



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

Distr.: General
22 January 2019
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Десятая сессия
Вена, 27–29 мая 2019 года
Пункт 2 предварительной повестки дня*
**Обзор хода осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Резюме	2
Ботсвана	2

* [CAC/COSP/IRG/2019/1](#).



II. Резюме

Ботсвана

1. Введение. Обзор правовых и институциональных основ Ботсваны в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Ботсвана присоединилась к Конвенции 27 июня 2011 года. Конвенция вступила в силу для Ботсваны 27 июля 2011 года.

Обзор хода осуществления Ботсваной глав III и IV Конвенции был проведен в четвертом году первого цикла, и резюме этого обзора было опубликовано 28 мая 2014 года (CAC/COSP/IRG/II/4/1/Add.1).

Действующая в Ботсване правовая система носит дуалистический характер, т.е. обычное право сочетается здесь с принятым (или общим) правом, включающим нормы английского и римско-голландского права, измененные в рамках действующих законов и дополненные с учетом прецедентной практики Высокого суда и Апелляционного суда, который является высшим судебным органом Ботсваны.

Правовую основу противодействия коррупции на национальном уровне образуют, главным образом, положения Закона о коррупционных и экономических преступлениях (с поправками) (ЗКЭП), Закона о преступных доходах и средствах совершения преступлений (с поправками) (ЗПДС), Закона об оперативной финансовой информации (ЗОФИ), Закона о публичной службе, Закона о выборах, Закона об управлении публичными финансами (ЗУПФ), Уголовного кодекса, Закона об информировании о правонарушениях, Закона о взаимной помощи по уголовным делам (ЗВПУД), а также соответствующие правительственные постановления, указы, циркуляры и инструкции.

Компетентными органами, ответственными за предупреждение и противодействие коррупции, являются Управление по коррупционным и экономическим преступлениям (УКЭП), Direktorat по вопросам управления публичной службой (ДУПС), Канцелярия Омбудсмана, Независимая избирательная комиссия, Канцелярия Президента, Генеральный аудитор, Совет по вопросам публичных закупок и распоряжения активами (СПЗРА), Министерство финансов и экономического развития (МФЭР), Управление финансовой разведки (УФР), Банк Ботсваны, Единая налоговая служба Ботсваны (ЕНСБ), Управление по вопросам регулирования деятельности небанковских финансовых учреждений (УРНБФУ), Служба полиции, Администрация по вопросам отправления правосудия, Служба Директора государственного обвинения (ДГО), Канцелярия Генерального прокурора и Антимонопольное управление.

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)

Национальная стратегия противодействия коррупции как официально оформленный документ в Ботсване отсутствует. На уровне публичного сектора принята Стратегия противодействия коррупции в системе публичной службы (2010 год), разработанная ДУПС в сотрудничестве с УКЭП. Кроме того, публичные учреждения имеют собственные программные положения о политике в области противодействия коррупции. На национальном уровне по состоянию на декабрь 2015 года был подготовлен проект национальной политики страны в области борьбы с коррупцией, что стало результатом работы, проведенной под руководством УКЭП в консультации с заинтересованными сторонами, включая

частный сектор и гражданское общество. В проекте предлагается, наряду с решением других важнейших задач в плане координации антикоррупционной деятельности, учредить новую национальную комиссию по борьбе с коррупцией, политика которой будет контролироваться и оцениваться правительством через УКЭП.

Имеется Президентская директива, в соответствии с которой все министерства и самостоятельные ведомства обязаны принимать всесторонние меры в целях предупреждения коррупции, дважды в год представлять в Канцелярию Президента отчеты о достигнутых результатах в борьбе с коррупцией и учредить комитеты по предупреждению коррупции для проведения оценок коррупционных рисков и разъяснительной работы среди персонала. Соблюдение принципов честности и неподкупности контролируется также учрежденными в 17 правительственных департаментах подразделениями по борьбе с коррупцией, которые проводят предварительные расследования, отслеживают сделки и оказывают помощь в выполнении рекомендаций, которые выносятся с учетом результатов соответствующих аудиторских проверок и оценок уровня коррупции.

Ведущим ведомством Ботсваны в области предупреждения и противодействия коррупции является Управление по коррупционным и экономическим преступлениям (УКЭП). Оно проводит аудиторские проверки для оценки уровня коррупции в публичных учреждениях, анализирует используемые публичными органами методы работы, выявляет потенциальные возможности для коррупции, а также разрабатывает меры, направленные на смягчение последствий коррупции. УКЭП координирует все инициативы в области противодействия коррупции через комитеты по предупреждению коррупции, подразделения по борьбе с коррупцией и партнерские структуры. Оно также содействует повышению уровня осведомленности о проблемах коррупции среди населения и осуществлению соответствующих образовательных программ в школах, колледжах и деревнях.

Положения, устанавливающие самостоятельный статус УКЭП, содержатся в Законе о коррупционных и экономических преступлениях (ст. 3 и 4). Следует, однако, отметить, что сроки действия полномочий Генерального директора в Законе не оговорены. Несмотря на то, что необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал для УКЭП предусмотрены, наращивание усилий по развитию его потенциала и подготовке для него квалифицированных кадров по-прежнему остается приоритетной задачей.

Ботсвана проводит, по мере необходимости, определенную работу по анализу и пересмотру законов, нормативных положений и административных мер в области борьбы с коррупцией. Положения, касающиеся периодического пересмотра законов Ботсваны, содержатся в Законе № 16 от 2002 года о порядке пересмотра действующих законов.

