



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

Distr.: General  
16 December 2020  
Russian  
Original: Arabic

**Группа по обзору хода осуществления  
Двенадцатая сессия  
Вена, 14–18 июня 2021 года  
Пункт 4 предварительной повестки дня\*  
Ход осуществления Конвенции Организации  
Объединенных Наций против коррупции**

**Резюме**

**Записка Секретариата**

**Добавление**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
II. Резюме.....	2
Государство Палестина.....	2

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



## II. Резюме

### Государство Палестина

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

Государство Палестина присоединилось к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции путем сдачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 2 апреля 2014 года.

Обзор хода осуществления Государством Палестина глав III и IV Конвенции был проведен в четвертом году первого цикла обзора, и резюме этого обзора было опубликовано 6 октября 2015 года (CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25).

Согласно Основному закону Государства Палестина политическая система государства является демократической, представительной, парламентской и основана на разделении властных полномочий. Исполнительная власть осуществляется Президентом, который избирается прямым всенародным голосованием, и Премьер-министром, который формирует и возглавляет Правительство. Законодательная власть представлена Законодательным советом — выборным органом, который состоит из 132 представителей и выполняет функции парламента. Однако этот орган не проводил заседаний с 2007 года.

В Государстве Палестина отсутствует единая правовая система; так, сфера применения некоторых законов на Западном берегу отличается от их сферы применения в секторе Газа. Законы, изданные Палестинской администрацией, действуют как на Западном берегу, так и в секторе Газа, в отличие от законов, принятых до 1967 года, и последующих военных приказов, изданных до создания Палестинской администрации, поскольку в этих законах и приказах Западный берег и сектор Газа рассматривались как отдельные образования.

Государство Палестина обеспечивает прямое применение международных документов, участником которых оно является. В соответствии с Решением № 4 Конституционного суда от 2017 года такие документы имеют преимущественную силу над внутренним законодательством.

Положения палестинского законодательства, вводящие в действие предписания глав II и V Конвенции, содержатся в нескольких законах, в том числе в Законе № 1 от 2005 года (Закон о борьбе с коррупцией) с внесенными в него поправками; Уголовном кодексе; Уголовно-процессуальном кодексе; и Декрете-законе № 20 (2015 год) о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма, поправки к которому содержатся в Декрете-законе № 13 от 2016 года.

В борьбу с коррупцией вовлечены следующие структуры: Палестинская комиссия по борьбе с коррупцией, Национальный комитет по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, Группа по последующим финансовым мерам, Государственное бюро по аудиту и административному контролю, Государственная прокуратура и Суд по коррупционным преступлениям.

#### 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)*

Государство Палестина приняло Национальную стратегию борьбы с коррупцией на период 2015–2018 годов в дополнение к другим мерам по

укреплению системы государственного управления. Стратегия, ставшая уже вторым подобным документом, была сформулирована в консультации с рядом правительственных и неправительственных заинтересованных сторон. В ней предусмотрены конкретные приоритетные меры, указаны ответственные исполнители и участники, а также обозначены сроки выполнения поставленных задач. Реализация Стратегии носит децентрализованный характер; основой для этого во многом служат двусторонние соглашения о добровольном партнерстве (планы работы), которые содержат более подробную информацию и бюджетные параметры и заключаются между Палестинской комиссией по борьбе с коррупцией и соответствующими ведомствами. Комиссия следит за ходом выполнения соглашений, в том числе за их выполнением ведомственными комитетами. Стратегия предусматривает целевые показатели, позволяющие оценить ход ее реализации, но не конечный результат. Было принято решение провести анализ эффективности Стратегии, но это решение остается невыполненным. Комиссии поручено проводить периодический пересмотр антикоррупционных мер и законов. Она выполняет эту задачу в сотрудничестве с партнерами, ответственными за реализацию Стратегии.

Укрепление международного сотрудничества является одним из четырех обозначенных в Стратегии приоритетных направлений. Государство Палестина присоединилось к Арабской конвенции о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и Арабской конвенции о борьбе с коррупцией. Государство Палестина является членом Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (МЕНАФАТФ) и Арабской сети по борьбе с коррупцией и обеспечению честности и неподкупности. Оно также участвует в деятельности рабочих групп Конференции Государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

Основным антикоррупционным органом страны является Комиссия, учрежденная в соответствии с Законом № 7 (2010 год) о внесении изменений в Закон № 1 (2005 год) о противоправных доходах. Она имеет широкий круг ведения, включая профилактику соответствующих преступлений и правоприменение. В 2019 году Комиссия насчитывала 56 сотрудников<sup>1</sup>. Пункт 1 статьи 3 Закона № 7 от 2010 года предусматривает, что Комиссия является органом, обладающим административной и финансовой независимостью, и имеет отдельный бюджет в рамках общего национального бюджета. Президент Палестинской администрации может отстранить от исполнения обязанностей Председателя Комиссии при определенных, конкретно обозначенных обстоятельствах, например в случае, если Председатель более не отвечает требованиям, которые предъявляются к назначаемому на эту должность лицу, таким, как поддержание собственной положительной репутации.

Другими учреждениями, участвующими в реализации Стратегии и антикоррупционных мер, являются Государственное бюро по аудиту и административному контролю, Министерство национальной экономики, Министерство юстиции, Министерство просвещения и высшего образования и Генеральный совет по кадровым вопросам.

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

Закон о гражданской службе (Закон № 4 от 1998 года) и соответствующие подзаконные акты, в частности Решение Совета министров № 45 от 2005 года, регулируют порядок назначения, трудоустройства, прохождения службы, продвижения по службе и выхода на пенсию государственных служащих.

<sup>1</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что в настоящее время в Комиссии работают 105 сотрудников.

