



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в МОНГОЛИИ

**Совместный первый и второй раунды мониторинга в
рамках Стамбульского плана действий по борьбе с
коррупцией**

Перевод с английского языка

Этот отчет был одобрен на заседании Сети ОЭСР 9 октября 2015 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов и поощряют принятие решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

О Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хороших практик и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее - СПД) – это суб- региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и передовых практик. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Данная работа публикуется под ответственность Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

© ОЭСР 2015

Содержание

| | |
|--|------------|
| Резюме | 5 |
| Антикоррупционная политика | 5 |
| Установление уголовной ответственности за коррупцию | 5 |
| Предотвращение коррупции..... | 6 |
| Мониторинг Монголии | 9 |
| Информация о стране..... | 11 |
| Экономическая и социальная ситуация..... | 11 |
| Политическая система..... | 11 |
| Тенденции в коррупции | 12 |
| Сокращения..... | 18 |
| 1. Политика борьбы с коррупцией | 20 |
| 1.1.-1.2. Политическая воля в сфере борьбы с коррупцией, документы антикоррупционной политики..... | 20 |
| 1.3. Исследования коррупции..... | 25 |
| 1.4.-1.5. Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня информированности и обучение общественности | 27 |
| 1.6. Специализированный институт по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией..... | 30 |
| 2. Установление уголовной ответственности за коррупцию..... | 37 |
| 2.1-2.2 Преступления и элементы преступления..... | 37 |
| 2.3. Определение государственного должностного лица | 51 |
| 2.4.-2.5. Санкции и конфискация | 54 |
| 2.6. Иммунитеты и сроки давности привлечения к ответственности..... | 59 |
| 2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь..... | 65 |
| 2.8. Применение, толкование и процедура | 70 |
| 2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией..... | 73 |
| 3. Предупреждение коррупции..... | 75 |
| 3.2. Добропорядочность на государственной службе..... | 75 |
| 3.3. Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления | 87 |
| 3.4. Государственный финансовый контроль и аудит | 90 |
| 3.5. Государственные закупки..... | 95 |
| 3.6. Доступ к информации | 104 |
| 3.7. Политическая коррупция | 111 |
| 3.8. Добропорядочность судебной системы..... | 118 |
| 3.9. Частный сектор..... | 123 |
| Сводная таблица | 127 |
| Приложения..... | 128 |
| Положения отдельных законодательных актов..... | 128 |
| Статистика применения уголовного законодательства | 129 |
| Организационная структура Независимого агентства по борьбе с коррупцией | 130 |

Tables

| | |
|--|-----|
| Таблица 1. Монголия в Глобальном барометре коррупции 2013 г. Transparency International | 13 |
| Таблица 2. Восприятие изменения уровня коррупции в Монголии за последние три года..... | 13 |
| Таблица 3. Восприятие ожидаемых изменений в уровне коррупции в следующие три года..... | 13 |
| Таблица 4. Восприятие коррупции в Монголии по институциям, Глобальный барометр коррупции 2013 г. | 14 |
| Таблица 5. Пять самых коррумпированных институций в Монголии | 14 |
| Таблица 6. Опыт коррупции в публичном секторе, Глобальный барометр коррупции 2013 г. | 15 |
| Таблица 7. Причины коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г..... | 15 |
| Таблица 8. Причины коррупции, SPEAK, 2015..... | 15 |
| Таблица 9. Гражданская активность в борьбе против коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г. | 16 |
| Таблица 10. Опыт коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г. | 16 |
| Таблица 11. Уведомление о коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г..... | 16 |
| Таблица 12. Уведомление о коррупции, SPEAK, 2015 | 16 |
| Таблица 13. Монголия в международных рейтингах надлежащего управления и ведения бизнеса . | 17 |
| Таблица 14. Наказания за коррупционные или связанные с коррупцией преступления, предусмотренные в УК Монголии..... | 55 |
| Таблица 15. Сроки давности для правонарушений в сфере коррупции и связанных с ней преступлений | 63 |
| Таблица 16. Представление деклараций об имуществе и доходам в Монголии | 83 |
| Таблица 17. Статистические данные по рассмотрению исков, связанных с госзакупками | 100 |

Figures

| | |
|---|-----|
| Рисунок 1. Рейтинг Монголии в Индексе восприятия коррупции Transparency International | 12 |
| Рисунок 2. Уровень общественного доверия к учреждениям в Монголии..... | 33 |
| Рисунок 3. Уверенность в НАБК | 35 |
| Рисунок 4. Опрос: «Уверены ли вы в том, что НАБК является беспристрастным правоохранительным органом?»..... | 35 |
| Рисунок 6. Использование электронной системы закупок..... | 101 |

Резюме

Монголия – это молодая демократия, в которой проходят быстрые преобразования. Обнаружение значительных минеральных ресурсов усугубило вызовы в сфере государственного управления и коррупции. Монголия начала ряд важных реформ, в том числе в области борьбы с коррупцией, но они еще далеки от того, чтобы дать устойчивые результаты. Отчет о совместном первом и втором раундах мониторинга Монголии описывает последние события в сфере борьбы с коррупцией в стране, отслеживает прогресс или его отсутствие и рекомендует дальнейшие действия.

Антикоррупционная политика

Срок действия предыдущей стратегии по борьбе с коррупцией Монголии истек в 2010 году, и с того времени Монголии не удалось принять новый программный документ. Агентство по борьбе с коррупцией разработало проект новой стратегии и правительство направило его в парламент весной 2015 года. Парламент, однако, отклонил этот проект, основываясь, как сообщается, не на содержании текста, а по причине страха какого-либо дополнительного усиления Агентства по борьбе с коррупцией. В докладе высказывается сожаление по этому поводу и содержится призыв срочно принять новую стратегию и план действий по ее реализации. Кроме того, в Монголии отсутствует механизм высокого уровня для координации антикоррупционной политики, и он также не предусматривается проектом стратегии.

Монголия проводит большое количество высококачественных исследований коррупции на регулярной основе. Многие из исследований заказываются и проводятся правительством. Это похвальная практика. Тем не менее, результаты исследований не влияют на политику по борьбе с коррупцией и не воплощаются в дальнейшем в конкретные меры по борьбе с коррупцией. Вместо того, чтобы рассматривать такие исследования в качестве самоцели, антикоррупционные исследования должны рассматриваться как важный инструмент для разработки и проведения политики в области борьбы с коррупцией, которая реагирует на ситуацию с коррупцией в Монголии.

Независимое агентство по борьбе с коррупцией (НАБК) остается единым центром для всех вопросов борьбы с коррупцией в стране. Агентство занимается предотвращением коррупции, коррупционными исследованиями, повышением осведомленности общественности и образованием, расследованием коррупционных правонарушений, анализом деклараций об активах и доходах публичных служащих. Мониторинговый отчет делает вывод, что такие полномочия слишком широкие для одного агентства, чтобы справиться с ними. Поэтому доклад сожалеет, что не были предприняты никакие действия для улучшения организационных возможностей и независимости НАБК, например путем создания его региональных отделений. Из-за нехватки ресурсов, НАБК должно определить приоритеты в своей работе, потому что оно не может справиться со всеми различными задачами в его ведении. Агентство должно также искать дополнительных союзников в правительстве на национальном и местном уровне, более активно вовлекая их в область борьбы с коррупцией. Следует исключить любое политическое вмешательство в назначение руководства НАБК.

Установление уголовной ответственности за коррупцию

Уголовное законодательство Монголии все еще не соответствует международным стандартам в области криминализации коррупции. В действующем Уголовном кодексе Монголии отсутствует ряд ключевых положений и он должен быть пересмотрен, в частности, путем: криминализации предложения и обещания взятки, принятия такого предложения или обещания, а также просьбы взятки; определения "взятки", чтобы оно охватывало нематериальные и неденежные преимущества;

установления прямой уголовной ответственности за коррупцию в частном секторе и торговлю влиянием, и введения эффективной ответственности юридических лиц.

Монголия в настоящее время рассматривает проект нового Уголовного кодекса. Это отличная возможность для исправления выявленных недостатков и усиления положений уголовного законодательства Монголии о коррупционных правонарушениях. Тем не менее, нынешний проект документа, который группа по мониторингу изучила, необходимо значительно доработать до его принятия для того, чтобы исправить недостатки, выявленные в действующем законе. Точно так же новый кодекс должен учитывать рекомендации, касающиеся соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций за совершение коррупционных правонарушений, обеспечить действенные меры по конфискации.

Мониторинговая группа пришла к выводу, что охват иммунитетов от уголовного преследования коррупционных правонарушений в Монголии является чрезмерным - как с точки зрения чиновников, пользующихся такими иммунитетам, так и охвата соответствующих привилегий, связанных с должностью. Для большинства чиновников, пользующихся иммунитетом, отсутствуют эффективные процедуры по их снятию; органы, ответственные за лишение иммунитета, имеют почти неограниченную свободу при принятии решений по соответствующим запросам. Иммунитеты не являются функциональными. Иммунитеты, таким образом, представляют собой существенный барьер для эффективного расследования и уголовного преследования коррупции в Монголии. Они могут быть одной из причин, почему проводится так мало расследований коррупции высокого уровня. Такие широкие иммунитеты культивируют атмосферу безнаказанности и подрывают и препятствуют деятельности правоохранительных органов. Они должны быть в срочном порядке пересмотрены и приведены в соответствие с международными стандартами и передовой практикой.

Срок давности привлечения к ответственности за коррупционные преступления является еще одним препятствием для эффективного уголовного преследования коррупции в Монголии. Соответствующие сроки слишком короткие и не предоставляют достаточного времени, чтобы подготовить и рассмотреть дело, особенно сложное (каковыми являются большинство коррупционных дел). Срок давности также не прерывается предъявлением обвинения или иными процессуальными действиями, а также в период, когда лицо пользовалось иммунитетом.

В мониторинговом отчете выражается особая озабоченность в связи с недавним законом об амнистии, принятым в Монголии. В случае принятия закона, это приведет к прекращению большинства коррупционных дел, которые расследуются НАБК. Это похоже на попытку освободить от ответственности тех, кто обвиняется в коррупционных преступлениях, а также парализовать НАБК, что, похоже, уже является тенденцией в Монголии и требует пристального внимания всех заинтересованных сторон. В докладе настоятельно рекомендуется отклонить любой закон об амнистии, который предоставляет иммунитет от уголовного преследования за коррупцию или приводит к прекращению рассматриваемых дел.

Предотвращение коррупции

В мониторинговом отчете отмечается, что **государственная служба** в Монголии остается политизированной, а разграничение политических и профессиональных служащих не соблюдается на практике. Подход на основании личных качеств не реализован при повышении в должности государственных служащих. Состав Совета по гражданской службе вызывает беспокойство. Должны быть определены четкие и прозрачные принципы по выплате премий. Монголия разработала комплексное законодательство об антикоррупционных ограничениях и запретах, конфликте интересов и раскрытии активов. Законодательство, однако, является противоречивым и слишком громоздким и должно быть упорядочено. Рекомендуется пересмотреть два основных антикоррупционных закона (Закон о борьбе с коррупцией и Закона о конфликте интересов) и,

возможно, объединить их в один закон с четкой системы ограничений, обязательств, процедур и санкций.