В качестве государства-члена Ботсвана участвует в деятельности Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК), Южноафриканского форума против коррупции (САФАК), Африканского союза, Группы стран Восточной и Южной Африки по борьбе с отмыванием денег (ЕСААМЛГ), Межучрежденческой сети для возвращения активов в странах юга Африки (АРИНСА) и Международной организации уголовной полиции (Интерпол). Ботсвана является членом Содружества и на ее территории находится Африканский антикоррупционный центр Содружества. УКЭП и другие учреждения также сотрудничают с зарубежными партнерами в таких областях, как обмен персоналом, профессиональная подготовка сотрудников и развитие потенциала.

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

Порядок приема на работу, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих регулируется, в основном, в соответствии с Законом о публичной службе (Закон № 30 от 2008 года), Общим

регламентом от 1996 года и циркулярами и директивами. Такие процедуры, как назначение на должность, наказание за нарушение дисциплины и увольнение публичных должностных лиц, предусмотрены в Конституции, ЗПС и соответствующих нормативных положениях. Профессиональная подготовка публичных должностных лиц обеспечивается с учетом возложенных на них должностных обязанностей и включает также подготовку по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности и противодействия коррупции. Шкалы окладов, публикуемые в открытом доступе, устанавливаются Директором по вопросам управления публичной службой (ДУПС).

При приеме на работу лиц для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, используется такая же процедура найма сотрудников, как и в обычных случаях, хотя при рассмотрении кандидатур на некоторые должности проводится дополнительная проверка анкетных данных и сведений о предыдущей работе, а также проверка их морально-этических качеств.

Существует система периодического продвижения публичных должностных лиц на другие должности. Вместе с тем, в Ботсване нет устойчивой системы периодической ротации в масштабах всех правительственных учреждений. Существенные требования в отношении ротации установили некоторые публичные органы, такие, как Совет по вопросам публичных закупок и распоряжения активами (СПЗРА) и созданные в ряде министерств подразделения по борьбе с коррупцией. В настоящее время готовится проект директивного документа, регулирующего процедуру перевода публичных служащих на другие должности в порядке ротации.

Положения о кандидатурах и избрании на публичные должности содержатся в Конституции. Гражданские служащие не могут выставлять свои кандидатуры на избираемые публичные должности, а предоставление ложной информации считается преступлением, подпадающим под действие Уголовного кодекса. Кроме вышеуказанного, а также содержащейся в статье 19 ЗКЭП ссылки на соответствующее общеуголовное преступление никакие иные положения, касающиеся коллизий интересов кандидатов на публичные должности, законодательством не предусмотрены.

Закон о выборах (Закон № 38 от 1968 года) содержит положения о расходах на избирательные кампании, включая положение о декларировании расходов. Невыполнение требования о декларировании или предоставление ложной информации может быть квалифицировано как серьезное нарушение действующих норм. Кроме перечисленных требований какие-либо иные требования, обязывающие избираемых должностных лиц декларировать свои активы, в законодательстве отсутствуют. УКЭП разрабатывает проект документа о порядке финансирования политических партий, и, кроме того, на рассмотрении Парламента находится законопроект о декларировании активов и интересов (в 2016 году направлен во все министерства для представления замечаний), принятие которого позволит распространить требование о раскрытии информации на все категории публичных должностных лиц, как назначаемых, так и избираемых.

Власти Ботсваны стремятся к тому, чтобы соблюдение ее публичными должностными лицами таких принципов, как неподкупность, честность и ответственность, обеспечивалось прежде всего в строгом соответствии с Уставом публичной службы, устанавливающим базовые принципы публичной службы, и Стратегией противодействия коррупции в системе публичной службы, хотя ее принципы не являются обязательными.

Никакой общий кодекс этических норм для публичных служащих в стране не действует, однако в некоторых министерствах и департаментах соответствующие внутренние стандарты установлены. Проект кодекса этических норм для системы публичной службы Ботсваны, подготовленный ДУПС в 2009 году, пока еще не принят.

Ботсвана создала механизмы в целях упрощения процедур подачи жалоб и поддержания усилий по противодействию коррупции в публичных органах, в том числе с помощью таких структур, как ДУПС, Канцелярия Омбудсмана, а также комитеты по предупреждению коррупции и подразделения по борьбе с коррупцией. Положения о защите лиц, сообщающих о коррупционных деяниях в установленном порядке, содержатся в Законе об информировании о правонарушениях.

Назначение судей Высокого суда производится Президентом по рекомендации Комиссии по вопросам судебной службы (Конституция, статья 96), тогда как для назначения Верховного судьи и Председателя Апелляционного суда такая рекомендация не требуется (статья 100). Администрация по вопросам управления правосудия разработала Кодекс поведения сотрудников судебных органов, но при этом не обеспечивает никакой конкретной подготовки по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности или по вопросам этики.

Все дела, если только особо не оговорен иной порядок, рассматриваются в открытом судебном заседании, и принятые судебные решения доступны для общественности. Кроме того, электронная система судебного делопроизводства позволяет выборочно распределять дела среди судей в автоматическом режиме. Имеется специально уполномоченный судья, рассматривающий дела о коррупции.

ДГО назначается Президентом, при этом административный надзор за его деятельностью осуществляет Генеральный прокурор (статья 51А Конституции). Статья 113 Конституции содержит положения об отстранении от должности Генерального прокурора, тогда как аналогичные положения, касающиеся ДГО, в ней отсутствуют. Порядок назначения и отстранения от должности прокуроров регулируется в соответствии с Законом о публичной службе.