Статьи 14–29 Закона о гражданской службе регулируют вопросы трудоустройства. В соответствии с этими статьями назначения на должности высокого уровня, включая министров и должностных лиц Департамента финансового и административного контроля, производятся Палестинской администрацией. Некоторые должностные лица категории 1 назначаются Советом министров. Гражданские служащие, относящиеся к другим четырем категориям, назначаются соответствующим руководителем департамента

Должности, которые должны заполняться по результатам конкурса, определяются Бюро гражданской службы по согласованию с соответствующим департаментом. Такие конкурсы проводятся конкурсным комитетом, состоящим из представителей соответствующего департамента и Бюро гражданской службы. Комитет отвечает за размещение объявлений о вакансиях, рассмотрение поданных заявлений и утверждение списков кандидатов. Бюро гражданской службы обязано объявлять успешно прошедших отбор кандидатов (ст. 20–22 Правила № 45). Что касается апелляций в отношении решений о найме, то, как показывает практика, возражения относительно результатов собеседований при наборе новых сотрудников подаются соответствующей стороной в виде апелляции в Генеральный совет по кадровым вопросам; вместе с тем эта процедура пока еще не кодифицирована. Жалобы в отношении решений, касающихся приема на работу, могут подаваться и в судебные инстанции.

Национальная школа администрации, созданная в 2016 году, предлагает публичным должностным лицам широкий спектр учебных программ. Кроме того, существует множество других учреждений, в которых проходят подготовку должностные лица, включая Палестинский судебный институт, Финансовый институт и Педагогический институт. Тем не менее, представляется важным, чтобы информация о коррупционных рисках доводилась до сведения публичных должностных в ходе проведения специальных и целевых учебных мероприятий.

Оклады гражданских служащих устанавливаются в соответствии с их классом и рангом и с учетом их квалификации и опыта.

Ротация публичных должностных лиц, таких как старшие должностные лица и лица, занимающие должности в Департаменте по налогам и таможенным сборам, является основной процедурой, применяемой для снижения риска коррупции.

Назначение членов местных советов и членов Законодательного совета в Государстве Палестина производится по результатам проведенных выборов. Порядок организации этих выборов регулируется, соответственно, Законом № 10 (2005 год) о выборах в местные советы с внесенными в него поправками и Решением № 1 от 2007 года, касающимся всеобщих выборов. Оба этих документа устанавливают минимальные требования к кандидатам и условия, при которых может быть утрачено право на участие в выборах.

Статьи 68 и 69 Решения № 1 от 2007 года регулируют порядок финансирования избирательных кампаний на пост Президента и в Законодательный совет. Использование внешних и иностранных источников финансирования в любой форме не допускается. Кандидаты должны представить подробную информацию обо всех источниках финансирования и расходах и эта информация может быть проверена с привлечением внешних экспертов.

Правила, которые регулировали бы финансирование политических партий, отсутствуют.

Государство Палестина приняло кодекс поведения (Решение Совета министров № 04/23/14 от 2012 года), который распространяется на всех публичных должностных лиц, включая бывших должностных лиц публичного сектора, вышедших на пенсию. В главе III кодекса поведения, озаглавленной «Укрепление честности и неподкупности и борьба с коррупцией», рассматриваются вопросы, касающиеся коллизий интересов. Глава предусматривает, что должностное лицо обязано сообщать о любой потенциальной или фактической коллизии интересов,

равно как и о любых внешних интересах, от которых это должностное лицо может зависеть. В этих документах изложены правила представления такой информации. Прием даров допускается только при определенных обстоятельствах. Проведенная Палестинской комиссией по борьбе с коррупцией оценка рисков свидетельствует о необходимости разработки дополнительных руководящих указаний в отношении порядка регистрации полученных даров и практического применения правил, предусмотренных кодексом поведения. Планируется подготовить статьи, которые будут специально посвящены этим вопросам<sup>2</sup>.

Публичные должностные лица обязаны сообщать о любых незаконных доходах или фактах коррупции, однако имеется ряд положений, которые требуют, чтобы такая информация представлялась в письменном виде непосредственному руководителю и Комиссии. Лицам, сообщающим о правонарушениях, и тем, кто добросовестно предоставляет документально подтвержденную информацию о фактах коррупции, обеспечивается правовая и личная защита, а также защита их трудовых прав (ст. 11 Закона № 7 от 2010 года). Комиссия привела примеры случаев, когда ей пришлось вмешаться, чтобы отменить административные решения в отношении лиц, сообщавших о правонарушениях. Вместе с тем было бы, возможно, полезным предоставить дополнительные пояснения в отношении действующих в этой сфере регулятивных норм, в том числе в отношении допустимых каналов, которыми могут воспользоваться такие лица для передачи информации<sup>3</sup>.

В Государстве Палестина государственные прокуроры считаются сотрудниками судебных органов, и поэтому на них распространяется действие режима, установленного Законом № 1 от 2002 года (Закон о судебной власти). Прием на работу судей осуществляется по результатам конкурсов, которые организует Высший судебный совет. Однако способы организации конкурсов не кодифицированы. Закон № 1 (2002 год) о судебной власти запрещает судьям заниматься определенными видами деятельности, которые могут противоречить их обязанности соблюдать принципы честности и неподкупности, включая внешнеполитическую деятельность или обнародование информации (ст. 28 и 29 Закона). Эти положения предусматривают, что при вступлении в должность судьи сообщают Высшему судебному совету об имеющихся у них активах, а также об активах своих супругов и несовершеннолетних детей. В соответствии с Решением № 3 (2006 год) Высший судебный совет выпустил судебный кодекс поведения, который в значительной степени опирается на Бангалорские принципы поведения судей. В кодексе определены обязательства, призванные обеспечить более последовательное соблюдение принципов честности и неподкупности. Например, он запрещает судьям и членам их семей принимать дары (ст. 17 Закона)<sup>4</sup>. В статье 30 Закона о судебной власти подробно рассматриваются 30 случаев, когда для обеспечения беспристрастности судьям необходимо брать самоотвод. В главе 10 (ст. 153–163) Гражданского и торгового процессуального кодекса (Закон № 2 от 2001 года) перечислены действия, которые могут повлечь за собой возбуждение в отношении судей дел о таких правонарушениях, как мошенничество, введение в заблуждение или серьезная профессиональная ошибка.