Рекомендуется также упростить **систему декларирования** и централизовать контроль за подачей и проверкой деклараций в НАБК. Должно быть реализовано обязательное он-лайн опубликование всех или большинства деклараций. Определение конфликта определения следует расширить в соответствии с международными стандартами.

Мониторинговый отчет приветствует то, что **антикоррупционная оценка** включена в процесс подготовки нормативных актов согласно действующему и будущему закону. В то же время, упомянутые положения, как представляется, не предусматривают полноценную антикоррупционную проверку (экспертизу) проектов и действующих нормативно-правовых актов. Отчет приветствует намерение отделить регулирование материального права процедур публичной администрации и судебного процесса рассмотрения административных жалоб. Это должно внести ясность и эффективность в **процедуры публичного управления** и соответствующий механизм рассмотрения жалоб.

В области **государственного финансового контроля и аудита** в отчете отмечается, что Монголия достигла значительного прогресса в создании эффективной системы государственного финансового управления и контроля. Монгольская Национальная служба аудита – это независимое и хорошо функционирующее учреждение, хотя дополнительные гарантии независимости рекомендуется. Функция внутреннего аудита была создана во всех министерствах наряду с комитетами внутреннего аудита. Министерство финансов отвечает за методологию и руководства для государственных внутренних аудиторов. Правительство утвердило необходимые подзаконные акты, в том числе Хартию внутреннего аудита. Несмотря на эти достижения, внутренний аудит в государственном секторе Монголии по-прежнему находится относительно в зачаточном состоянии, и многое еще предстоит сделать, чтобы убедиться, что функция продолжает развиваться. Доклад рекомендует принятие закона о внутреннем аудите.

Нормативно-правовая база по **государственным закупкам** требует дополнительных изменений, чтобы устранить возможности коррупции. Общий закон о государственных закупках или специальные законодательные положения должны охватывать все государственные контракты и обеспечивать конкурентные процедуры закупок. Это включает в себя закупки за средства Банка развития Монголии и других внебюджетных фондов, а также закупки в дорожном секторе. Коррупция в государственных закупках в Монголии остается широко распространенной, особенно когда это связано с крупными инфраструктурными проектами. Это касается также государственно-частного партнерства и соглашений о концессиях. Агентство государственных закупок должно быть усилено в своих полномочиях и кадровом потенциале. Доклад приветствует движение в сторону электронных закупок в стране и призывает его продолжать, чтобы все этапы закупочного цикла были переведены в электронный и прозрачный формат. Механизм надзора должен быть усилен, в частности путем сведения к минимуму числа органов для рассмотрения жалоб и обеспечения их независимости от правительства.

Монголия в основном не реализовала рекомендации СПД касательно **доступа к информации**. Это касается, в частности, пересмотра монгольского Закона о праве на информацию, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. Монголия не ввела сдерживающие административные санкции за нарушение права на доступ к информации государственными должностными лицами, а также не создала независимый надзорный механизм для обеспечения соблюдения доступа к информации, как это было рекомендовано. Уголовное законодательство Монголии по-прежнему предусматривает уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а соответствующие положения применяются на практике. Принятие Закона о прозрачных счетах приветствуется и может служить примером для других стран. Закон следует реализовать в надлежащий способ и в полном объеме. В отчете отмечается новая тема - прозрачность собственности на СМИ в Монголии, где рекомендуется в срочном порядке принять

поправки и внедрить детальные требования к прозрачности структуры собственности. Такие положения должны создать действенный механизм опубликования и проверки структуры собственности средств массовой информации, в том числе их бенефициарных владельцев и крупных акционеров (прямых или косвенных).

Законодательство Монголии о **финансировании политических партий** очень слабое и остается почти не реализованным. Эту ситуацию следует срочно исправить. Отсутствие эффективного контроля над политическими финансами способствует политической коррупции и контролю государственных учреждений со стороны корыстных интересов. Существующие базовые нормы, регулирующие партийные финансы, не исполняются и их можно легко обойти на практике. Отсутствует государственный орган, который был бы ответственен за мониторинг и надзор за партийными финансами. Требования прозрачности не соблюдаются и партийные финансы остаются в тени. Требования относительно финансирования избирательных кампаний также неэффективны; Главная избирательная комиссия не имеет организационных возможностей эффективно контролировать их исполнение. В целом соответствующее законодательство требует комплексных существенных изменений. Поэтому в отчете приветствуется разработка закона о прозрачности финансирования политических партий. Подготовка закона, однако, должна проводиться в прозрачный способ и в тесном сотрудничестве с гражданским обществом.

Судебная власть в Монголии остается коррумпированной и подверженной политическому влиянию и кумовству. Реформа, реализованная в 2013 году, была важной, но недостаточной. Только конституционные изменения могут привести к необходимым институциональным изменениям, в частности, путем удаления или ограничения до минимума роли политических органов в карьеры судей и создания подлинно независимой судебной системы. Состав Генерального судебного совета должен быть приведен в соответствие с международными стандартами. Президент и парламент должны быть устранены из процесса назначения и увольнения судей. Набор судей на основе личных качеств находится в начальной стадии реализации и должен развиваться – необходимо упорядочить соответствующие процедуры и обеспечить прозрачность и справедливость каждого этапа.

Как и для других стран в регионе, **добропорядочность в частном секторе** остается относительно новой темой для Монголии. Проект новой программы по борьбе с коррупцией не предусматривает каких-либо направлений или действий в отношении основных сфер коррупционных рисков в частном секторе или мер в самом частном секторе. Отчет приветствует проведение оценки государственных предприятий по заказу НАБК и полученные в результате рекомендации относительно прозрачности корпоративных бюджетов и закупок. Эти рекомендации должны быть реализованы. Никаких действий не было предпринято, чтобы ввести раскрытие бенефициарных владельцев юридических лиц.

Мониторинг Монголии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (Стамбульский план действий или СПД) был одобрен в 2003 году и является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину; другие страны Сети принимают участие в его реализации. Реализация Стамбульского плана действий включает в себя систематическую и регулярную взаимную экспертную оценку правовых и институциональных рамок для борьбы с коррупцией в охваченных стран.

Монголия присоединилась к Стамбульскому плану действий в сентябре 2012 года. Первоначальный обзор Монголии был проведен в 2013-2014 гг. Он был основан на отчете о самооценке Монголии, предоставленном в 2013 году. Группа по обзору провела оценку без выезда в страну и подготовила отчет по обзору. Этот отчет был принят на пленарном заседании СПД 18 апреля 2014 года.

Поскольку Монголия присоединилась к СПД позже, чем другие страны-участницы, после начального обзора был проведен совместный первый и второй раунды мониторинга. Органы власти Монголии представили в апреле 2015 года ответы на мониторинговый вопросник, подготовленный специально для Монголии, вместе с другими запрошенными материалами. Визит в Улан-Батор был проведен 2-5 июня 2015 года. После посещения страны, органы власти Монголии предоставили дополнительную информацию.

Команда по мониторингу, которую возглавлял г-н Дмытро Котляр (консультант, Секретариат Сети ОЭСР), включала:

- **Г-жа Эяна Кончевичите**, офицер по вопросам международных отношений, Специальная служба расследований, Литва;
- **Г-жа Лилит Петросян**, комиссар, Комиссия по этике высокопоставленных служащих, Армения;
- **Г-н Самир Махмудов**, прокурор, Антикоррупционный департамент, Генеральная прокуратура, Азербайджан;
- **Г-н Евгений Смирнов**, старший советник, Департамент политики закупок, Европейский банк реконструкции и развития;
- **Г-жа Бадамчимег Дондог**, аналитик по вопросам финансового управления, Глобальная практика управления, Мобилизация и управление публичными ресурсами, Представительство Всемирного банка в Монголии;
- **Г-н Брукс Хикман**, секретариат ОЭСР;
- **Г-жа Ольга Савран**, менеджер Сети ОЭСР, секретариат Сети ОЭСР.

Национальным координатором для мониторинга со стороны Монголии выступало Независимое агентство по борьбе с коррупцией. **Г-жа Бат-Отгон Буджав** и **г-н Галбадрах Соном** от Независимого агентства по борьбе с коррупцией обеспечивали координацию со стороны Монголии.

Секретариат ОЭСР организовал отдельные встречи с представителем гражданского общества, бизнеса и международных организаций. Встречи с представителями НГО и бизнес-сообщества были совместно организованы и принимались Фондом «Азия» в Монголии (The Asia Foundation), а встреча с международными представителями была совместно организована и принималась Посольством Великобритании в Монголии и ООН / ПРООН Монголия.

Группа по мониторингу хотела бы выразить свою признательность правительству Монголии за

эффективное сотрудничество в ходе мониторинга и, в частности, служащим Независимого агентства по борьбе с коррупцией. Группа по мониторингу также благодарна монгольским властям и негосударственным организациям за открытые и конструктивные дискуссии, которые имели место во время визита в страну; Посольству Великобритании в Монголии, ООН / ПРООН Монголия, Фонду «Азия», Transparency International Монголия, Азиатскому банку развития, Посольству США в Монголии, Деловому совету Монголии за помощь в организации визита в страну.

Группа по мониторингу хотела бы поблагодарить Представительство Всемирного банка в Монголии за помощь в организации визита в страну и, особенно, **г-жу Бадамчимег Дондог** (раздел по государственному финансовому контролю и аудиту) и **г-жу Герелгуа Церендагва** (раздел по государственному закупкам) за их помощь во время визита в страну и при подготовке отчета.

Этот отчет был подготовлен на основе ответов правительства Монголии на вопросник, выводов группы по мониторингу в результате визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Монголии и НГО, а также исследования команды по мониторингу, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Отчет был принят на пленарном заседании Сети ОЭСР / Стамбульского плана действий в Париже 9 октября 2015. Он содержит следующие рейтинги соблюдения относительно рекомендаций первоначального обзора Монголии: **из 19 предыдущих рекомендаций Монголия не выполнила четыре рекомендации, частично выполнила 12 рекомендаций, в основном выполнила три рекомендации. Ни одна из рекомендаций не была выполнена полностью. Отчет о совместном первом и втором раундах мониторинга содержит четыре новые рекомендации и подтвердил (оставил в силе) 15 предыдущих рекомендаций.**

Отчет будет обнародован после встречи, в том числе на www.oecd.org/corruption/acn. Органы власти Монголии приглашаются распространить отчет как можно шире. Чтобы представить и содействовать реализации результатов совместного первого и второго раундов мониторинга Секретариат Сети ОЭСР организует повторный визит в Монголию, который будет включать встречу с представителями органов государственной власти, гражданского общества, бизнеса и международного сообщества. Правительству Монголии будет предложено предоставлять регулярные отчеты о мерах, принятых для реализации рекомендаций, на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий.

Мониторинг Монголии в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется при финансовой поддержке Соединенных Штатов, Швейцарии и Соединенного Королевства.

Информация о стране

Экономическая и социальная ситуация

Монголия является страной в Центральной Азии с населением около 3 миллионов человек (оценка 2015 г.) и площадью 1 564 116 квадратных километров. Страна не имеет выхода к морю и граничит с Россией и Китаем.