При Службе ДГО создано подразделение по борьбе с коррупцией, в состав которого включены специальные прокуроры. Завершена также работа над Кодексом поведения сотрудников прокуратуры. Все сотрудники прокуратуры посещают занятия в рамках вводной учебной программы; при этом для них также доступна подготовка по вопросам соблюдения этических норм и принципов честности и неподкупности.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

Статья 26 Закона о Совете по вопросам публичных закупок и распоряжения активами (ЗСПЗРА) предусматривает, что публичные закупки должны осуществляться на основе принципов подотчетности, прозрачности, добросовестности и справедливости. Закон устанавливает функции и полномочия СПЗРА и закрепляет такие принципы закупочной деятельности, как конкуренция и справедливое обращение.

Ботсвана стремится обеспечить прозрачность при осуществлении публичных закупок с помощью закупочных процедур (в том числе с помощью процедур отбора участников и принятия решений о заключении контрактов на основе установленных критериев и путем регламентирования условий участия в торгах), которые изложены в ЗСПЗРА, Предписаниях СПЗРА и циркулярах СПЗРА, публикуемых на веб-сайте СПЗРА. Подробную информацию, включая стандартные комплекты документов, представляемых участниками торгов, необходимые формуляры, руководства по вопросам ценообразования, пособия по вопросам оформления тендерных предложений, решения и ежегодные отчеты СПЗРА, можно найти на соответствующем сайте в Интернете. В соответствии с Предписаниями СПЗРА от 2006 года уведомления о проведении тендерных торгов публикуются еженедельно в издаваемой в Ботсване газете «Дейли Ньюс», в «Правительственном вестнике», а также на правительственном веб-сайте.

СПЗРА проводит аудиты, проверяя правомерность тендерных процедур, заключенных контрактов, а также качество выполнения контрактных обязательств

(статья 52 ЗСПЗРА). Кроме того, Часть X Закона и дополняющие его нормативные положения устанавливают процедуру административного обжалования соответствующих решений. Подрядчики могут оспорить решения о закупках в Независимом комитете по рассмотрению жалоб, который был учрежден в соответствии с Законом, а также подать последующую апелляцию в суды, включая Высший суд Ботсваны.

В целях усовершенствования процедур публичных закупок и повышения качества предоставляемых услуг в Ботсване внедряется комплексная система управления закупочной деятельностью (КСУЗ), позволяющая осуществлять процедуры публичных закупок в автоматическом режиме.

КСУЗ используется также при найме и подборе сотрудников СПЗРА. На членов Совета управляющих СПЗРА распространяются требования, касающиеся предупреждения коллизии интересов, и обязательство раскрывать информацию о потенциальных коллизиях интересов (статья 88 ЗСПЗРА). Согласно ЗПС, ответственные за осуществление закупок сотрудники, которые не соблюдают законодательство о закупочной деятельности и связанные с этим нормативные предписания, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности.

Положения о процедурах утверждения национального бюджета содержатся в Конституции Ботсваны. На практике за координацию подготовки годового бюджета и бюджетного послания отвечает МФЭР.

Отчетность при управлении публичными финансами обеспечивается с помощью системы управления финансами, контроля и расходования средств, положения о которой содержатся в ЗУПФ, Финансовых инструкциях и процедурах, а также в других нормативных предписаниях. Система правительственного учета и формирования бюджета (СПУБ) позволят централизовать все платежи и учетные данные, в том числе в рамках планирования бюджета.

Ботсвана практикует проведение внутренних и внешних аудиторских проверок в целях выявления факторов риска и разработала национальную политику в области управления рисками и план действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом результатов проведенного в 2017 году эксперимента по использованию соответствующих подходов в шести публичных организациях. Закон о государственном аудите (Закон № 15 от 2002 года) устанавливает систему аудиторских стандартов и соответствующего надзора.

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

В документе, озаглавленном «Перспектива на период до 2036 года: процветание для всех», говорится о том, что обеспечение доступа к информации является одной из приоритетных задач Ботсваны. Для распространения информации о противодействии коррупции используются различные методы и медиаканалы, а соответствующие административные процедуры предусмотрены Общим регламентом и правительственными директивами.

В основном информация о деятельности правительства публикуется в «Правительственном вестнике», «Дейли Ньюс» (правительственная газета), «Хансард» (правительственный печатный орган), распространяется по каналам национального радио, телевидения и Департамента радиовещательных услуг, а также размещается на правительственном Интернет-портале (www.gov.bw).

УКЭП проводит работу по оценке коррупционных рисков и проверке их наличия, а также выявляет системные недостатки и выносит рекомендации относительно изменения тех или иных процедур. Вместе с тем, в его Стратегическом докладе обращается внимание на отсутствие надлежащих инструментов для определения масштабов коррупции и на недостаток исследований по коррупционной проблематике. УКЭП, как и другие учреждения, публикует ежегодные доклады, содержащие обобщенную информацию о его деятельности. Рассмотрение законопроекта о доступе к информации пока еще не завершено.

Частный сектор (ст. 12)

В стране принят ряд конкретных мер, направленных на поощрение деловой практики, основанной на соблюдении этических норм, и на содействие сотрудничеству с частным сектором в области борьбы с коррупцией. Например, УКЭП и Ассоциация «Бизнес Ботсвана» разработали Кодекс поведения для структур частного сектора, а Советом по вопросам публичных закупок и распоряжения активами (СПЗРА) разработан Кодекс поведения для подрядных организаций. Кроме того, в 2015 году УКЭП подписало с Ассоциацией «Бизнес Ботсвана» и Университетом Ботсваны меморандум о договоренности, целью которого является поощрение эффективного корпоративного управления и расширение знаний и навыков персонала в области соблюдения деловой этики. УКЭП организует семинары по вопросам противодействия коррупции в таких секторах, как строительство, информационные технологии и закупки. Тем не менее, по утверждению ряда должностных лиц, участие структур частного сектора в реализации программ противодействия коррупции остается недостаточным.