<sup>2</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что Совет министров принял Решение № 10 (2019 год), регулирующее порядок приема даров, и Решение № 1 (2020 год), регулирующее порядок представления деклараций о коллизии интересов.

<sup>3</sup> После совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что 28 ноября 2019 года Совет министров принял Решение № 7 о мерах по обеспечению защиты сообщающих о правонарушениях лиц, свидетелей, осведомителей и экспертов, а также их родственников и близких родственников при проведении разбирательств по делам о коррупции. В Решении перечислены имеющиеся каналы передачи информации о правонарушениях.

<sup>4</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что в июне 2020 года Правительство приняло новый кодекс поведения в соответствии с решением переходного Высшего судебного совета.

Кроме того, в качестве меры по обеспечению честности и неподкупности сотрудников судебной системы и снижению риска коррупции Государство Палестины ввело в действие электронную платформу управления делопроизводством «Мизан II», которая позволяет распределять дела и обмениваться информацией, с одной стороны, между департаментами и судами и, с другой стороны, между внешними структурами и учреждениями, которые занимаются судебными вопросами.

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

Порядок осуществления публичных закупок регулируется Декретом-законом № 8 от 2014 года (Закон о публичных закупках); Решением Совета Министров № 5 (2014 год) о регулировании публичных закупок, дополненным на основании Решения Совета Министров № 3 от 2016 года; и соответствующими нормативными положениями, принятыми Высшим советом по вопросам политики в сфере закупок, который является органом, ответственным за разработку закупочной политики и мониторинг и оценку эффективности системы публичных закупок в Государстве Палестина. Действие указанных нормативных актов распространяется на все закупки предметов снабжения и приобретение любых консультативных и прочих услуг. Они являются обязательными для всех публичных учреждений, использующих средства национального бюджета (п. 2 ст. 1). Статья 3 касается тех сфер, где действуют исключения, таких, например, как закупки для оборонных нужд, печатание, эмиссия и обмен денег и обменные закупки между организациями-заказчиками.

Решение Совета министров № 5 от 2014 года предусматривает пять возможных процедур закупок, а именно: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, закупка у поставщика, представившего лучшее ценовое предложение, заключение рамочных закупочных контрактов и закупка/поставка с привлечением единственного поставщика. При проведении закупок приоритетной формой является открытый конкурс, причем в этом случае организация-заказчик берет на себя обязательство не «дробить» контракт. В Решении Совета Министров № 3 от 2016 года определены различные этапы процесса закупок.

Решение Совета Министров № 5 от 2014 года обязывает публиковать приглашения к участию в тендерах, содержащие необходимую информацию, включая информацию о документации, которая требуется от участников торгов. В случае проведения международного конкурса приглашение к участию должно быть опубликовано на английском языке в бюллетене Программы развития Организации Объединенных Наций. Приглашения к участию в торгах публикуются также на едином портале публичных закупок ([www.shiraa.gov.ps](http://www.shiraa.gov.ps)).

Критерии рассмотрения, оценки и сопоставления предложений и спецификаций, представляемых участниками конкурсных торгов, изложены в статье 38 Закона о публичных закупках и носят объективный характер.

Тендерные процедуры начинаются в ходе открытого заседания, на котором может присутствовать любой участник торгов (ст. 82 Решения Совета Министров № 5 от 2014 года).

Жалобы в отношении того или иного решения о закупке могут быть поданы в организацию-заказчик. Решение по поданной жалобе может также быть рассмотрено отделом по рассмотрению жалоб при Высшем совете по вопросам политики в сфере закупок, в состав которого входят опытные специалисты (ст. 56 и 57 Закона о публичных закупках). Все решения, принимаемые организациями-заказчиками, могут быть также обжалованы в судебном порядке (ст. 58 Закона о публичных закупках), причем подача жалобы или ходатайства об пересмотре влечет за собой приостановление процесса закупок.

Глава 8 Закона о публичных закупках устанавливает для сотрудников по закупкам и участников торгов ряд конкретных обязательств, включая обязательства в отношении соблюдения конфиденциальности, недопущения коллизий

интересов и сговора, а также обеспечения добросовестной конкуренции. Эксперты отдела по рассмотрению жалоб обязаны ежегодно представлять информацию о своем финансовом положении (ст. 26 Решения Совета Министров № 5 от 2014 года). Высший совет по вопросам политики в сфере закупок организует для сотрудников по закупкам регулярные учебные сессии.

Пункт 4 статьи 64 устанавливает запрет на участие в торгах тех подрядчиков, которые нарушают закон.

Проект годового бюджета Государства Палестина вносится Правительством и утверждается Законодательным советом. Однако с 2007 года бюджеты утверждаются декретами-законами, которые принимаются Президентом Палестинской администрации. После утверждения бюджет публикуется в открытом доступе.

Решение Совета министров № 43 от 2005 года о финансовой деятельности министерств и государственных учреждений устанавливает принципы и правила ведения финансов и бухгалтерского учета, обязательные для любого министерства, департамента, государственного учреждения, органа или государственного агентства, которое финансируется из общего бюджета Палестинской администрации, включая любое учреждение, которое обладает финансовой и административной самостоятельностью, но не располагает собственным механизмом финансового регулирования. Отчеты о доходах и расходах направляются в Министерство финансов для аудиторской проверки. Ежемесячные отчеты Министерства финансов о доходах и расходах публикуются на его электронном портале.