В последние годы Монголия претерпела экономическую трансформацию в результате эксплуатации своих значительных ресурсов полезных ископаемых (обширных месторождений меди, угля, молибдена, олова, вольфрама и золота). На горнодобывающую отрасль приходится почти 90% экспорта страны, а прямые иностранные инвестиции в отрасль составили почти 50% государственных доходов в 2011 году. Горнодобывающий сектор в 2014 году отвечал за 18,5% ВВП Монголии, 58,7% ее промышленного производства и 17,5% доходов бюджета¹. Проект по добычии меди и золота «Ою Толгой», как ожидается, составит одну треть от ВВП к 2020 году². В результате крупных ПИИ в горнодобывающий сектор, Монголия стала одной из наиболее быстро растущих экономик мира³.

Темпы экономического роста в 2014 году оценивались в 7,8%. Хотя это больше, чем рост ВВП Монголии в 6,4% в 2010 году, это ниже, чем пиковый темп роста Монголии в 17,5% в 2011 году и даже оценочных 11,6% роста, которые Монголия имела в 2013 году⁴. ВВП на душу населения (ППС) в 2014 году составлял 12 063 доллара США. Это отображает продолжающийся рост с 11 191 доллара США в 2013 году и 7 552 долларов США в 2010 году⁵. На Китай приходится более 90% экспорта Монголии и Китай является крупнейшим поставщиком товаров в Монголию. Монголия зависит от России в поставке энергоносителей; в 2013 году Монголия приобрела около 75% бензина и дизельного топлива и значительное количество электроэнергии из России.

Бедность была на нисходящем тренде в течение последнего десятилетия. Совсем недавно, она снизилась с 38,7% в 2010 году до 27,4% в 2012 году⁶.

Политическая система

Монголия является парламентской республикой с избираемыми на прямых выборах президентом и однопалатным национальным собранием, Великим государственным хуралом, который состоит из 76 членов. Парламент назначает премьер-министра и министров, предложенных премьер-министром, в консультациях с президентом. В Монголии действует ряд политических партий, крупнейшими из них являются Монгольская Народная партия и Демократическая партия.

Г-н Цахиагийн Элбэгдорж (дважды бывший премьер-министр и член Демократической партии) был избран президентом Монголии 26 июня 2013 г. на второй срок. Последние выборы в Великий государственный хурал были проведены в июне 2012 года со следующими результатами: Демократическая партия получила 34 места; Монгольская Народная партия - 26 мест; Коалиция

¹ Источник: <https://eiti.org/Mongolia>, www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/EITIMWorkReport2014en.pdf.

² Источник: www.worldbank.org/en/news/feature/2012/03/16/mongolia-strikes-balance-between-development-environmental-protection.

³ Источник: IMF Country Report No. 15/109, April 2015, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15109.pdf.

⁴ Источник: World Bank, 2014, www.worldbank.org/en/country/mongolia/overview.

⁵ Источник: World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD/countries/1W-MN?display=graph>.

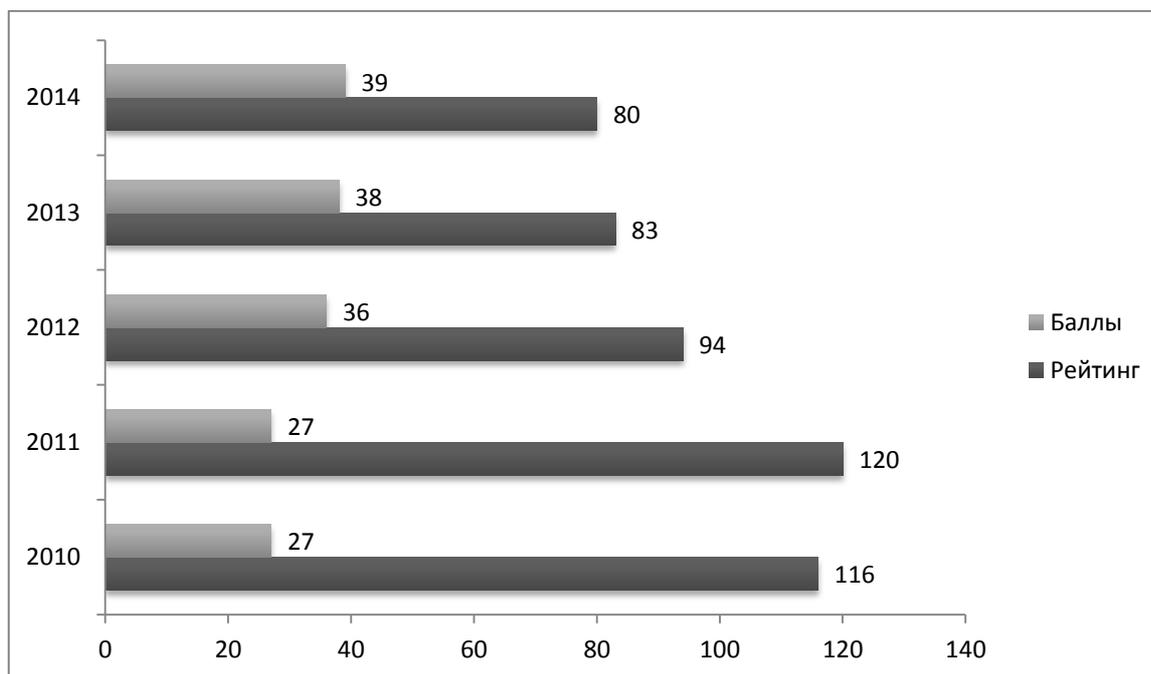
⁶ Источник: World Bank, 2014, www.worldbank.org/en/country/mongolia/overview.

справедливости - 11 мест; «Гражданская воля» и Партия зеленых - 2 места; независимые - 3 места. В 2012 году парламент был впервые избран по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе выборов. Новое правительство было сформировано в ноябре 2014 года.

Тенденции в коррупции

Коррупция считается широко распространенной в Монголии. Быстрое преобразование Монголии в результате разведки полезных ископаемых принесло вместе с собой значительные вызовы в сфере государственного управления и коррупции. Ниже приводятся некоторые оценки и результаты опросов, отражающие восприятие и опыт коррупции и надлежащего управления в Монголии:

Рисунок 1. Рейтинг Монголии в Индексе восприятия коррупции Transparency International



Баллы: 0 = очень коррумпированный, 100 = очень некоррумпированный

Источник: Transparency International, Corruption Perception Index, 2010-2014, www.transparency.org/research/cpi.

Таблица 1. Монголия в Глобальном барометре коррупции 2013 г. Transparency International

| За последние два года, как изменился уровень коррупции в стране? | | | По вашему мнению, насколько коррупция является проблемой в государственном секторе в вашей стране? | В ваших отношениях с государственным сектором, насколько важны личные контакты и / или отношения, чтобы добиться результата? | В какой степени правительство страны контролируется несколькими крупными субъектами, действующими в своих собственных интересах? | Насколько эффективны, по вашему мнению, действия вашего правительства в борьбе с коррупцией? | | |
|--|-----------------------|------------|--|--|--|--|---------------|------------------|
| Уменьшился | Остался без изменений | Увеличился | По шкале от 1 до 5 (5 = очень серьезная проблема) | Важны или очень важны (% респондентов) | В большой степени или полностью (% респондентов) | Эффективны | Не эффективны | Ни то, ни другое |
| 19 % | 32% | 48% | 4.8 | 73% | 12% | 25 % | 39% | 36% |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013.

Таблица 2. Восприятие изменения уровня коррупции в Монголии за последние три года

| В течение последних трех лет, как изменился уровень коррупции в Монголии? (В процентах от числа опрошенных) | Ноябрь 2012 | Март 2013 | Сентябрь 2013 | Март 2014 | Апрель 2015 |
|---|-------------|-----------|---------------|-----------|-------------|
| Уменьшился (сильно/немного) | 13.8 | 17.6 | 27.5 | 26.3 | 14.0 |
| Остался прежним | 25.8 | 34.1 | 31.5 | 33.8 | 26.9 |
| Увеличился (немного/сильно) | 60.4 | 48.3 | 41.0 | 39.9 | 59.0 |

Источник: The Asia Foundation/Sant-Maral Foundation (июнь 2015 г.), "Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project", рисунок 4.1, стр. 20 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Таблица 3. Восприятие ожидаемых изменений в уровне коррупции в следующие три года

| Согласно вашему ожиданию, как изменится уровень коррупции в ближайшие три года? (В процентах от числа опрошенных) | Ноябрь 2012 | Март 2013 | Сентябрь 2013 | Март 2014 | Апрель 2015 |
|---|-------------|-----------|---------------|-----------|-------------|
| Уменьшится (сильно/немного) | 44.6 | 48.8 | 52.5 | 45.8 | 27.4 |
| Останется прежним | 28.9 | 31.1 | 27.1 | 30.8 | 37.5 |
| Увеличится (немного/сильно) | 26.5 | 20.1 | 20.3 | 23.4 | 35.2 |

Источник: The Asia Foundation/Sant-Maral Foundation (июнь 2015 г.), "Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project", рисунок 4.2, стр. 20 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Таблица 4. Восприятие коррупции в Монголии по институтам, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| Процент респондентов, которые считали, эти институты в стране были коррумпированы / чрезвычайно коррумпированы | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-------|-----|-----|----------------------------|--------|------------------------|-----------------|----------------------------|---------|---|
| Политические партии | Парламент | Армия | НГО | СМИ | Религиозные организации | Бизнес | Система образования | Судебная власть | Система охраны здоровья | Полиция | Публичные/ государственные служащие |
| 65 | 63 | 27 | 16 | 39 | 11 | 45 | 63 | 73 | 71 | 66 | 77 |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/qcb2013.

Таблица 5. Пять самых коррумпированных институций в Монголии

| Дата | Рейтинг 1 (наивысший) | Рейтинг 2 | Рейтинг 3 | Рейтинг 4 | Рейтинг 5 (самый низкий) |
|---------------|--------------------------|--|-----------------|--------------------------------------|--|
| Апрель 2011 | Земельные ресурсы | Горная добыча | Судьи | Таможня | Политические партии |
| Ноябрь 2012 | Земельные ресурсы | Горная добыча | Местные закупки | Агентство профессиональных инспекций | Политические партии |
| Март 2013 | Земельные ресурсы | Государственная администрация по горной добыче | Местные закупки | Политические партии | Таможня |
| Сентябрь 2013 | Земельные ресурсы | Государственная администрация по горной добыче | Местные закупки | Политические партии | Частные компании в секторе горной добычи |
| Март 2014 | Земельные ресурсы | Государственная администрация по горной добыче | Местные закупки | Судьи | Таможня |
| Апрель 2015 | Земельные ресурсы | Политические партии | Горная добыча | Правительство | Парламент |

Источник: The Asia Foundation/Sant-Maral Foundation (июнь 2015 г.), "Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project", таблица 3.1 (выдержки), стр. 17 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Таблица 6. Опыт коррупции в публичном секторе, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| Платили ли вы или кто-либо в вашей семье взятку для получения одной из этих услуг в течение последних 12 месяцев? (Результаты показаны для тех, кто имел контакт с услугой) | | | | | | | |
|--|------|-------------------------|---------|--------------------------|-----|----------------------|-------------------|
| Образование | Суды | Система охраны здоровья | Полиция | Регистрация и разрешения | ЖКХ | Налоги и/или таможня | Земельные ресурсы |
| 34 | 35 | 35 | 39 | 19 | 8 | 22 | 21 |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013.