Существует ряд законов, регулирующих поведение отдельных категорий специалистов, занятых в частном секторе, включая практикующих юристов, инженеров, бухгалтеров и сметчиков. Принятые ДУПС в 2013 году Руководящие указания, касающиеся декларирования интересов, устанавливают ограничения в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц в случае их трудоустройства в частном секторе.

Часть IV действующего в Ботсване Закона об оперативной финансовой информации (ЗОФИ) содержит положения о ведении финансовой отчетной документации, а Часть XIII Закона о компаниях устанавливает для компаний конкретные требования в отношении бухгалтерского учета, аудита и представления информации. Эти законы предусматривают санкции в отношении тех компаний, которые не регистрируются в коммерческом реестре или не обеспечивают в надлежащей степени ведение бухгалтерского учета и отчетности. Положения об уголовной ответственности за подделку и фальсификацию документов, мошенничество и махинации с отчетностью содержатся также в Уголовном кодексе. Деятельность бухгалтеров регулируется Институтом дипломированных бухгалтеров Ботсваны (ИДББ), тогда как стандарты аудита и финансовой отчетности устанавливает Уполномоченный орган Ботсваны по надзору в области бухгалтерского учета (УОБНБУ).

Согласно принятому в Ботсване Закону о подоходном налоге, расходы могут быть освобождены от налогообложения, только если они были «полностью, исключительно и необходимо понесены» в процессе получения дохода (статья 39). Вместе с тем, нигде в самом Законе или в соответствующем законодательстве прямо не говорится о недопустимости освобождения от налогообложения таких незаконных расходов, как взятки.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

Ботсвана предприняла шаги, направленные на установление внутреннего режима регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений (НБФУ). Вместе с тем имеется ряд существенных пробелов в юридической и нормативно-правовой сфере, на которые в настоящее время обращено пристальное внимание властей. В частности, основные недостатки Закона об оперативной финансовой информации (ЗОФИ) и соответствующих предписаний заключаются в отсутствии в них каких-либо требований в отношении учета факторов риска и ограниченном объеме установленных ими обязательств. Недостаточно учтены такие аспекты, как идентификация собственников-бенефициаров (включая физических и юридических лиц, причастных к образованию и регистрации юридических лиц и к трансграничным электронным переводам), проведение надлежащей проверки клиентов (НПК), проявление особой осмотрительности в отношении политически значимых лиц (ПЗЛ), ведение отчетности, установление корреспондентских банковских отношений и

использование новых технологий. Предусмотренные ЗОФИ санкции также представляются недостаточными. В Ботсване еще не действует система надлежащего лицензирования структур, оказывающих услуги по переводу денежных средств и ценностей (СПДЦ), и не установлен надлежащий контроль за соблюдением этими структурами соответствующих требований. В целях устранения указанных недостатков в июне 2018 года в Ботсване были приняты поправки к Закону об оперативной финансовой информации.

Как в ЗОФИ, так и в его предписаниях фигурирует расширенный перечень отдельно указанных сторон, на которые распространяются их требования (финансовые учреждения и определенные категории нефинансовых предприятий и профессий/ОНФПП), однако уровень осведомленности об этих требованиях остается, судя по всему, достаточно низким. Сектор ОНФПП пока еще полностью не контролируется, и не все поднадзорные учреждения обязаны представлять сообщения о подозрительных сделках. Нуждаются также в разъяснении требования в отношении уведомления о подозрительных сделках, установленные для банковских структур.

Функции национального центра, ответственного за получение, анализ и препровождение сообщений о подозрительных сделках (СПС), возложены на Управление финансовой разведки (УФР), которое также уполномочено осуществлять сотрудничество, в том числе на основании соглашений, и обмениваться информацией с соответствующими следственными и надзорными органами. Надзор за деятельностью НБФУ осуществляет Управление по вопросам регулирования деятельности небанковских финансовых учреждений (УРНБФУ), в то время как для сектора ОНФПП надзорные органы четко не определены. Кроме того, следует отметить, что при проведении инспекционных проверок представители надзорных органов не прибегают к использованию методик, основанных на учете факторов риска.

Руководящая роль в формировании политики в этой области и соответствующей координации на национальном уровне отводится Министерству финансов и экономического развития, необходимое содействие которому в этом плане оказывает межведомственный Национальный координационный комитет по вопросам сбора и анализа оперативной финансовой информации (НККОФИ).

В 2017 году Ботсвана завершила проведение национальной оценки рисков отмывания денежных средств, и с учетом ее результатов были подготовлены такие национальные документы в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, как Доклад о положении в области ПОД/ФТ и соответствующий План действий (разработка национальной стратегии в этой области еще не завершена). В настоящее время в рамках мер в области ПОД/ФТ какие-либо подходы, основанные на учете факторов риска, в том числе при осуществлении надзорных функций, не применяются.

Власти страны предпринимают постоянные усилия в целях повышения осведомленности граждан о Законе о преступных доходах и средствах совершения преступлений (2018 год) и о его предписаниях, а также о недавних изменениях, касающихся режима ПОД; наряду с этим наращиваются усилия по подготовке соответствующих кадров.

Незаконные трансграничные сделки с наличностью отнесены к категории сделок, несущих повышенные риски отмывания денежных средств в Ботсване. Перемещение наличных денежных средств и оборотных документов на предъявителя регулируется на основании ЗОФИ; при этом информация о сделках на сумму свыше 10 000 пула доводится до сведения Единой налоговой службы Ботсваны (ЕНСБ). В отношении НБФУ действуют также положения Закона об Управлении по вопросам регулирования деятельности небанковских финансовых учреждений. В период посещения страны проводилась работа по внедрению на экспериментальной основе соответствующей электронной системы представления информации.