Глава 13 Решения Совета Министров № 43 от 2005 года о финансовой деятельности министерств и государственных учреждений содержит положения о порядке проведения внутренних проверок и обязанностях контролеров (ст. 146) и предусматривает создание в этих ведомствах комитетов по инспектированию и инвентаризации (ст. 147). Департамент внутреннего аудита, которому в Министерстве финансов отведена центральная роль, осуществляет свою деятельность в соответствии с ежегодным планом работы, который утверждается Министром. Департамент отвечает, среди прочего, за обеспечение надлежащего и эффективного использования государственных ресурсов и представление Министру отчетов о результатах аудиторских проверок, а также рекомендаций и обобщенной информации об имеющихся рисках (ст. 151).

Государство Палестина внедрило цифровую платформу «Бисан», которая подключена к общему бюджету и центрам финансовой ответственности. Платформа гарантирует, что никакие средства не могут быть израсходованы без предварительного утверждения решения о выделении этих средств. Платформа подключена к системе финансового мониторинга Министерства финансов, с тем чтобы обеспечить полное соблюдение соответствующих процедур.

Государственное бюро по аудиту и административному контролю осуществляет внешний контроль, предусмотренный в рамках соответствующих четырехлетних стратегий. Оно представляет ежеквартальные обзорные доклады Президенту Палестинской администрации, Законодательному совету и Совету министров для принятия надлежащих мер (ст. 26). Отчеты о деятельности Бюро публикуются на его веб-сайте. Согласно пункту (b) статьи 36 Закона № 15 от 2004 года (Закон о Государственном бюро по аудиту и административному контролю) лица, отвечающие за расходные операции в учреждениях, контролируемых Бюро, обязаны отвечать на его замечания.

В соответствии со статьей 32 Закона Министерство финансов ежеквартально представляет в Бюро отчеты с обзором надлежащих предложений об устранении выявленных недостатков и мер по восстановлению финансового равновесия. Однако по причине того, что Законодательный совет не проводит заседания, он не может контролировать принятие последующих мер.

Решение Совета министров № 43 от 2005 года устанавливает правила хранения финансовой отчетности и запрещает ее уничтожение до истечения определенного периода времени (ст. 14) или в случаях, когда она используется при осуществлении следственных действий. Однако никакие меры по обеспечению соблюдения этих обязательств не принимаются.

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

В Государстве Палестина не принят отдельный закон о доступе к информации, хотя проект такого закона существует уже несколько лет. Тем не менее, различные законы обязывают конкретные организации готовить и публиковать определенные документы, включая годовые отчеты и бюджеты. Многие организации, включая Палестинскую комиссию по борьбе с коррупцией, добровольно публикуют дополнительную информацию на своих веб-сайтах. Возможность подачи запросов о предоставлении доступа к информации в настоящее время существует, однако решение отвечать или не отвечать на такие запросы принимается каждой организацией в отдельности.

Что касается упрощения административных процедур, то в этой связи следует отметить, что Комиссия оказала поддержку в проведении оценки рисков Министерством транспорта и коммуникаций и планирует провести дополнительные оценки рисков, сосредоточив внимание на соответствующих организационно-правовых условиях в различных секторах. Было также принято решение о более широком внедрении информационных методов управления.

Руководствуясь своей Национальной стратегией, Государство Палестина приняло ряд мер, направленных на повышение осведомленности о проблеме коррупции среди нескольких целевых аудиторий, включая женщин и детей. В сотрудничестве с Министерством просвещения и высшего образования Комиссия осуществляет проект под названием «Роль образования в борьбе с терроризмом», который включает различные инициативы, в том числе подготовку инструкторов и внеклассные мероприятия для руководителей, преподавателей и студентов учебных заведений. Ряд мероприятий был организован для студентов вузов, включая обучение навыкам проведения исследований, подготовку сообщений о фактах коррупции для средств массовой информации, организацию конкурсов и планирование исследовательской работы. Существуют различные формы сотрудничества со средствами массовой информации, в том числе обучение журналистов-расследователей и целенаправленные интервью в средствах массовой информации и телевизионные программы, пропагандирующие различные способы предупреждения и противодействия коррупции.

Комиссия принимает сообщения и жалобы в отношении коррупции (Закон № 7 от 2010 года, статья 9), в том числе в анонимном порядке. Комиссия информирует осведомителя, если его личность известна, о решении, которое было принято в связи с полученной от него информацией.

*Частный сектор (ст. 12)*

В Стратегии признается важная роль частного сектора в борьбе с коррупцией, и одной из ее целей является укрепление предпринимаемых для этого усилий. В 2015 году Комиссия подписала с Министерством экономики трехлетний план (2015–2017 годы), в котором поставлена задача активизировать меры по предупреждению коррупции в частном секторе. В рамках реализации этого плана была организована подготовка более 1 тыс. работников частного сектора, представлено более 60 рабочих документов и в настоящее время благодаря партнерству между Комиссией и Министерством экономики осуществляется процедура принятия кодекса поведения работников частного сектора.

Закон о корпорациях (Закон № 12 от 1964 года), Закон об Управлении по регулированию рынка капитала (Закон № 13 от 2004 года) и Закон о ценных бумагах (Закон № 12 от 2014 года) предусматривают судебное преследование



субъектов частного сектора, которые не соблюдают свои обязательства по этим законам, включая случаи мошенничества и недобросовестной практики.