Таблица 7. Причины коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| Какая самая распространенная причина для уплаты взяток? (% ответов) | | | |
|--|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Как подарок или в виде благодарности | Чтобы получить более дешевую услугу | Для ускорения принятия решения | Единственный способ получения услуги |
| 23 | 10 | 38 | 28 |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013.

Таблица 8. Причины коррупции, SPEAK, 2015

| Причины для дачи взяток* | Ноябрь 2012 | Март 2013 | Сентябрь 2013 | Март 2014 | Апрель 2015 |
|--|-------------|-----------|---------------|-----------|-------------|
| Чтобы получить услугу, на которую я имел право | 55.6 | 63.0 | 58.7 | 65.0 | 67.4 |
| Чтобы избежать проблемы с властями | 24.9 | 19.3 | 16.3 | 16.5 | 16.3 |
| Была прямая просьба взятки | 16.6 | 8.4 | 20.2 | 13.6 | 15.2 |
| Ничего из перечисленного | 3.0 | 9.2 | 4.8 | 4.9 | 1.1 |

* Какие из следующих ответов соответствуют взяткам, которые вы заплатили за последние три месяца? (В процентах от числа опрошенных)

Источник: The Asia Foundation/Sant-Maral Foundation (июнь 2015 г.), "Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project", рисунок 9.4, стр. 37 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Таблица 9. Гражданская активность в борьбе против коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| «Были бы вы готовы сделать одно из следующего?» (процент тех, кто готов сделать следующее) | | | | |
|--|---|--|--|--|
| Подписать петицию с просьбой к правительству делать больше для борьбы с коррупцией | Принять участие в мирной акции протеста или демонстрации против коррупции | Присоединиться к организации, которая работает для того, чтобы снизить уровень коррупции, в качестве активного члена | Платить больше, чтобы купить товар от компании, которая является чистой / свободной от коррупции | Распространять информацию о проблеме коррупции через социальные сети |
| 80 | 55 | 47 | 57 | 70 |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013.

Таблица 10. Опыт коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| Отказ от дачи взяток | | | |
|--|-----|--|-----|
| Просили ли вас когда-либо дать взятку? | | Если да, то отказались ли вы от дачи взятки? | |
| Да | Нет | Да | Нет |
| 41% | 59% | 31% | 69% |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013.

Таблица 11. Уведомление о коррупции, Глобальный барометр коррупции 2013 г.

| Уведомите ли вы о случае коррупции? (%) | | Если да, то уведомите ... (%) | | | | | Если нет, то почему ... (%) | | | |
|---|-----|-------------------------------|---------------------------------------|-----------------|---------------|--------|-----------------------------|----------------|---------------------------------------|--------|
| Да | Нет | Непосредственно в институцию | Общую государственную «горячую линию» | Независимые НГО | Новостные СМИ | Другое | Не знаю, кому сообщить | Боязнь санкций | Это все равно не будет иметь значения | Другое |
| 78 | 22 | 23 | 50 | 5 | 20 | 2 | 15 | 29 | 55 | 1 |

Источник: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2013, www.transparency.org/gcb2013

Таблица 12. Уведомление о коррупции, SPEAK, 2015

| Уведомят (куда):* | Ноябрь 2012 | Март 2013 | Сентябрь 2013 | Март 2014 | Апрель 2015 |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------|
| Руководство | 29.5 | 27.5 | 18.2 | 29.5 | 22.0 |
| НАБК | 53.7 | 52.6 | 62.9 | 52.3 | 50.0 |
| Полиция | 7.5 | 4.7 | 6.9 | 9.1 | 9.0 |
| СМИ | 7.9 | 14.7 | 11.3 | 8.5 | 5.0 |
| Правительственная «горячая линия» ("11-11") | Не вариант во время проведения опроса | 14.0 |

* Куда вы сообщите о коррупции, если будете сообщать? (Процент респондентов, которые ответили «да» по каждому пункту)

Источник: The Asia Foundation/Sant-Maral Foundation (июнь 2015 г.), "Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption: Strengthening Transparency in Mongolia Project", рисунки 9.2(a) и 9.2(b), стр. 36 (данные до апреля 2015 г.).

Таблица 13. Монголия в международных рейтингах надлежащего управления и ведения бизнеса

| Рейтинг и организация | Место Монголии | Количество стран в рейтинге |
|---|--------------------------------|-----------------------------|
| «Ведение бизнеса» (Doing business), 2015, Всемирный банк | 135 (139 в 2014 г.) | 189 |
| Индекс экономической свободы (Economic Freedom Index) 2015, Heritage Foundation | 96 (98 в 2014 г.) | 178 |
| Глобальный рейтинг конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) 2014-2015, World Economic Forum | 98 (107 в 2013-2014 гг.) | 144 |
| - Бремя государственного регулирования | 114 (119) | |
| - Имущественные права | 100 (110) | |
| - Прозрачность процесса принятия государственных решений | 87 (105) | |
| - Незаконные платежи и взятки | 82 (94) | |
| - Независимость судебной власти | 108 (111) | |
| - Фаворитизм в решениях государственных служащих | 125 (132) | |
| - Бремя таможенных процедур | 115 (135) | |
| Мировые индикаторы управления (Worldwide Governance Indicators), Контроль коррупции, 2013, Всемирный банк | 40 ⁷ (30 в 2008 г.) | 215 |

Источник: Doing business, 2015, World Bank (www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015); Economic Freedom Index 2015, Heritage Foundation (www.heritage.org/index/); Global Competitiveness Index 2014-2015, World Economic Forum (www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015); Worldwide Governance Indicators, 2013, World Bank (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>).

⁷ Процентильный рейтинг указывают процент стран мира, которые занимают место ниже указанной стране, так что более высокие значения указывают на лучшие показатели системы управления. Источник: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

Сокращения

| | |
|-----------|--|
| АГЗ | Агентство по государственным закупкам |
| БДИПЧ | Бюро по демократическим институтам и правам человека |
| БРМ | Банк развития Монголии |
| ВОА | Высший орган аудита |
| ВИК | Всеобщая избирательная комиссия |
| ВПП | взаимная правовая помощь |
| ГП | Генеральная прокуратура |
| ГРЕКО | Группа государств Совета Европы против коррупции |
| ГСС | Генеральный совет судей |
| ЗГА | Закон о государственном аудите |
| ЗГЗ | Закон о государственных закупках |
| ЗГС | Закон о государственной службе |
| ЗКИ | Закон о конфликте интересов |
| ИПДП | Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности |
| КЗБ | Комплексный закон о бюджете |
| КООНПК | Конвенция ООН против коррупции |
| мнт | монгольский тугрик |
| МРОТ | минимальный размер заработной платы |
| НАБК | Независимое агентство по борьбе с коррупцией |
| НГО | негосударственная организация |
| НПА | нормативно-правовой акт |
| НСА | Национальная служба аудита |
| ОБСЕ | Организация безопасности и сотрудничества в Европе |
| ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ПОП | Партнерство «Открытое правительство» |
| ПРООН | Программа развития ООН |
| ПФР | Подразделение финансовой разведки |
| Сеть ОЭСР | Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии |
| СКК | Судебная квалификационная комиссия |

| | |
|------|---|
| СМИ | средства массовой информации |
| СПД | Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией |
| УК | Уголовный кодекс Монголии |
| УПК | Уголовно-процессуальный кодекс Монголии |
| ЦОГС | Центральный орган государственной службы |
| ТИ | Transparency International |

1. Политика борьбы с коррупцией

1.1.-1.2. Политическая воля в сфере борьбы с коррупцией, документы антикоррупционной политики

Рекомендация 1.1.-1.2.

- 1) *Принять в кратчайшие сроки новую национальную стратегию (программу) борьбы с коррупцией и план мероприятий с указанием четко обозначенных целей, задач, отдельных мер, измеримых показателей их реализации, ответственных лиц или учреждений, сроков, механизма координации и мониторинга за процессом реализации, распределения необходимых средств. Документы новой политики должны основываться на доказательствах четкого анализа ситуации с коррупцией и тенденций, оценке предыдущих мероприятий по борьбе с коррупцией и предусматривать основные приоритеты. Гражданское общество и предпринимательские организации должны быть вовлечены в процесс разработки и мониторинга за процессом реализации документов антикоррупционной политики.*
- 2) *Создать эффективный механизм на высшем уровне (например, национальный совет) для координации антикоррупционной политики и её реализации, который бы был в достаточной степени независимым от правительства, представлял интересы различных органов и предусматривал существенное представительство со стороны гражданского общества, а также имел необходимые ресурсы, включая надлежащий персонал; необходимо осуществлять регулярную подготовку и опубликование отчетов по реализации антикоррупционной стратегии и плана мероприятий.*
- 3) *Рассмотреть вопрос о разработке отраслевых антикоррупционных стратегий или планов мероприятий для сфер, которые в наибольшей степени подвержены коррупции.*

1) Принять в кратчайшие сроки новую национальную стратегию (программу) борьбы с коррупцией и план мероприятий с указанием четко обозначенных целей, задач, отдельных мер, измеримых показателей их реализации, ответственных лиц или учреждений, сроков, механизма координации и мониторинга за процессом реализации, распределения необходимых средств. Документы новой политики должны основываться на доказательствах четкого анализа ситуации с коррупцией и тенденций, оценке предыдущих мероприятий по борьбе с коррупцией и предусматривать основные приоритеты. Гражданское общество и предпринимательские организации должны быть вовлечены в процесс разработки и мониторинга за процессом реализации документов антикоррупционной политики.

Как отмечалось в первоначальном Отчёте о проверке Монголии в 2014 году, существовал значительный разрыв во времени между разработкой новой антикоррупционной стратегии и истечением срока действия Национальной программы борьбы с коррупцией на 2002-2010 гг. В ходе визита в страну представители государственных органов пояснили, что задержка была вызвана нестабильностью Парламента, повышением уровня осведомленности среди различных политических партий и государственных органов о том, что они могут стать объектом антикоррупционных мер и их страхом, что новая программа по борьбе с коррупцией потенциально

может предоставить более широкий объем полномочий Независимому агентству по борьбе с коррупцией (НАБК).

Представители государственных органов Монголии сообщили о том, что Администрацией Президента была создана рабочая группа для разработки новой программы борьбы с коррупцией. Помимо иных заинтересованных лиц группа включала в себя представителей НАБК, гражданского общества и бизнеса. Проект Национальной программы по борьбе с коррупцией и усилению ответственности и законности был разработан на основе Статьи 43.1 Закона о Парламенте и новой Статьи 2¹ Закона о борьбе с коррупцией (который вступил в силу в январе 2014 года). Последняя Статья предусматривает, что «Парламент обязан одобрить национальную программу борьбы с коррупцией, а план по её реализации должен быть одобрен на период, указанный в одобренной программе». В Статье также содержатся общие положения, согласно которым государственные организации и государственные служащие обязаны соблюдать положения национальной программы в соответствии с законом. Также проект программы предусматривает, что Парламентской постоянной комиссии по законотворчеству, Правительству Монголии и НАБК будет поручено разработать годовой план мероприятий, который должен быть затем представлен в Парламент для одобрения.