2.2. Успешные результаты и виды практики

- Создание комитетов по предупреждению коррупции (ст. 5 (2)).
- Конкретные принципы, лежащие в основе Стратегии противодействия коррупции в системе публичной службы и Устава публичной службы и направленные на поощрение неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц (ст. 8 (1)).
- Усилия по внедрению комплексной электронной системы закупок, а также веб-сайт Совета по вопросам публичных закупок и распоряжения активами (СПЗРА), на котором подробно изложены действующие рекомендации и текущая информация (ст. 9 (1)).
- Система судебного делопроизводства Ботсваны, используемая в целях обеспечения беспристрастности и прозрачности при распределении дел среди судей (ст. 11 (1)).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Ботсваны рекомендуется:

- предпринять конкретные шаги, с тем чтобы обеспечить принятие и последующую реализацию проекта национальной политики в области противодействия коррупции, и с этой целью в консультации со всеми соответствующими публичными и непубличными заинтересованными сторонами разработать планы действий по ее осуществлению и уточнить сферы ответственности, а также определить необходимые для этого сроки и ресурсы; следует обратить особое внимание на обеспечение надлежащей координации, надзора, проведение разъяснительной работы и выделение достаточных ресурсов, а также на установление четкой системы контроля и оценки, в том числе за счет реализации предложения о создании новой национальной комиссии по борьбе с коррупцией (ст. 5 (1));
- прилагать дальнейшие усилия в целях укрепления координации и сотрудничества между различными ведомствами в осуществлении политики и мер в области борьбы с коррупцией, а также в целях проведения информационно-разъяснительной работы и консультаций с соответствующими публичными и непубличными заинтересованными сторонами, с тем чтобы обеспечить их участие в деятельности, направленной на борьбу с коррупцией (ст. 5 (1));
- продолжать работу по оценке эффективности профилактической деятельности, осуществляемой УКЭП и другими учреждениями, особенно в выявленных приоритетных областях, с тем чтобы повысить эффективность и результативность такой деятельности (ст. 5 (2));
- предпринять шаги, с тем чтобы повысить самостоятельность УКЭП, обеспечить выделение ему дополнительных ресурсов и расширение его оперативных возможностей, и с этой целью обеспечить выполнение рекомендаций, вынесенных в ходе проведенного в отношении Ботсваны первого цикла обзора, в частности конкретизировать в законодательстве или соответствующих нормативных положениях срок действия полномочий Генерального директора (ст. 6 (2));
- продолжать наращивать усилия по укреплению соответствующего потенциала, в том числе посредством участия в международном сотрудничестве, программах обмена кадрами и взаимного обмена информацией о передовом опыте с другими странами (статья 6 (2));
- окончательно доработать и обнародовать проект директивного документа, регулирующего перевод публичных служащих на другие должности в порядке ротации, и рассмотреть вопрос об установлении более упорядоченной и официально закрепленной системы отбора, профессиональной

подготовки и ротации публичных должностных лиц в случаях, когда речь идет о занятии должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции (статья 7 (1));

- рассмотреть возможность принятия законодательства о предупреждении коллизий интересов кандидатов на выборные должности; внести изменения в законодательство, с тем чтобы расширить определение такого понятия, как коллизии интересов, в различных законах, включая ЗКЭП и Уголовный кодекс; использовать в этих целях передовой опыт других стран (ст. 7, пункты 2 и 4);
- рассмотреть вопрос о принятии надлежащих законодательных и административных мер в целях регулирования порядка финансирования политических партий, включая меры контроля и надзора (ст. 7 (3));
- создать необходимый механизм для практической реализации Стратегии противодействия коррупции в системе публичной службы (ст. 7 (4));
- с учетом передового международного опыта внедрить эффективные системы обязательного раскрытия публичными должностными лицами (включая сотрудников судебных органов) информации об имеющихся коллизиях интересов, активах и полученных дарах, а также установить системы и механизмы проверки и применения санкций в случае невыполнения указанных обязательств и разработать соответствующие рекомендации для должностных лиц (ст. 7 (4) и 8 (5–6));
- принять кодекс профессиональной этики для должностных лиц системы публичной службы и разработать дисциплинарный кодекс для УКЭП (ст. 8 (1–6));
- прилагать дальнейшие усилия с целью внедрения четко регламентированной, централизованной системы анализа рисков и управления ими, а также выделить надлежащие ресурсы для осуществления процедур аудита на основе учета факторов риска и обеспечить профессиональную подготовку должностных лиц, ответственных за формирование бюджета и управление расходами (ст. 9 (2));
- предпринять необходимые шаги, с тем чтобы обеспечить принятие законопроекта о доступе к информации (ст. 10);
- продолжать проводить исследования и прилагать дальнейшие усилия в целях разработки необходимых механизмов и систем для определения масштабов распространения коррупции и анализа результативности мер, принимаемых во исполнение рекомендаций, вынесенных по итогам аудиторских проверок (ст. 10);
- прилагать дальнейшие усилия, способствующие накоплению сотрудниками прокуратуры и судебных органов специальных знаний и навыков в таких областях, как противодействие коррупции и возвращение активов, и рассмотреть возможность организации курсов повышения квалификации сотрудников судебных органов, включая подготовку по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности (ст. 11);
- рассмотреть вопрос о внесении необходимых законодательных поправок в целях обеспечения независимого статуса ДГО, а также в целях уточнения процедуры его отстранения от должности и применения в отношении него любых дисциплинарных мер (ст. 11 (2));
- укреплять сотрудничество с частным сектором в области предупреждения и противодействия коррупции (ст. 12 (2));
- внести необходимые поправки в законодательство, однозначно запретив освобождение от налогообложения таких незаконных расходов, как взятки (ст. 12 (4));

