 7.5 (5) Уголовного кодекса).

Законодательство Монголии предусматривает возможность вычета расходов, понесенных в ходе расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства (ст. 1.4 Уголовно-процессуального кодекса; ст. 7.5 (3) Уголовного кодекса).

При необходимости Монголия может заключать соглашения или договоренности в каждом конкретном случае для окончательного распоряжения конфискованным имуществом, однако до сих пор она этого не делала.

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Монголия является членом Межучрежденческой сети по вопросам возвращения активов для Азии и Тихого океана (АРИН-АТО) и регулярно участвует в ее деятельности по развитию международного сотрудничества в области возвращения активов (ст. 59).

3.3. Трудности в осуществлении

Монголии рекомендуется разработать систему организации рассмотрения дел по запросам о международном сотрудничестве и возвращении активов (ст. 51).

Кроме того, Монголии рекомендуется:

- создать всеобъемлющую правовую базу для международного сотрудничества и возвращения активов (ст. 51);
- рассмотреть вопрос об изменении своей системы раскрытия финансовой информации таким образом, чтобы соответствующие публичные должностные лица были обязаны декларировать свои активы и обязательства также по окончании службы (ст. 52, п. 5);
- рассмотреть возможность принятия мер, требующих от публичных должностных лиц, имеющих право подписи или другое уполномочие в отношении иностранного финансового счета, сообщать об этом надлежащим органам и вести надлежащую отчетность, касающуюся таких счетов (ст. 52, п. 6);
- принять такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам приводить в исполнение постановления о конфискации, вынесенные судами другого государства-участника связи с преступлениями, признанными таковыми согласно Конвенции (ст. 54, п. 1 (a));
- рассмотреть вопрос о принятии мер в целях создания возможности для конфискации без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия, или в других соответствующих случаях (ст. 54, п. 1 (c));
- принять такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам замораживать или налагать арест на имущество на основании иностранного постановления о замораживании или аресте, в котором излагаются разумные основания, позволяющие полагать, что существуют достаточные мотивы для принятия таких мер и что в

отношении этого имущества будет в конечном итоге вынесено постановление о конфискации (ст. 54, п. 2 (а));

- рассмотреть вопрос о принятии мер, с тем чтобы позволить своим компетентным органам обеспечивать сохранность имущества для конфискации, например, на основании иностранного постановления об аресте или предъявления уголовного обвинения в связи с приобретением подобного имущества (ст. 54, п. 2 (с));
- прямо предусмотреть механизм возвращения активов и распоряжения ими в соответствии с положениями пунктов 1 и 3 статьи 57 Конвенции.

3.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

- Помощь в укреплении правовой базы для международного сотрудничества и возвращения активов.
- Помощь в создании всеобъемлющей правовой базы для управления возвращенными похищенными активами.