Представители государственных органов Монголии пояснили команде экспертов по оценке, что проект программы по борьбе с коррупцией был разработан и представлен Ассоциацией женщин-юристов Монголии для последующего распространения по всей стране. Ассоциация женщин-юристов Монголии выступила организатором обширных обсуждений, прошедших по стране, с целью сбора мнений от государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, частного сектора и средств массовой информации из наибольшего числа регионов. Было получено и обобщено свыше 4000 комментариев. Для работы по специализированным частям программы (например, закупки для государственных нужд, финансовые счета, строительство или добывающая отрасль) привлекались специалисты из соответствующих отраслей для разработки более сфокусированного подхода к коррупционным рискам в соответствующих секторах.

После одобрения новой программы Правительством она была направлена в Парламент для последующего принятия в ходе весенней сессии 2015 года. Согласно представителям государственных органов Монголии новая программа была отклонена и отправлено обратно в Администрацию Президента на дальнейшую доработку. В ходе визита в страну команда экспертов по оценке задала вопрос, выявил ли Парламент какие-либо конкретные проблемы, связанные с предложенной программой. По мнению некоторых опрошенных лиц, на самом деле Парламент не оспаривал достоинства новой программы. Они полагали, что Парламент не пожелал принять новую программу, поскольку, в частности, в отношении некоторых его членов НАБК проводило расследование, в связи с чем члены Парламента не хотели участвовать в каких-либо обсуждениях, которые могли бы усилить позицию НАБК.

НАБ) также изъявило желание открыть больше региональных офисов в западных и восточных районах страны, чтобы иметь возможность оперативно реагировать на связанные с коррупцией вопросы в удаленных регионах. Однако данная просьба не снискала одобрения. Учитывая настойчивое намерение Монголии децентрализовать бюджетные ассигнования органам местного самоуправления, существовали опасения, что НАБК и его региональные отделения станут более могущественными в случае одобрения данной просьбы.

В проекте программы по борьбе с коррупцией предусматривается общий обзор реализации предыдущей стратегии с учетом многочисленных опросов и исследований, которые указывают на положительные изменения в уровне коррупции в различных сферах, а также раздел, содержащий оценку коррупционных рисков, который содержит доказательственную базу для планирования политики.

Эксперты по оценке были удивлены, прочитав, что основная цель программы заключается в обеспечении выполнения Монголией обязательств перед международным сообществом в отношении коррупции и в укреплении репутации Монголии в международном сообществе, в то время как усиление демократического и законного управления, повышение уровня социально-экономического развития и укрепление общественного доверия к правительству перечислены далее. Эксперты по оценке выражают надежду, что мотивацией для программы являлось не внешнее давление, а скорее искреннее желание страны побороть коррупцию и взять процесс под свой контроль. В целом, раздел о целях и задачах сформулирован достаточно в общих чертах и сфокусирован скорее на деятельности, а не на желаемом результате, например, разработки электронных услуг, усовершенствовании регулирования, расширении международного сотрудничества и т.д.

Раздел об основных направлениях включает в себя следующие задачи: укрепление справедливых, ответственных и прозрачных государственных услуг, прозрачность и доступность государственных услуг, прозрачность бюджета, финансов и аудита, мониторинг и подотчетность процесса закупок для государственных нужд, повышение уровня справедливости и прозрачности органов судебной власти, справедливости политических процессов, стимулирование инициатив гражданского общества, повышение уровня профессиональной этики прессы, усовершенствование образования и законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Был предложен ряд мер для каждого из направлений, они схожи с планом мероприятий. Однако предложенные меры недостаточно хорошо структурированы (например, отдельные меры в рамках реформирования государственной службы касаются частного сектора), некоторые из них являются нечеткими или слишком общими (например, обеспечить равное распределение материальных благ, повысить социальную ответственность частных предприятий), и – что более важно – зачастую в отношении этих мер не определены сроки исполнения, ответственные учреждения и критерии для определения результатов реализации.

Хотя эксперты по оценке были рады видеть, что НГО, научное и деловое сообщество являлись частью программы, они не были уверены, каким образом правительство сможет обеспечить выполнение этими различными группами отдельных мер, предусмотренных в программе (например, обеспечить, чтобы частные предприятия подготовили, одобрили и соблюдали кодекс делового поведения, повысить социальную ответственность частных предприятий, обеспечить принятие и реализацию некоммерческими организациями своих кодексов поведения; обеспечить развитие свободной прессы и усовершенствование профессиональной этики и подотчетности).

В отношении мониторинга и реализации программы по борьбе с коррупцией следует отметить положительный момент, заключающийся в том, что проект предусматривает выделение финансирования из государственных и местных бюджетов, а также из иных источников. Команда экспертов по оценке желает подчеркнуть, что любая программа, даже будучи принятой Парламентом, которая не содержит четкий механизм её реализации и не предусматривает выделения требуемого финансирования, сопряжена с риском превращения в собрание пустых заявлений и деклараций в отсутствие кого-либо, кто хотел или мог бы предпринять любые дальнейшие шаги, направленные на обеспечение её реализации.

В отношении плана мероприятий / реализации следует отметить, что он не был разработан до принятия национальной программы по борьбе с коррупцией. Проект программы по борьбе с коррупцией предусматривает, что для этих целей должен быть создан временный комитет, включающий в себя 9 из 11 представителей секторов, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. Члены комитета назначаются Президентом.

Следует отметить, что некоторые из опрошенных, большей частью представители НГО, были довольны стратегией борьбы с коррупцией, которая была разработана и реализована в муниципалитете Улан-Батор. К сожалению, у команды экспертов по оценке не было возможности изучить документ или обсудить его реализацию с органами Улан-Батора в ходе визита в страну. В

связи с этим для команды экспертов по оценке представляется невозможным сделать какие-либо выводы в отношении достижения реальных результатов с помощью стратегии Улан-Батора и плана мероприятий по борьбе с коррупцией, а также в отношении того, могут ли эти стратегия и план выступать в качестве надлежащего примера для иных муниципалитетов. Однако правительство рекомендует взглянуть более внимательно на антикоррупционные документы Улан-Батора и их реализацию с целью их дальнейшего возможного использования на национальном уровне.

2) Создать эффективный механизм на высшем уровне (например, национальный совет) для координации антикоррупционной политики и её реализации, который бы был в достаточной степени независимым от правительства, представлял интересы различных органов и предусматривал существенное представительство со стороны гражданского общества, а также имел необходимые ресурсы, включая надлежащий персонал; необходимо осуществлять регулярную подготовку и опубликование отчетов по реализации антикоррупционной стратегии и плана мероприятий.

Проект стратегии предусматривает наличие механизма мониторинга, который не является в достаточной степени четким или эффективным. Предполагается, что соответствующий комитет парламента будет анализировать отчеты о реализации стратегии. Президент и его администрация должны организовать реализацию стратегии, и в связи с этим они должны создать временный комитет из представителей различных секторов, назначаемых Президентом. Ожидается, что Администрация Совета национальной безопасности (являющегося советом, состоящим из трех членов, включая Президента, Премьер-министра и Спикера Парламента) окажет поддержку данному комитету. Правительство должно обеспечить единое управление для всех исполнительных органов. Ожидается, что различные государственные учреждения будут отчитываться о реализации стратегии перед своими вышестоящими надзорными органами (Президентом, Правительством, Парламентом) рабочей группы / временного комитета. Рабочая группа / временный комитет должны объединить все эти отчеты и представить их парламенту для оценки и рекомендаций.

В отношении Национального совета или иного механизма на высшем уровне, предусмотренного в рекомендации, представители государственных органов Монголии отметили, что Национальный совет существовал для целей осуществления мониторинга за реализацией предыдущей программы по борьбе с коррупцией на 2002-2010 гг. Было принято решение о его роспуске после создания Независимого агентства по борьбе с коррупцией в качестве специализированного агентства, которое рассматривалось в качестве идеального органа для решения вопросов коррупции в стране.

Команда экспертов по оценке сожалеет об отсутствии четкого понимания относительно реализации и мониторинга национальной программы по борьбе с коррупцией. Она ещё раз подчеркивает свою позицию, что в Монголии необходимо создать на высшем уровне механизм по координации антикоррупционных мер в рамках национальной программы, при этом он должен быть в существенной степени независимым от правительства в целях осуществления независимого и эффективного мониторинга за его действиями. Он должен быть наделен полномочиями по высказыванию критических замечаний и ускорению процессов в случае возникновения ненадлежащих задержек или при отсутствии необходимого финансирования для реализации согласованных антикоррупционных мер. Также он должен включать в себя представителей гражданского общества, которые могли бы высказать свое мнение в отношении общественного ожидания и беспокойности. Также важно, чтобы данный орган был обеспечен необходимым финансированием и персоналом для реализации соответствующих мер, а именно: изучения отдельных мер, сроков, проблем, связанных с реализацией, выявления проблем, связанных с реализацией, выработкой рекомендаций или принятия корректирующих последующих мер. В качестве надзорного органа он также должен продемонстрировать четкую ответственность и контроль в отношении достижения ясных и конкретных результатов, которые должны быть своевременно доведены до общественности в понятной форме. В ряде случаев команда экспертов по оценке получала от отдельных опрошенных лиц комментарии, что даже в случае обеспечения

общественного доступа к информации со стороны различных государственных органов, такая информация зачастую была весьма запутанной, сложной для понимания, не подкреплённой анализом или содержанием, подтверждающим сделанные выводы. По мнению экспертов по оценке важно обеспечить, чтобы предоставляемая общественности информация была четкой, прозрачной, релевантной и простой для понимания.

3) Рассмотреть вопрос о разработке отраслевых антикоррупционных стратегий или планов мероприятий для сфер, которые в наибольшей степени подвержены коррупции.

Представляется, что на сегодняшний день отраслевые планы не были разработаны. Более того, проект программы не содержит указаний на намерения по разработке таких планов. В то же время в разделе об оценке рисков указаны некоторые сферы рисков – например, здравоохранение, образование, налоговая сфера, проверки, таможня, местная администрация, выделение земельных участков, а также лицензирование – которые могли бы извлечь пользу из отдельных планов мероприятий.

Хотя секторальные планы действий не были разработаны в соответствии с рекомендациями СПД, НАБК сообщает о конкретных действиях, предпринятых на основе отраслевых исследований. Например, на основе выводов опроса «Коррупция в секторе здравоохранения», проведенного НГО «Независимый исследовательский институт» при содействии Фонда Азии, НАБК организовало инспекции, антикоррупционные тренинги и мероприятия по профилактике в 9 больницах провинций, 8 больницах столицы и районов и 4 больницах национального уровня; НАБК выдало рекомендации и уведомления администрациям больниц, аннулировало 5 контрактов и 6 процедур, привлекла к ответственности 4 должностных лица.

Также следует отметить, что в Монголии были проведены многие и известные обзоры, включая те, которые проводились регулярно с 2006 года, которые могут стать основой для проведения сравнительного анализа в отношении изменения ситуации с коррупцией в стране. В частности, Обзор ожидания и информированности относительно коррупции (SPEAK), проведение которого было спонсировано Фондом Азии и иными, четко обозначил те сферы, которые считаются в наибольшей степени коррумпированными. Согласно населению Монголии, наиболее коррумпированными учреждениями являются следующие: органы, отвечающие за использование земельных участков, органы, отвечающие за вопросы таможенного оформления и недропользования, судьи, национальное правительство и парламент. Неясно, почему не было предпринято никаких конкретных шагов для решения этих вопросов, которые были обозначены в качестве вызывающих у населения наибольшую обеспокоенность на протяжении последнего десятилетия.