- рассмотреть вопрос об укреплении сотрудничества в области борьбы с коррупцией между УКЭП и гражданским обществом; предпринять необходимые шаги, с тем чтобы обеспечить практическое осуществление Закона об информировании о правонарушениях, и выпустить для этого необходимые инструкции; и продолжать разъяснительную деятельность с целью повысить осведомленность граждан о проблемах коррупции и о тех каналах, которые могут быть использованы ими для представления информации соответствующим компетентным органам (ст. 13);
- принять необходимые меры по итогам проведенной в 2017 году Национальной оценки рисков (НОР), обеспечив, чтобы все надзорные органы использовали ее результаты для содействия более глубокому осознанию тех рисков, с которыми сталкиваются подотчетные им структуры, и применяли в рамках своей надзорной деятельности надлежащие подходы, основанные на учете рисков и адекватные выявленным рискам. Следует обязать подотчетные структуры соблюдать требования в отношении учета факторов риска и проведения надлежащей проверки клиентов соразмерно выявленным параметрам риска. Обязательства в отношении противодействия отмыванию денег должны быть распространены на все финансовые учреждения и определенные категории нефинансовых предприятий и профессий (ОНФПП), включая структуры, оказывающие услуги по переводу денежных средств и ценностей (СПДЦ). В случае несоблюдения указанных требований подотчетными структурами надзорные органы должны применять надлежащие санкции. Результаты НОР должны также послужить информационной основой для выработки национальной стратегии в области ПОД/ФТ (ст. 14 (1) (a));
- внести необходимые поправки в ЗОФИ в целях устранения недостатков в части установления обязательств в отношении ПОД/ФТ; предусмотреть, чтобы при выполнении этих обязательств использовался подход, основанный на учете факторов риска, и предусмотреть более эффективные с точки зрения сдерживающего воздействия и более соразмерные санкции (ст. 14 (1) (a));
- установить законодательные требования, обязывающие получать и хранить информацию о собственниках-бенефициарах, особенно информацию, касающуюся юридических лиц и политически значимых лиц (ст. 14 (1) (a)) и 52 (1));
- прилагать дальнейшие усилия в целях повышения уровня осведомленности граждан о ЗПДС, ЗОФИ и его предписаниях, а также о последних изменениях, введенных в финансовом секторе с учетом результатов национальной оценки рисков (ст. 14 (1) (a));
- внести необходимые поправки в ЗОФИ и его предписания, уточнив требования к банкам в отношении представления сообщений о подозрительных сделках, и определить надзорные органы для ОНФПП; окончательно доработать заявку на вступление в Эгмонтскую группу (ст. 14 (1) (b));
- оказывать дальнейшую поддержку усилиям ЕНСБ по установлению режима обязательного декларирования трансграничных перемещений денежных средств и соответствующих оборотных инструментов, в том числе с помощью таких мер, как введение надлежащих санкций за несоблюдением этого режима и внедрение электронной справочной информационной системы (ст. 14 (2));
- принять меры по надлежащему лицензированию или регистрации структур, оказывающих услуги по переводу денежных средств и ценностей, и обеспечить контроль за соблюдением структурами этого сектора требований в отношении ПОД/ФТ; устранить пробелы в законодательстве в части, касающейся трансграничных электронных переводов, в том числе за счет внесения необходимых поправок в ЗОФИ (ст. 14 (3));

- продолжать работу по укреплению потенциала Управления финансовой разведки, включая его кадровое обеспечение и расширение его оперативных возможностей (ст. 14 (5)).

2.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

Власти Ботсваны сообщили о том, что нуждаются в следующих видах технической помощи:

- помощь в законодательной сфере, межведомственная координация (ст. 5);
- развитие институциональной структуры, содействие международному сотрудничеству (ст. 6);
- разработка процедур приема и проверки уведомлений или деклараций об интересах, активах и дарах (ст. 7);
- подготовка кадров по вопросам проведения аудиторских проверок на основе анализа выявленных рисков (ст. 9 (2));
- разработка показателей для оценки результативности аудиторских проверок; разработка национального индекса восприятия коррупции (ст. 10);
- укрепление потенциала судебных органов и органов прокуратуры (ст. 11);
- ознакомление с передовым опытом вовлечения общества в борьбу с коррупцией (ст. 13))
- укрепление потенциала УФР (ст. 14).

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)

Ботсвана может оказывать взаимную правовую помощь (ВПП) только тем государствам, с которыми имеется договоренность о взаимной помощи по уголовным делам (статья 3 ЗВПУД). До настоящего времени ни одна страна в контексте применения ЗВПУД указана не была. Ботсвана оказывает помощь в отсутствие договора конкретно оговоренным странам на основании статьи 3 или многосторонних договоров, но при условии, что их положения были включены в национальное законодательство. В настоящее время процесс включения положений Конвенции во внутреннее законодательство страны продолжается.

Ботсвана обнародовала предложенные поправки к ЗВПУД, желая устранить пробелы, выявленные в ходе взаимной оценки, проводившейся Группой стран Восточной и Южной Африки по борьбе с отмыванием денег (ЕСААМЛГ). Были также подготовлены соответствующие поправки к ЗПДС и ЗКЭП (поправка к последнему позволит УКЭП обмениваться информацией без предварительной просьбы). Поправки были приняты во время сессии Парламента в июле 2018 года, однако в настоящем обзоре не анализировались.