В целях укрепления стандартов обеспечения подотчетности и надзора в частном секторе в ряд нормативных актов включены положения, требующие от компаний использовать международные стандарты финансовой отчетности, которые применяются в стране начиная с 2010 года. Кодекс корпоративного управления (2009 год), принятый Национальной комиссией по корпоративному управлению, обязывает публичные компании и финансовые учреждения внедрять кодексы служебного поведения и рекомендует им устанавливать системы, позволяющие избегать коллизий интересов.

Запрет, ограничивающий право должностных лиц публичного сектора после их выхода в отставку давать согласие на занятие тех или иных должностей в частном секторе, установлен, но только в отношении Директора и Заместителя директора Валютного управления Палестины, которые в случае выхода в отставку должны воздерживаться от принятия предложений о трудоустройстве на такие должности в течение одного года. В настоящее время предпринимаются усилия в целях повышения прозрачности процедур создания компаний и управления ими, с тем чтобы не допустить злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных компаний. Между Палестинской комиссией по борьбе с коррупцией и Министерством экономики подписан меморандум о договоренности, согласно которому решение этих двух проблем будет предусмотрено в новом проекте закона о корпорациях.

Такие действия, как создание неофициальной отчетности, ведение учета несуществующих расходов и использование поддельных документов, запрещены согласно пунктам (с), (d) и (j) статьи 37 Налогового кодекса (2011 год).

Освобождение от налогообложения допускается только в случаях, указанных в статьях 12 и 13 Декрета-закона № 8 от 2011 года (Закон о подоходном налоге). Соответственно, расходы, которые представляют собой взятки, от налогообложения не освобождены.

#### *Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)*

Законодательную основу действующего в стране режима мер по предупреждению отмывания денежных средств обеспечивают Декрет-закон № 20 от 2015 года, инструкции, изданные Национальным комитетом по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, и подзаконные акты, принятые Советом министров.

В Палестине составлен список банков и небанковских финансовых учреждений, подпадающих под режим предупредительных мер по противодействию отмыванию денег, который распространяется на конкретные виды деятельности, перечисленные в приложениях 1 и 2 к Декрету-закону № 20 от 2015 года. К финансовым учреждениям относятся банки, пункты обмена валюты, специализированные кредитные учреждения, страховые компании, рынки ценных бумаг, компании, занимающиеся финансовым лизингом, и ипотечные финансовые компании. В качестве представителей нефинансовых профессий указаны агенты и брокеры по недвижимости, торговцы драгоценными металлами, адвокаты и бухгалтеры, а также поставщики услуг, связанных со страхованием и обслуживанием компаний.

Полномочия по надзору в отношении банков и кредитных учреждений возложены на Валютное управление, а в отношении небанковских учреждений — на Управление по регулированию рынка капитала. Надзор в отношении конкретных видов профессиональной деятельности осуществляет надлежащий орган каждого сектора, например Ассоциация адвокатов в отношении юристов, Ассоциация бухгалтеров в отношении бухгалтеров и Министерство экономики в отношении владельцев торговых заведений. Однако надзорные и санкционные

полномочия учреждений, на которые распространяется действие Декрета-закона № 20 от 2015 года, с законодательной точки зрения никак не определены.

Статья 6 Декрета-закона предусматривает, что в целях предупреждения отмыывания денег финансовые учреждения и лица нефинансовых профессий обязаны применять стандарты «надлежащей осведомленности о своих клиентах», проверять документы, удостоверяющие личность (физических или юридических лиц), и идентифицировать личность собственников-бенефициаров. В статье 5 Инструкции № 6 от 2016 года, касающейся банков, прописаны процедуры, которые должны соблюдаться для выполнения этого обязательства. Вместе с тем выпущенные инструкции охватывают не все нефинансовые профессии.

В соответствии со статьей 23 Декрета-закона в Палестине создана Группа по последующим финансовым мерам, с тем чтобы обеспечить сбор и анализ информации об отмыывании денег. Группа является административным подразделением, которому поручено заниматься сбором, анализом и опубликованием соответствующей информации. На основании статьи 19 Декрета-закона был учрежден Национальный комитет по противодействию отмыыванию денег и финансированию терроризма. Поставленные перед ним задачи включают выработку государственной политики в области предупреждения и пресечения отмыывания денег. Оба эти органа также отвечают за координацию действий на местном уровне и международное сотрудничество.

В соответствии с требованиями статьи 35 Декрета-закона и Инструкции № 1 (2016 год) о декларировании валюты, ценных бумаг, электронных валют, драгоценных камней и минералов при их ввозе на территорию Государства, в Государстве Палестина установлен режим декларирования трансграничных перемещений наличных денежных средств и биржевых ценных бумаг при их ввозе и вывозе. В статье 1 подробно изложены пороговые показатели, при которых декларирование является обязательным. Невыполнение требования о представлении деклараций или представление деклараций, содержащих ложные сведения, влечет за собой наказание в соответствии со статьей 44. Ответственность за обеспечение соблюдения режима декларирования при трансграничном перемещении денежных средств и ценностей возложена на Таможенное управление Палестины. Оно имеет право изымать предметы, в частности при наличии подозрений в отмыывании денег.

Статья 8 Декрета-закона устанавливает в качестве условия для осуществления электронных переводов «надлежащую осведомленность о своих клиентах» и требует, чтобы информация, относящаяся к конкретной операции, сохранялась на протяжении всего цикла платежных процессов. В Инструкции № 2 от 2016 года, касающейся требований к банковским структурам в отношении противодействия отмыыванию денег и финансированию терроризма, определены основные сведения, которые должны подвергаться особо тщательной проверке, и уточняется, какие документы для этого необходимы. Пункт 4 статьи 7 Инструкции предусматривает, что операции должны отклоняться автоматически, если требуемая информация предоставляется не в полном объеме.