Команда экспертов по оценке выражает надежду, что надлежащее внимание будет уделено данной части рекомендации, поскольку она является важной для каждой страны для расставления приоритетов в рамках своей работы и разработки конкретных, измеримых и эффективных мер в сферах, которые в наибольшей степени подвергнуты коррупционным рискам. Без расстановки приоритетов Монголия сильно рискует «упустить из виду» то, что должно быть сделано, а также где Монголии необходимо сконцентрировать свои ресурсы по борьбе с коррупцией. Представители государственных органов Монголии могут пожелать рассмотреть вопрос о вовлечении органов местного самоуправления и иных заинтересованных лиц в реализации конкретных мер в обозначенных сферах.

Выводы

Монголия не приняла новую программу по борьбе с коррупцией, проект стратегии представляется слабым, на текущий момент план мероприятий по её реализации пока отсутствует. Также отсутствует механизм на высшем уровне для координации политики, равно как и в проекте стратегии. Хотя в отношении стратегии в прошлом были проведены общественные обсуждения,

процесс завершился без какого-либо четкого указания на то, что новая стратегия будет разработана или представлена в Парламент.

В связи с этим Монголия **не выполнила** рекомендации 1.1.-1.2., которые остаются в силе.

1.3. Исследования коррупции

Рекомендация из Отчёта об оценке 1.3.

- 1) Продолжить проведение регулярных исследований по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе в конкретных секторах, с акцентом на общественное доверие, восприятие и опыт коррупции. К проведению по крайней мере части исследований должны привлекаться независимые организации на конкурсной основе.*
- 2) Обеспечить, чтобы результаты исследований использовались для разработки, корректировки и контроля за реализацией политики борьбы с коррупцией. Результаты исследований должны публиковаться.*

Представители государственных органов Монголии сообщили, что в 2014 году Независимое агентство по борьбе с коррупцией провело исследования восприятия коррупции в политических и правоохранительных органах, уровня добропорядочности в государственных организациях (включая 10 отраслей, такие как образование, здравоохранение, регистрация, полиция, таможенные и налоговые органы, социальное обеспечение, страхование, проверки, а также земельные комитеты) и добропорядочности среди молодежи. Более того в 2015 году НАБК планирует провести исследование «Индекс коррупции в Монголии» и исследование «Восприятие коррупции в политических и правоохранительных органах и добропорядочность среди молодежи». Указанные исследования будут проведены совместно с Комиссией по национальной статистике.

Индекс коррупции в Монголии публикуется 9 декабря каждого года в средствах массовой информации и иных источниках непосредственно сразу же после завершения соответствующего исследования. Отчеты также публикуются в печатном виде, размещаются на веб-сайте НАБК и распространяются на компакт-дисках.

В качестве примера отдельного отраслевого исследования Департамент НАБК по предупреждению коррупции и повышению уровня осведомленности общественности указал в своем отчёте о деятельности за 2014 года, что НАБК и Независимый исследовательский институт Монголии провели совместное исследование ситуации с коррупцией в сфере здравоохранения, а также что НАБК совместно с Департаментом здравоохранения Улан-Батора планирует разработать план действий по устранению нарушений, выявленных в ходе исследования.

В отчетах о деятельности НАБК за 2013 и 2014 гг. также сообщалось, что были подписаны меморандумы о взаимопонимании между НАБК и рядом НГО, включая Трансперенси Интернешнл, Глоуб Интернешнл, Независимый исследовательский институт Монголии, Институт прессы, Ассоциацию женщин-юристов Монголии, Движение «Женщины за социальный прогресс» и иные. Совместная деятельность выражается в разработке справочников и руководств, обучении и проведении исследований.

Согласно представителям государственных органов Монголии, некоторым НГО, обладающим необходимой экспертизой, было поручено провести исследования, например, относительно добропорядочности среди молодежи, поскольку считается, что они «более креативны» и «обладают лучшими идеями».

Другие примеры исследований, предоставленных монгольскими властями: опрос на тему «Финансирование избирательных кампаний: вызовы и направления решений» был проведен НГО "Центр просвещения избирателя" и финансировался НАБК. Задача исследования заключалась в разработке рекомендаций по совершенствованию правил финансирования избирательных кампаний. После проведения исследования, соответствующие комитет парламента, НАБК и НГО "Центр просвещения избирателя" организовали в мае 2015 года публичное обсуждение по этой теме. Как сообщили в НАБК, результаты опроса были отражены в проекте нового закона о выборах и проект нового закона о политических партиях.

НАБК также заказала опрос на тему «Национальная безопасность и большая коррупция». В ноябре 2014 года постоянный комитет парламента по безопасности и внешней политике, НАБК и Фонда Азии организовали дискуссию на тему «Коррупция как угроза национальной безопасности», в результате которой были подготовлены рекомендации участников дискуссии.

Следует отметить, что проведение исследований и опросов также входит в план мероприятий НАБК, и на них выделены отдельные бюджеты. В соответствии со Статьей 15.2 Закона Монголии о борьбе с коррупцией, НАБК создал отдельное исследовательско-аналитическое подразделение в рамках Департамента НАБК по предупреждению коррупции и повышению уровня осведомленности общественности. Весь Департамент насчитывает 15 сотрудников, занимающихся вопросами предупреждения коррупции, образования и проведения исследований.

В целом Монголия извлекает пользу от огромного числа всесторонних, целевых и сравнительных исследований, проведение которых спонсируется Фондом Азия совместно с Агентством международного развития США (USAID), МерсиКорп (MercyCorp) и иными международными финансирующими организациями. Некоторые из этих исследований проводятся дважды в год, тем самым давая очень четкую картину того, как восприятие коррупции и связанный с ней опыт изменяется с течением лет в различных отраслях.

Эксперты по оценке были рады видеть, что такое большое количество исследований проводится на регулярной основе. Такая практика достойна подражания и должна стать примером для других стран. Однако похоже, что результаты исследований не превращаются в конкретные действия со стороны правительства. В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии пояснили, что ряд результатов исследований (например, Индекс восприятия коррупции и Барометр мировой коррупции Трансперенси Интернешнл) нашли отражение в проекте национальной стратегии или в стратегиях местных органов, хотя прямую связь найти было непросто. Представители государственных органов также отметили, что отдельные отраслевые исследования проводятся соответствующими государственными агентствами. Результаты исследований также используются государственными органами Монголии в рамках повышения своих стандартов деятельности для достижения Целей развития тысячелетия.

С другой стороны, эксперты по оценке были озадачены, увидев, что в качестве незамедлительной реакции на коррупционную проблему, выявленную осведомителем, например, в таможенном органе, стало проведение исследования с целью «повышения прозрачности и усовершенствования методологии». Эксперты по оценке поинтересовались, существовали ли (или, по крайней мере, рассматривались ли) какие-либо иные более эффективные меры, чем новое исследование или методология для борьбы с коррупцией в соответствующей сфере или ситуации. Помимо этого иные опрошенные лица жаловались, что государственные органы оплачивают «пустые слова», чтобы бороться с коррупцией таким способом, поскольку в реальности фактически ничего не меняется. В любом случае есть риск, что подход, который сфокусирован на простой оценке ситуации, но не на её изменении, лишь приведет к росту общественного недоверия.

Выводы

Монголия продолжает регулярно проводить исследования в сфере борьбы с коррупцией. Многие исследования организуются и проводятся правительством, хотя ряд НГО в достаточной степени

вовлечены в проведение исследований. Результаты исследований публикуются и упомянуты в проекте стратегии борьбы с коррупцией. Однако ключевые выводы, сделанные по результатам исследований, например, о сферах с наиболее высокой степенью риска, не нашли отражение в стратегии и не привели к принятию дальнейших четких политических мер.

В связи с этим представляется, что значительное число высококачественных исследований не сопряжено с принятием последующих конкретных и эффективных шагов, которые позволят устранить выявленные проблемы. Вместо того, чтобы являться самоцелью, исследования в сфере борьбы с коррупцией должны рассматриваться в качестве важного инструмента для разработки и реализации антикоррупционных политик, которые направлены на улучшение ситуации с коррупцией в Монголии.

В целом, Монголия **частично выполнила** рекомендацию 1.3., которая остается в силе.

1.4.-1.5. Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня информированности и обучение общественности

Рекомендации из Отчёта об оценке 1.4.-1.5.

- 1) Обеспечить, чтобы кампании по информированию и просвещению общества были тщательно спланированы и коррелировали с целями и задачами программы по борьбе с коррупцией; четко определить целевые группы, основные проблемы и ожидаемые результаты этих мероприятий.*
- 2) Регулярно оценивать результаты повышения уровня информированности и образования общественности, в частности путем проведения внешней независимой оценки.*
- 3) Обеспечить, чтобы организации гражданского общества и другие неправительственные организации принимали деятельное участие в разработке и реализации мер в рамках политики по борьбе с коррупцией, включая разработку и осуществление мер по повышению информированности и образования общественности, а также проведение соответствующей оценки этой деятельности.*

1) Обеспечить, чтобы кампании по информированию и просвещению общества были тщательно спланированы и коррелировали с целями и задачами программы по борьбе с коррупцией; четко определить целевые группы, основные проблемы и ожидаемые результаты этих мероприятий.

В ответах на вопросник по мониторингу правительство отметило две главных кампании, которые были проведены после апреля 2014 года: (i) кампания «Вместе», организованная государственными служащими в Улан-Баторе, и кампания «Вместе для справедливого общества», проведенная в городе Эрдэнэт в 2014 году. Ещё одна кампания «Вместе для справедливого общества» запланирована на сентябрь-декабрь 2015 года в Улан-Баторе. Данные кампании были запланированы НАБК в рамках своей рабочей программы, были определены четкие целевые группы и мероприятия. Представители государственных органов Монголии сообщили, что НАБК ежегодно выделяет 62 млн монгольских тугриков (приблизительно 28650 евро) на проведение антикоррупционных кампаний и повышение уровня осведомленности общественности. Также международные финансирующие организации, оказывающие помощь через НГО, помогают НАБК проводить кампании, готовить различные справочники и руководства, телепрограммы и иные аудиовизуальные материалы.

2) Регулярно оценивать результаты повышения уровня информированности и образования общественности, в частности путем проведения внешней независимой оценки.

В июле 2014 года НГО «Институт прессы» подготовил отчет об оценке деятельности НАБК по предупреждению коррупции, повышению уровня осведомленности общественности и коммуникациях. Фонд Азия осуществлял финансирование подготовки данного отчета.