Ботсвана ни разу не отказывала в выполнении просьбы о международном сотрудничестве в деле возвращения активов.

Ботсвана является членом ЕСААМЛГ, АРИНСА и Интерпола. Кроме того, она участвует в программах, реализуемых в рамках Инициативы УНП ООН и Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов (СтАР), а также в программах Международной ассоциации органов по борьбе с коррупцией (МАОБК). Сотрудничество осуществляется и по другим каналам, включая САДК, Южноафриканский форум против коррупции (САФАК), Африканский союз и Содружество.

Обмен информацией по собственной инициативе возможен в рамках сотрудничества по линии таких международных структур, как Региональная организация сотрудничества начальников полиции стран юга Африки (САРПККО), Интерпол и АРИНСА, а также на основании положений статьи 31 (3) ЗОФИ.

Ботсвана ратифицировала или подписала ряд международных договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам, в частности Протокол САДК и Программу Содружества (Харарская программа). Вместе с тем, ни один двусторонний договор об оказании ВПП подписан не был.

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

Согласно требованиям статьи 10 ЗОФИ и соответствующих Предписаний определенные подотчетные структуры обязаны идентифицировать своих клиентов. В настоящее время в Ботсване не действуют какие-либо требования, обязывающие идентифицировать собственников-бенефициаров, за исключением Предписания 9 в отношении представления оперативной финансовой информации, которое касается информации о доверительных фондах. Ни ЗОФИ, ни Предписания не содержат положений о применении более жестких мер контроля в отношении ПЗЛ.

ЗОФИ (ст. 11, 12, 15) и соответствующие предписания устанавливают для определенных подотчетных структур требования в отношении ведения клиентской отчетности, однако эти требования не распространяются на собственников-бенефициаров.

В Ботсване не существует специального закона, который запрещал бы создавать «фиктивные банки» или препятствовал их функционированию или установлению ими корреспондентских банковских отношений с соответствующими структурами.

В Ботсване не действуют никакие положения о раскрытии публичными должностными лицами информации финансового характера. Не предусмотрены также никакие требования, обязывающие публичных должностных лиц сообщать о финансовых счетах за рубежом и вести в связи с этим надлежащую отчетность.

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

В законодательстве Ботсваны отсутствуют положения, разрешающие другим государствам предъявлять в ее суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо преступления.

Статья 316 Закона об уголовной процедуре и представлении доказательств (ЗУПИД), при прочтении которой следует использовать определение понятия «лицо», содержащееся в Уголовном кодексе, может служить основанием для вынесения судом постановления, обязывающего обвиняемого выплатить компенсацию другому Государству-участнику, если последнему был причинен ущерб. Вместе с тем законодательство не содержит конкретных положений о возможности признания иностранных государств в качестве обладателей прав законных собственников имущества или основных заявителей при осуществлении процедур конфискации.

Статья 29 (2) ЗВПУД допускает возможность приведения в исполнение запретительных постановлений иностранных судов в случаях, когда речь идет о «серьезных преступлениях» (к которым, согласно определению, приведенному в статье 2 со ссылкой на соответствующее определение в ЗПДС, относятся преступления, влекущие минимальное наказание в виде штрафа на сумму 2 000 пула или лишения свободы на срок два года или оба эти наказания одновременно).

В соответствии с установленной процедурой такой приказ должен быть зарегистрирован в Высоком суде. Статья 31 также предусматривает возможность подачи ходатайств о вынесении запретительного судебного постановления на основании положений ЗПДС (при том же пороге минимального наказания за серьезные преступления). Принятие законопроекта о поправках к ЗПДС позволило бы установить более низкий порог минимального наказания за серьезные преступления, что дало бы возможность охватить преступления, признанные такими согласно Конвенции.

УФР может замораживать счета и сделки на срок до 10 дней (статья 24 ЗОФИ), и этот срок может продлеваться судом до вынесения окончательного судебного решения. Другие обеспечительные меры могут быть затребованы на основании положений статей 12 и 30–32 ЗВПУД.

ЗПДС предусматривает возможность вынесения постановлений о применении гражданско-правовых санкций (статья 11), гражданской конфискации (статья 25) и взыскании денежных штрафов (статья 3) в отсутствие обвинительного приговора.

До настоящего времени не было получено ни одной просьбы о конфискации на основании ЗВПУД и не было зафиксировано ни одного случая вынесения судами решений о приведении в исполнение постановлений о конфискации, принятых ранее иностранными судебными инстанциями. Все полученные Ботсваной просьбы касаются принятия ограничительных мер в отношении имущества, и до настоящего времени Ботсвана не отклонила ни одну такую просьбу. Как показывает практика, власти Ботсваны проводят консультации с запрашивающими государствами до отказа в предоставлении помощи.

Вопросы обеспечения сохранности имущества затрагиваются в статьях 46 и 68 ЗПДС и статье 58 ЗУПИД. В настоящее время в связи с внесением законопроекта о поправках к ЗПДС рассматривается вопрос о включении в него более действенных мер по обеспечению сохранности активов до проведения конфискации.

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Компетентные органы Ботсваны могут возвращать конфискованное имущество по просьбе других государств-участников на основании положений ЗУПИД, но только в случаях совершения преступлений, связанных с кражей имущества, а также в случаях получения кем-либо похищенных активов. Что касается ЗВПУД, то никакие положения, касающиеся возвращения изъятого или конфискованного имущества, в нем не фигурируют. Принятие законопроекта о поправках к ЗВПУД позволило бы установить процедуры использования конфискованного имущества совместно с иностранными государствами и возвращения такого имущества другим странам.