Палестина стремится развивать сотрудничество в сфере противодействия отмыыванию денег, в том числе с рядом арабских государств, в рамках двусторонних соглашений, заключенных Группой по последующим финансовым мерам. Палестина является членом МЕНАФАТФ и, как ожидается, пройдет свою первую взаимную оценку в 2020 году.

## 2.2. Успешные результаты и виды практики

- Предпринимаемые усилия по привлечению женских объединений к осуществлению национальных стратегий борьбы с коррупцией;
- использование электронной платформы управления делопроизводством «Мизан II» для ведения судебных дел;

- укрепление сотрудничества между Палестинской комиссией по борьбе с коррупцией и Министерством просвещения и высшего образования;
- сотрудничество Комиссии со средствами массовой информации, в частности в области подготовки журналистов-расследователей.

### 2.3. Трудности в осуществлении

Властям Государства Палестина рекомендуется:

- повышать эффективность мониторинга и оценки Национальной стратегии борьбы с коррупцией и соответствующих законов и мер, например, путем установления контрольных показателей для оценки конечного результата (п. 3 ст. 5);
- пересмотреть процедуры назначения и освобождения от должности Председателя Палестинской комиссии по борьбе с коррупцией для обеспечения того, чтобы Комиссия обладала необходимой самостоятельностью (п. 2 ст. 6);
- рассмотреть вопрос о разработке для публичных должностных лиц и сотрудников госучреждений дополнительных инструктивных указаний по вопросам коррупционных рисков и организации их соответствующей подготовки, а также о введении в действие конкретных нормативных актов с учетом сложившихся практических условий;
- рассмотреть вопрос о создании эффективной системы административного обжалования результатов конкурсов по набору сотрудников на гражданскую службу (п. 1 ст. 7);
- рассмотреть возможность ужесточения регулирующих норм, касающихся финансирования кандидатов на политические должности, а также возможность принятия надлежащих мер, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании политических партий (п. 3 ст. 7);
- дополнительно рассмотреть вопрос об уточнении каналов и мер, которыми могут воспользоваться публичные должностные лица, сообщающие о фактах коррупции, а также имеющихся процедур обеспечения их защиты (п. 4 ст. 8)<sup>5</sup>;
- прилагать дальнейшие усилия в целях повышения эффективности действующего режима обязательного декларирования получаемых даров (п. 5 ст. 8)<sup>6</sup>;
- в случае, если Законодательный совет не будет проводить свои заседания, обеспечить принятие последующих мер для выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам обзора (п. 2 (е) ст. 9);
- установить административную и уголовную ответственность за несоблюдение требования в отношении обеспечения сохранности бухгалтерских книг и учетных записей (п. 3 ст. 9);
- продолжать работу по оценке ситуации в различных секторах и организациях с точки зрения организационно-правового регулирования их деятельности для определения того, позволят ли меры по упрощению

<sup>5</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что 28 ноября 2019 года Совет министров принял Решение № 7 о мерах по обеспечению защиты сообщающих о правонарушениях лиц, свидетелей, осведомителей и экспертов, а также их родственников и близких родственников при проведении разбирательств по делам о коррупции. В Решении перечислены имеющиеся каналы передачи информации о правонарушениях.

<sup>6</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что Совет министров принял Решение № 10 (2019 г.), регулирующее порядок приема даров, и Решение № 1 от 2020 года, регулирующее порядок представления деклараций о коллизии интересов.

соответствующих процедур, использованию информационных методов управления или другие меры расширить доступ граждан к информации и усилить прозрачность (ст. 10);

- усилить прозрачность за счет принятия законопроекта о доступе к информации и принять другие меры в этом направлении, такие как разработка государственной политики и руководящих принципов для публичного сектора (ст. 10 и 13);
- рассмотреть возможность кодификации процедур организации конкурсов на замещение вакантных должностей в судебном корпусе с учетом требований, изложенных в пункте 1 статьи 7 Конвенции (ст. 11);
- рассмотреть возможность установления периода «воздержания от трудовой деятельности» для соответствующих категорий публичных должностных лиц и, при необходимости, определения его продолжительности (ст. 12);
- рассмотреть возможность принятия мер для содействия прозрачности в отношении собственности корпоративных структур и управления ими, а также возможность запрещения злоупотребления процедурами, регулирующими деятельность этих структур (ст. 12);
- прилагать дальнейшие усилия по разработке руководящих указаний/инструкций относительно применения режима предупреждения и пресечения отмывания денег для всех категорий подотчетных субъектов; и принять законодательные меры для уточнения того, какие учреждения отвечают за надзор и применение санкций в отношении каждой категории подотчетных субъектов (п. 1 ст. 14).

#### **2.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции**

- Укрепление потенциала Палестинской комиссии по борьбе с коррупцией и организация специализированных учебных курсов для ее сотрудников.

### **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 Палестине не принят закон о взаимной правовой помощи; для этих целей используются соответствующие положения Декрета-закона № 20 от 2015 года. В настоящее время предпринимаются усилия по принятию законопроекта об оказании правовой помощи по уголовным делам.

Просьбы об оказании правовой помощи на территории Государства Палестина поступают по каналам Министерства иностранных дел и передаются уполномоченному центральному органу, а именно Министерству юстиции, которое, в свою очередь, направляет их в прокуратуру или судебные органы для подготовки ответа.

Палестина не приняла меры, которые могли бы позволить осуществлять автоматический обмен информацией с другими Государствами-участниками при отсутствии предварительного запроса.