Результаты оценки включали в себя следующее:

- Лишь шесть из 15 сотрудников Департамента НАБК по предупреждению коррупции и повышению уровня осведомленности общественности заняты в проведении обширных мероприятий по повышению уровня осведомленности о борьбе с коррупцией. Такие незначительное число сотрудников не может самостоятельно справиться со своей нагрузкой, учитывая объем работы и необходимость поездок во все удаленные регионы обширной Монголии;
- Долгосрочным и краткосрочным планам НАБК не хватает систематизированного подхода к вопросам предупреждения коррупции и повышения уровня осведомленности среди общественности, а результаты деятельности туманны;
- Цель отчета должна заключаться в устранении недостатков, а не просто в предоставлении руководству информации о проделанной работе; и
- Проводимые Департаментом тренинги и разрабатываемые им публикации должны быть более удобными для пользователей и предназначены для широкой общественности, а не только для государственных служащих; в настоящее время тренинги обычно проводятся в формате лекций для максимально возможного количества людей, которые могут их посетить (приблизительно от 50 до 100 человек); необходимо изыскать способы, чтобы сделать эти тренинги более интерактивными.

Во время визита в страну команда экспертов по оценке выяснила, что начиная с 2012 года комиссии НАБК оценили антикоррупционную работу более 120 государственных органов (в отношении прозрачного процесса принятия решений, применения законодательства о конфликте интересов, о праве на информацию, о прозрачных счетах). Оценка, как правило, проводится юридическими фирмами на основании методологии, разработанной НАБК. Совместно с Департаментом НАБК по предупреждению коррупции и повышению уровня осведомленности общественности они разрабатывают контрольный перечень вопросов и методологию для оценки мероприятий по борьбе с коррупцией, которые были позаимствованы у Южной Кореи. Целью такой проверочной методологии является обеспечение доступа к информации и прозрачности, стимулирование участия общественности, предоставление возможности по осуществлению мониторинга и обеспечению справедливости, требование от государственных органов соответствующих действий. Результаты оценки публикуются, а НАБК выдает рекомендации соответствующим государственным органам на их основании.

Такие виды оценки очень приветствуются. Следует похвалить государственные органы Монголии за введение методологии по оценке прозрачности и открытости государственных органов, а также за проведение внешней оценки деятельности НАБК по повышению осведомленности общественности и предупреждению коррупции. Также важно учесть все слабые стороны и уязвимые места и убедиться в принятии необходимых мер по исправлению ситуации.

3) Обеспечить, чтобы организации гражданского общества и другие неправительственные организации принимали деятельное участие в разработке и реализации мер в рамках политики по борьбе с коррупцией, включая разработку и осуществление мер по повышению информированности и образования общественности, а также проведение соответствующей оценки этой деятельности.

Как отмечалось выше, государственные органы Монголии сообщили экспертам по оценке о наличии длинного перечня меморандумов о взаимопонимании, подписанных с НГО, ассоциациями

местных органов, Торговой палатой, Профсоюзом и заинтересованными международными организациями. Экспертам по оценке сообщили, что в Монголии действуют около 20 НГО, которые в той или иной степени занимаются вопросами борьбы с коррупцией. У некоторых НГО есть политический мандат, они мотивированы политически, поэтому НАБК пытается аккуратно избегать их, чтобы не ощущать на себе дополнительное политическое давление.

Эксперты по оценке выяснили, что многие кампании были разработаны на местном уровне, и что некоммерческие организации более активно помогают в установлении контакта с удаленными регионами. Представители государственных органов Монголии также сообщили, что согласно методологии проведения регулярной оценки деятельности по борьбе с коррупцией государственные агентства получают минус от Департамента НАБК по предупреждению коррупции и повышению уровня осведомленности общественности, если они не сотрудничают активно с НГО. Данная практика является положительной.

В то же время опрошенные лица из негосударственного сектора высказывали критические замечания в отношении государственного сотрудничества с гражданским обществом в целом и по вопросам борьбы с коррупцией в частности. Некоторые полагали, что по сути гражданское участие отсутствует, и что с 2012 года даже наблюдался определенный спад в этом направлении, что вызвало существенное недовольство. НГО пытаются заполнить пустующее место оппозиции, но пока безуспешно. Это можно проиллюстрировать, обратившись к разработке новой национальной стратегии борьбы с коррупцией: третьи лица не участвовали в процессе разработки, на общественное обсуждение были вынесены лишь финальные версии проектов. Из положительных моментов необходимо отметить, что проведение национальной дискуссионной кампании было передано НГО (см. выше), однако итоговый проект был отклонен Администрацией Президента. Затем законодательный орган также отклонил проект, предложенный Президентом. Ещё одним препятствием для эффективного сотрудничества являются ограничения по доступу к информации.

Выводы

В течение относительно короткого периода времени НАБК провело две кампании и планирует провести ещё одну, что является очень хорошим достижением. Пока упор был сделан на молодежи и государственных служащих в основных городах, что охватывает крупную долю населения. Сотрудничество с НГО находится на хорошем уровне и должно развиваться дальше.

Монголия **в основном выполнила** рекомендацию 1.4.-1.5., которая остается в силе.

1.6. Специализированный институт по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией

Рекомендация из Отчёта об оценке 1.6.

- 1) Укреплять потенциал специализированного агентства по борьбе с коррупцией за счет обеспечения гарантий его организационной, функциональной и финансовой независимости; создать эффективные механизмы предотвращения различных форм иерархического давления и необоснованного вмешательства в ход коррупционных расследований и уголовного преследования; усилить региональный акцент в работе агентства, в частности рассмотреть возможность создания региональных (местных) подразделений агентства.*
- 2) Внедрить конкурсный, прозрачный и основывающийся на личных заслугах отбор руководителя и заместителя руководителя специализированного агентства по борьбе с коррупцией; установить четкие критерии и процедуру для конкурсного отбора персонала агентства на основе личных качеств.*
- 3) Улучшить ежегодное планирование Независимого агентства по борьбе с коррупцией, выделяя в его планах действий приоритеты, четко определять содержание и ожидаемые результаты деятельности, сроки, устанавливать измеряемые показатели реализации и контролировать их выполнение.*

1) Укреплять потенциал специализированного агентства по борьбе с коррупцией за счет обеспечения гарантий его организационной, функциональной и финансовой независимости; создать эффективные механизмы предотвращения различных форм иерархического давления и необоснованного вмешательства в ход коррупционных расследований и уголовного преследования; усилить региональный акцент в работе агентства, в частности рассмотреть возможность создания региональных (местных) подразделений агентства.

Независимое агентство по борьбе с коррупцией⁸ остается «единым окном» в стране для борьбы с коррупцией. Как упоминалось в отчёте об оценке, в соответствии со статьей 15 Закона о борьбе с коррупцией НАБК осуществляет функции по предупреждению коррупции, проведению исследований по изучению объема, типов и причин коррупции, повышению уровня осведомленности общественности и образованию, сбору разведывательной информации и расследованию коррупционных преступлений и фактом отмывания денежных средств, проведению проверок и инспекций в отношении деклараций по имуществу и доходам государственных служащих.

В соответствии со статьями 26 и 27 Уголовно-процессуального кодекса дела, НАБК расследует дела, которые возбуждены по следующим статьям Уголовного кодекса: статьи 263 (Злоупотребление государственным служащим полномочиями или служебным положением), 264 (Превышение полномочий государственным служащим), 265 (Злоупотребление служебным положением сотрудником НГО или коммерческой организации), 266 (Превышение полномочий сотрудником НГО или коммерческой организации), 268 (Получение взятки), 269 (Дача взятки), 270

⁸ Данное наименование агентства используется государственными органами Монголии в англоязычных документах, хотя оно не в полной мере соответствует фактическому наименованию на монгольском языке. На самом деле наименование «Государственное агентство Монголии по борьбе с коррупцией» представляется более удачным переводом на русский язык оригинального наименования на монгольском языке (монгол улсын авлигатай тэмцэх газар).

(Посредничество во взяточничестве), 270¹ (Незаконное обогащение), 166¹ (Отмывание денежных средств).

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии сообщили экспертам по оценке, что НАБК проводит расследование по всех коррупционным преступлениям, независимо от их вида, степени или значимости. Аналогичным образом, если полиция выявляет факт коррупции, она должна передать дело в НАБК.

Чтобы справиться с таким широким объемом задач в НАБК в общей сложности работает 162 сотрудника (их число уменьшилось со 192 в 2014 году), в том числе 30 следователей. В соответствии с поправками, внесенными в Уголовно-процессуальный кодекс в январе 2014 года и вступившими в силу 20 мая 2014 года, Следственный отдел Генеральной прокуратуры, который ранее отвечал за расследование коррупционных преступлений с участием сотрудников правоохранительных органов, судей и прокуроров, был также передан в НАБК. Роль Генеральной прокуратуры по-прежнему заключается в осуществлении надзора за проводимыми НАБК расследованиями.

В соответствии с Законом о борьбе с коррупцией НАБК обладает широкими полномочиями по проведению секретных операций. В этом отношении, как упоминается далее в данном отчете, высказывались критические замечания, что некоторые из расследований нарушали права человека. Хотя экспертам по оценке не были представлены какие-либо дополнительные доказательства этих обвинений в ходе визита в страну, они были обеспокоены тем фактом, что помимо полномочий, которыми наделены многие правоохранительные органы во многих других странах, проводящие секретные операции, НАБК вправе входить в помещения коммерческих лиц и организаций (Статья 24.1.3 Закона о борьбе с коррупцией), проводить осмотр и временно замораживать без получения какого-либо специального разрешения банковские счета и сделки физических лиц, коммерческих лиц или организаций (Статья 24.1.4 указанного Закона). В ходе визита в страну не было получено каких-либо разъяснений, почему такие меры направлены именно в отношении коммерческих лиц и организаций, и почему суды не принимают участие в выдаче специальных разрешений, как это должно было бы быть на самом деле.

В отношении финансовой независимости НАБК представители государственных органов Монголии сообщили команде экспертов по оценке в ходе визита в страну, что годовой бюджет агентства составил приблизительно 4.1 млн евро, и НАБК получил законодательно закрепленную гарантию своего бюджета в соответствии с Законом о борьбе с коррупцией (Статья 29.3 Закона о борьбе с коррупцией), согласно которому бюджет НАБК не может быть менее бюджета, предусмотренного в предыдущем году. Однако Статья 29.6 Закона о борьбе с коррупцией предусматривает, что размер заработных плат, пособий и премий для сотрудников НАБК подлежит утверждению Верховным государственным хуралом. В результате чего сотрудники НАБК столкнулись со снижением размера заработной платы, как и иные государственные служащие, прокуроры и судьи вследствие финансового кризиса. Государственным органам Монголии рекомендуется держать данный вопрос на контроле, обеспечивая, чтобы любые зарплатные сокращения для сотрудников НАБК, если соответствующее решение будет принято, осуществлялись бы на основе принципов справедливости и соразмерности наряду с иными бюджетными работниками, включая государственных служащих, прокуроров, судей, членов Правительства, Парламента и т.д.

Представители государственных органов Монголии сообщили команде экспертов по оценке, что заработные платы сотрудников НАБК являются конкурентными, поскольку они на 25-30 процентов выше по сравнению с заработными платами государственных служащих (для сравнения – они на 50 процентов ниже заработной платы, которую получают судьи). Средняя ежемесячная заработная плата сотрудника НАБК составляет 900 000 монгольских тугриков (приблизительно 450 евро). Минимальная ежемесячная заработная плата в Монголии составляет 350 000 монгольских тугриков (175 евро).