Согласно ЗПДС конфискованное имущество отчуждается в пользу государства (ст. 19 (1) и 22 (1)). При этом никакие обязательства по возвращению активов и распоряжению ими в соответствии с Конвенцией или обязательства по возвращению имущества запрашивающим государствам не предусмотрены.

Законодательство не устанавливает обязательство возвращать активы и распоряжаться ими в соответствии с Конвенцией в случаях хищения публичных средств или отмывания похищенных публичных средств или в случаях, когда речь идет о доходах от других преступлений, охватываемых Конвенцией.

В стране отсутствуют какие-либо законы, принципиальные подходы или практические навыки, которые позволяли бы решать вопросы, связанные с покрытием расходов, понесенных в ходе возвращения активов.

Ботсвана не заключила ни одного соглашения и ни одной договоренности о совместном использовании конфискованных активов.

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Ботсваны рекомендуется:

- принять предложенные поправки к ЗВПУД и ЗПДС с учетом замечаний, содержащихся в статье 57 (3), с тем чтобы привести законодательство страны в большее соответствие с требованиями Конвенции и обеспечить его единообразие (ст. 51 и 57 (3));
- рассмотреть вопрос о расширении сферы применения ЗВПУД, с тем чтобы охватить также те государства, с которыми отсутствуют договоренности об оказании ВПП (ст. 51);
- продолжать наращивать усилия по развитию потенциала в части, касающейся приобретения сотрудниками прокуратуры и судебных органов специальных знаний и навыков в таких областях, как оказание взаимной помощи по уголовным делам, а также изъятие и возвращение активов (ст. 51);
- устранить существующие пробелы в законодательстве, с тем чтобы обеспечить полное выполнение требований статьи 52, включая требования, касающиеся идентификации собственников-бенефициаров (в том числе физических и юридических лиц, причастных к образованию и регистрации юридических лиц), ПЗЛ, ведения отчетности, корреспондентских банковских отношений и новых технологий (ст. 14 и 52 (1–4));
- предпринять необходимые шаги, с тем чтобы с учетом передового международного опыта внедрить эффективные системы, обязывающие публичных должностных лиц раскрывать информацию финансового характера, включая системы и механизмы проверки и применения санкций в случае несоблюдения соответствующих обязательств (ст. 8 (5) и 52 (5)). Кроме того, рассмотреть вопрос о введении требования сообщать о наличии финансовых счетов в других странах (ст. 52 (6));
- уточнить в законодательстве, какие механизмы возвращения имущества могут быть использованы потерпевшими сторонами для установления правового титула или права собственности на имущество, и с этой целью четко оговорить в законодательстве право этих сторон предъявлять гражданские иски в судах Ботсваны (ст. 53 (а)). Уточнить в законодательстве, какие механизмы возвращения имущества могут быть использованы государствами-участниками для установления правового титула или права собственности при осуществлении процедур конфискации (ст. 53 (с));
- принять соответствующие поправки к ЗВПУД и ЗПДС, с тем чтобы снизить порог минимального наказания за серьезные преступления (пункты (1) (а–b) и (2) (а–b) ст. 54 и ст. 55 (1–2));
- внести необходимые поправки в ЗВПУД, предусмотрев в нем возможность вынесения запретительных судебных постановлений при отсутствии обвинительного приговора, а также возможность возвращения активов (ст. 54 (1) (с));
- продолжать наращивать усилия в целях укрепления механизмов сохранения имущества до его конфискации, в том числе путем принятия практических мер по осуществлению предписаний ЗПДС и внесения в него необходимых поправок, и рассмотреть вопрос о разработке всесторонних инструктивных указаний по управлению активами (ст. 54 (2) (с));
- рассмотреть вопрос о внесении поправок в ЗВПУД, с тем чтобы предусмотреть возможность оказания помощи в случае отсутствия договора или соответствующего нормативного предписания, и продолжать наращивать усилия в целях всестороннего осуществления Конвенции (ст. 55 (6));
- уточнить в законодательстве или процессуальных предписаниях порядок проведения консультаций с запрашивающими государствами (ст. 55 (8));

- прилагать дальнейшие усилия в целях укрепления мер, способствующих обмену информацией с иностранными партнерами без предварительной просьбы (ст. 56);
- принять меры, с тем чтобы обеспечить возможность возвращения конфискованного имущества в порядке выполнения просьбы другого государства-участника в соответствии с требованиями Конвенции (ст. 57 (1–2));
- рассмотреть вопрос о разработке руководства по вопросам возвращения активов, содержащего соответствующие практические рекомендации (ст. 57 (1–2));
- принять законодательные и иные меры, обеспечивающие возвращение имущества в полном соответствии с предписаниями статьи 57 (3) Конвенции;
- в контексте принимаемых в настоящее время мер по пересмотру законодательства уточнить порядок покрытия расходов, связанных с возвращением активов (ст. 57 (4));
- рассмотреть возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей в целях повышения эффективности международного сотрудничества в деле возвращения активов (ст. 59).

3.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

Власти Ботсваны сообщили о том, что нуждаются в следующих видах технической помощи:

- укрепление потенциала подразделения ДГО, ответственного за международное сотрудничество (ст. 51, 54, 55);
- обмен информацией о передовых видах практики (ст. 51, 54);
- укрепление потенциала правоохранительных органов и органов прокуратуры (ст. 53);
- содействие международному сотрудничеству, в том числе сотрудничеству между правоохранительными органами (ст. 56, 59);
- наращивание потенциала (ст. 57, 59).