Палестина присоединилась к Арабской конвенции о сотрудничестве в судебных вопросах, Арабской конвенции о борьбе с коррупцией и Арабской конвенции о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

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

На финансовые учреждения и лиц нефинансовых профессий распространяется требование о надлежащей проверке клиентов, которое содержится в статье 6 Декрета-закона № 20 от 2015 года. В своих инструкциях Национальный комитет по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма обозначил меры, которые должны приниматься каждым учреждением. Такие меры включают: соблюдение стандартов «надлежащей осведомленности о своих клиентах» в отношении физических и юридических лиц и проверку личности собственников-бенефициаров (п. 1 ст. 6 Декрета-закона); постоянный мониторинг деловых отношений клиентов (п. 3 ст. 6 Декрета-закона); регулярное обновление информации о клиентах; и уведомление надзорных органов о подозрительных операциях (ст. 14 Декрета-закона). Финансовые учреждения и лица нефинансовых профессий обязаны руководствоваться подходом, основанном на учете факторов риска (п. 8 ст. 6 Декрета-закона), в том числе ужесточать контроль за иностранными и местными высокопоставленными должностными лицами и членами их семей, а также за их коллегами и родственниками (Инструкция № 1 от 2018 года, касающаяся политически значимых лиц). В настоящее время предпринимаются усилия по реализации мер, направленных на уменьшение рисков, выявленных в ходе национальной оценки рисков, итоги которой были подведены в первом квартале 2019 года.

В Палестине принято руководство по вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, которое обязательно для всех банковских структур. Соответствующее процедурное руководство приняло Валютное управление. Национальный комитет по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма выпустил инструкции для финансовых учреждений с разъяснением того, в каких случаях необходимо использовать более жесткие меры контроля. Статья 11 (b) Декрета-закона № 20 от 2015 года предусматривает, что должностные лица и сотрудники ведомств должны проходить постоянную подготовку. В Палестине не установлен режим обязательного уведомления финансовых учреждений о списках лиц, в отношении которых необходимы более жесткие меры контроля.

Требование в отношении обеспечения сохранности отчетной документации закреплено в статье 10 Декрета-закона № 20 от 2015 года. Выписки и документы, имеющие отношение к внутренним и внешним финансовым операциям, должны сохраняться в течение не менее 10 лет, начиная с даты окончания финансовой операции или прекращения деловых отношений или с даты завершения расследования, если счет был закрыт в связи с преступными действиями по отмыванию денег или финансированию терроризма.

Проведение банковских операций без лицензии запрещено статьей 6 Закона о банковской деятельности (Закон № 9 от 2009 года). В соответствии с пунктом 11 Инструкции № 2 (2011 год) Валютного управления о лицензировании деятельности банков в Палестине заявители обязаны сообщить Валютному управлению о местоположении головного учреждения банка. Государство Палестина запрещает финансовым учреждениям работать с банками, если они не имеют физического присутствия по месту своей регистрации. В соответствии со статьей 4 Декрета-закона № 20 от 2015 года иностранные банки не могут допускать использования своих счетов банками, не имеющими физического присутствия.

В Палестине установлен режим, предусматривающий раскрытие финансовой информации в отношении широкого круга публичных должностных лиц и лиц, занимающих другие должности, включая партийных и профсоюзных работников. Этот режим действует также в отношении их супругов и несовершеннолетних детей. На Комиссию по борьбе с коррупцией возложена ответственность за получение и рассмотрение такой информации (ст. 16 Закона № 1 от 2005 года), за исключением информации, касающейся Президента Палестинской администрации и членов Совета министров, Законодательного совета, сотрудников

судебных органов и органов прокуратуры, которые обязаны представлять информацию о своем финансовом положении Верховному суду. Невыполнение этого требования карается штрафом в размере не более 1 тыс. иорданских динаров за каждый просроченный месяц. Подача деклараций, содержащих ложные сведения, также наказывается штрафом в размере не более 1 тыс. иорданских динаров (ст. 28 и 29 Закона о борьбе с коррупцией). Государство Палестина может обмениваться информацией, содержащейся в декларациях о финансовом положении, по каналам Министерства юстиции, однако до настоящего времени таких случаев зафиксировано не было. В декларациях о финансовом положении, представляемых должностными лицами государственного аппарата, не требуется указывать случаи, когда публичное должностное лицо имеет интерес, право подписи или иное уполномочие в отношении финансовых счетов.

Группа по последующим финансовым мерам подписала пять меморандумов о договоренности со своими партнерами в Иордании, Марокко, Российской Федерации, Судане и Тунисе. В ходе совместного совещания было заявлено, что Группа по последующим финансовым мерам присоединится к Эгмонтской группе в самом ближайшем будущем<sup>7</sup>.

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

Общие нормы палестинского законодательства не препятствуют иностранным государствам предъявлять гражданские иски, с тем чтобы обозначить свою заинтересованность в установлении права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо преступления, или требовать выплаты компенсации за ущерб, причиненный в результате совершенного преступления (ст. 3 Постановления о гражданских правонарушениях (Закон № 36 от 1944 года)). Статьи 194–204 Уголовно-процессуального кодекса предусматривают, что потерпевшая сторона может наряду с возбуждением собственного уголовного дела предъявить гражданский иск с требованием о компенсации причиненного ущерба. Однако такие меры еще ни разу не применялись в условиях, когда в качестве истца выступало бы иностранное государство. Палестинское законодательство не содержит положений, позволяющих другому Государству-участнику при вынесении решений о конфискации предъявлять иски об установлении права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми согласно Конвенции.

В Палестине создана правовая основа для оказания взаимной правовой помощи, правда, только в отношении преступлений, связанных с отмыванием денег. Пункт 3 статьи 45 Декрета-закона № 20 от 2015 года допускает возможность прямого исполнения иностранных постановлений о конфискации, как только их правомерность будет подтверждена, но в случаях, когда эти постановления касаются преступлений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Доходы от основных правонарушений могут быть конфискованы в порядке применения правовых мер, предусмотренных статьей 40 Декрета-закона № 20 от 2015 года в отношении преступлений, связанных с отмыванием денег.

Палестинское законодательство допускает конфискацию, если лицо, совершившее преступление, связанное с отмыванием денег, умирает или скрывается от правосудия (ст. 40 Декрета-закона № 20 от 2015 года).

<sup>7</sup> После проведения совместного совещания власти Государства Палестина сообщили о том, что палестинская группа финансовой разведки официально присоединилась к Эгмонтской группе 3 июля 2019 года.

Палестина может принимать меры по замораживанию и аресту имущества в случае совершения преступлений, связанных с отмыванием денег, на основании пункта 2 статьи 45 Декрета-закона № 20 от 2015 года.

Палестина не приняла дополнительных мер, позволяющих сохранять имущество для целей его конфискации.

В палестинском законодательстве не обозначены условия, при которых допускается приведение в исполнение постановлений иностранных судов о конфискации, замораживании или аресте имущества.

Палестина разрешает запрашивающему государству излагать свои мотивы в пользу продолжения осуществления обеспечительных мер в порядке прямого применения Конвенции.

Права добросовестных сторон, приобретенные в добросовестном порядке, указаны в связи с возможностью предъявления требований о компенсации после того, как в соответствии со статьей 41 Декрета-закона № 20 от 2015 года будет приведено в исполнение постановление о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступлений, связанных с отмыванием денег.

#### *Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)*

В соответствии со статьей 42 Декрета-закона № 20 от 2015 года конфискованные средства считаются принадлежащими Государству Палестина и поступают в государственную казну. Никакие законодательные меры по обеспечению возвращения активов согласно требованиям статьи 57 Конвенции в стране не приняты.

Государство Палестина может вычитать расходы, понесенные в ходе проведения расследований, уголовного преследования или судебного разбирательства, в порядке прямого применения Конвенции.

Государство Палестина не заключило ни одного соглашения о распоряжении активами. По состоянию на дату проведения совместного совещания им еще не было получено ни одной просьбы о возвращении активов.

### **3.2. Трудности в осуществлении**

Властям Государства Палестина рекомендуется:

- прилагать дальнейшие усилия, с тем чтобы обеспечить принятие законопроекта об оказании взаимной правовой помощи, в том числе с учетом требований, изложенных в главе V Конвенции (ст. 51);
- прилагать дальнейшие усилия по внедрению подхода, основанного на учете факторов риска; и принимать надлежащие меры, соразмерные выявленным рискам, с тем чтобы добиться реального снижения этих рисков (п. 1 ст. 52);
- обеспечить, чтобы наказания за несоблюдение требований в отношении раскрытия финансовой информации служили сдерживающим фактором (п. 2 ст. 52);
- содействовать более широкому внедрению режима раскрытия финансовой информации, с тем чтобы охватить случаи, когда публичное должностное лицо имеет интерес, право подписи или другое уполномочие в отношении какого-либо финансового счета в какой-либо иностранной стране, а также обеспечить сохранность соответствующей отчетности по таким счетам и предусмотреть, при необходимости, надлежащие меры наказания (п. 6 ст. 52);
- обеспечить, чтобы иностранным государствам было разрешено обращаться в судебные органы Государства Палестина в порядке применения статьи 53;

- принимать необходимые меры, с тем чтобы позволить другим Государствам-участникам при вынесении решений о конфискации предъявлять иски об установлении их права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с Конвенцией, при том понимании, что Конвенция имеет силу закона (ст. 53 (с));
- распространить действие мер, позволяющих приводить в исполнение иностранные постановления о конфискации, на все преступления, указанные в Конвенции (п. 1 (а) ст. 54);
- рассмотреть возможность расширения сферы действия положений о конфискации без вынесения обвинительного приговора, с тем чтобы охватить все преступления, указанные в Конвенции (п. 1 (с) ст. 54);
- расширить сферу применения процедур идентификации, отслеживания, замораживания и ареста имущества в соответствии с пунктами 2 (а) и (b) статьи 54 и пунктом 2 статьи 55, с тем чтобы охватить все преступления, указанные в Конвенции;
- рассмотреть возможность принятия дополнительных мер, которые могли бы позволить сохранять имущество для целей конфискации, например, на основании постановления об аресте или предъявления уголовного обвинения в связи с приобретением подобного имущества (п. 2 (с) ст. 54);
- принимать необходимые меры для осуществления пункта 1 статьи 55 и обеспечить внедрение эффективной системы защиты права добросовестных третьих сторон на замораживание, арест или конфискацию доходов и средств, связанных с любыми преступлениями, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией, в том числе в тех случаях, когда Государству-участнику оказывается правовая помощь в реализации таких мер (п. 9 ст. 55);
- принимать меры, позволяющие передавать другому Государству-участнику информацию о доходах от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, без предварительной просьбы (ст. 56);
- принимать необходимые меры для обеспечения выполнения пунктов 1, 2 и 3 статьи 57 Конвенции;
- рассмотреть возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей в целях повышения эффективности международного сотрудничества в деле возвращения активов и дать оценку тому, поможет ли активизировать этот процесс участие в сетях и группах по возвращению активов (ст. 59).

### **3.3. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции**

- Помощь в пересмотре действующего законодательства, включая подготовку раздела, посвященного международному сотрудничеству в области борьбы с коррупцией (ст. 51, 54 и 55);
- укрепление потенциала органов, отвечающих за анализ деклараций об активах (п. 5 ст. 8 и п. 5 ст. 52);
- помощь законодательным органам в осуществлении мер, способствующих выполнению требований, изложенных в статье 57 Конвенции;
- укрепление потенциала учреждений, участвующих в процессе возвращения активов, включая организацию подготовки их сотрудников (ст. 55).