В отношении текучести персонала НАБК следует отметить, что его состав достаточно стабилен по сравнению с государственной службой в целом, которая претерпевает коренные масштабные изменения в случае смены руководителя правительственного агентства или министра. Эксперты по оценке выяснили в ходе визита в страну, что проводилась радикальная масштабная смена сотрудников государственной службы, вне зависимости от того, являлись ли предыдущий и новый руководитель агентства или министерства представителями одной и той же или разных политических партий. Представители государственных органов Монголии сообщили команде экспертов по оценке, что данная превалирующая практика не применяется в отношении НАБК, хотя другие опрошенные лица свидетельствовали об обратном.

В отношении институциональной независимости НАБК с момента предыдущего отчёта не произошло каких-либо изменений. Эксперты по оценке сожалели, что не было предпринято каких-либо попыток, направленных на изменение Статьи 17 Закона о борьбе с коррупцией, в то время как Верховный государственный хурал одобряет организационную структуру и штатное расписание Агентства по борьбе с коррупцией. При наличии такого положения, а также с учетом предоставленных Верховному государственному хуралу полномочий по роспуску агентства (Статья 15.3 Закона о борьбе с коррупцией), существует значительный риск, связанный с тем, что НАБК не сможет действовать независимо от политического влияния на его сотрудников.

Опрошенные лица также упоминали о строгой иерархичной структуре агентства, где руководитель назначает всех сотрудников, а принцип учета личных заслуг не всегда применяется. Многие сотрудники перешли на работу в НАБК из других действующих правоохранительных органов (полиции, службы безопасности), что также влияет на их независимость.

Хотя создание специализированного агентства с такими широкими задачами и полномочиями может показаться достаточно прогрессивным шагом в борьбе с коррупцией, тем не менее, как и в некоторых других странах перед НАБК стоит слишком сложная задача, поскольку НАБК в одиночку не может справиться с каждой коррупционной проблемой, существующей в стране. Более того, такой подход сопряжен с риском оказаться более отягченным, поскольку для НАБК существует слишком много задач, которые необходимо решить, в то время как остальные заинтересованные лица индифферентны к данному вопросу.

В этом отношении эксперты по оценке с радостью отметили, что в соответствии со Статьей 27 Закона о борьбе с коррупцией Указом Президента от мая 2014 года был создан Общественный совет. Роль Общественного совета заключается в обеспечении участия общественности в борьбе с коррупцией, высказывании мнения и консультировании по условиям и реализации Закона о борьбе с коррупцией. Общественный совет состоит из 15 членов, назначаемых на четырехлетний срок, из числа представителей научного сообщества, гражданского общества, СМИ, торговой палаты и ассоциации по охране окружающей среды.

Представители государственных органов Монголии сообщили экспертам по оценке в ходе визита в страну, что Общественный совет мог бы играть ключевую роль в продвижении важных инициатив в сфере борьбы с коррупцией, например, в вопросе принятия новой стратегии борьбы с коррупцией, поскольку он не рассматривается директивными органами в качестве угрозы.

Следует отметить, что когда НАБК изначально создавался по гонконгской модели, то у всех были слишком высокие ожидания в отношении того, чего новое агентство может достичь. Со временем вера в его способность бороться с коррупцией постепенно снизилась. Интересные результаты были получены в ходе общественного опроса в апреле 2015 года, который был проведен Фондом Азия совместно с Фондом Сант Марал и включал сравнительные данные за последние годы. Согласно опросу предпочтение респондентов относительно органа, призванного возглавить борьбу с коррупцией, оставалось без существенных изменений с 2012 года. Большинство респондентов отдали предпочтение НАБК (более одной трети, 37,8 процента) в апреле 2015 года. «Национальное правительство» потеряло несколько пунктов с марта 2014 года и находится на втором месте с 14,2

процента. «Гражданское общество» занимает третье место, несмотря на снижение доверия к НАБК с 46,5 процентов в марте 2013 года до 39,2 процентов в апреле 2015 года, а также несмотря на их недоверие в отношении непредвзятости НАБК (с 34,7 процентов в 2014 до 21,7 процента в 2015 году).

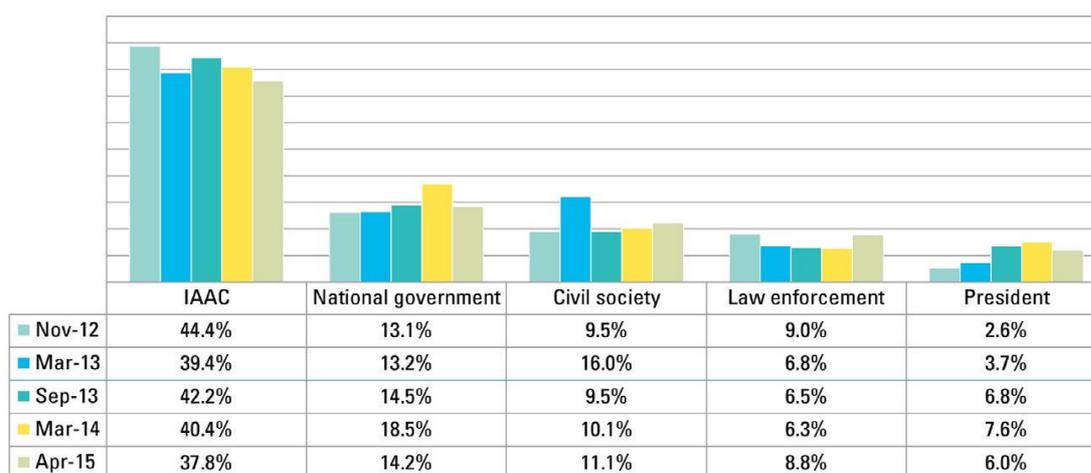
Учитывая вышесказанное, представляется очень важным сохранение финансовой, институциональной и политической независимости НАБК. Потребуется дополнительные меры по укреплению репутации в целях обеспечения общественного доверия. Более того, ответственность за проведение антикоррупционных мероприятий не должна лежать исключительно на НАБК. Иные участники также должны играть важную роль на уровне национального правительства и местных органов власти. Также чрезвычайно важно, чтобы в такой большой стране были созданы региональные отделения НАБК, чтобы была возможность более оперативно реагировать на возникающие коррупционные проблемы.

В отношении последнего вопроса относительно создания региональных отделений НАБК представители государственных органов Монголии сообщили, что такое предложение было направлено в парламент, но, к сожалению, было отклонено. Однако, по мнению команды по мониторингу, это соответствует рекомендации рассмотреть данный вопрос, пусть даже результат рассмотрения оказался отрицательным. (См. новую рекомендацию 2.9 в отношении следственных полномочий и возможностей НАБК в регионах).

В ходе визита в страну команда по мониторингу несколько раз слышала, что существует мнение о том, что НАБК может действовать в личных / политических интересах, что его расследования были сопряжены с рядом «нарушений прав человека». Однако, экспертам по оценке не было представлено каких-либо дополнительных доказательств данных обвинений в ходе визита в страну. Более того, Отдел внутреннего мониторинга НАБК, который существовал с 2007 года, сообщил, что ему не известно о каких-либо нарушениях прав человека, которые были бы допущены в рамках уголовного расследования, начиная с момента его создания. Такое отношение может также возникать в связи с высказываниями действующих или бывших политиков, которые недовольны следственной деятельностью НАБК. Например, в июне 2015 года бывший премьер-министр Монголии предложил даже упразднить НАБК.

Хотя в недавнее время уровень общественного доверия к НАБК снизился, данное агентство по-прежнему остается единственным, которому в наибольшей степени доверяет общественность, кто может возглавить борьбу с коррупцией в общем.

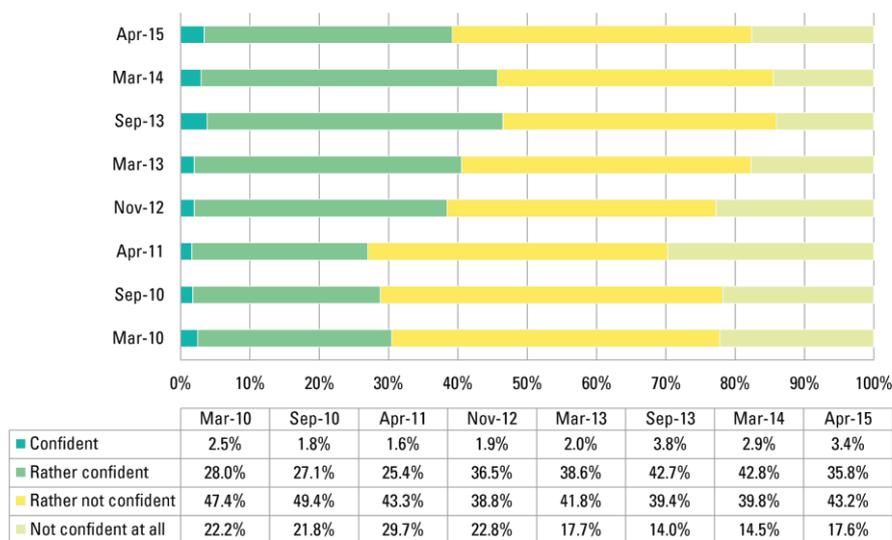
Рисунок 2. Уровень общественного доверия к учреждениям в Монголии



Источник: Фонд Азия / Фонд Сант Марал (июнь 2015 года), «Обзор восприятия и знаний о коррупции: повышение прозрачности в монгольском проекте», рис. 5.3, стр. 23 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Однако, более детальная диаграмма об общественном доверии к НАБК показывает смешанную картину:

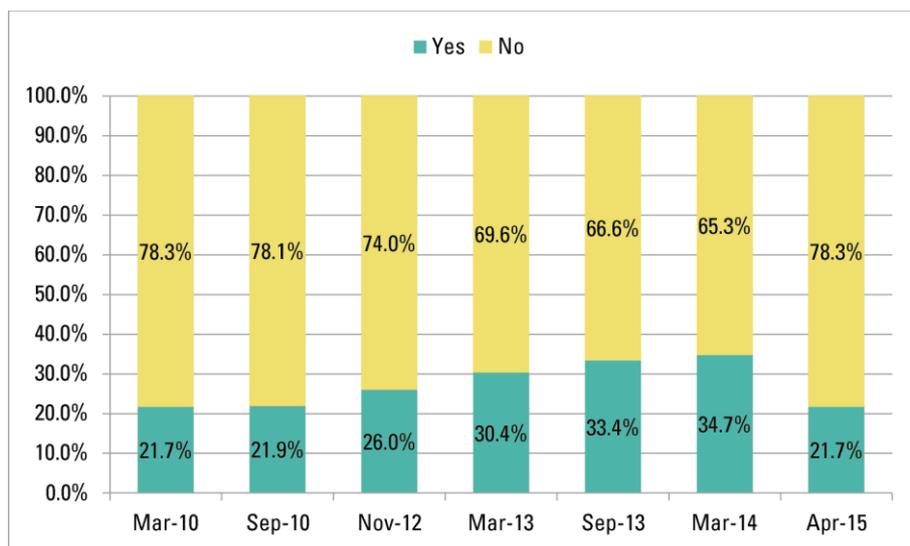
Рисунок 3. Уверенность в НАБК



Источник: Фонд Азия / Фонд Сант Марал (июнь 2015 года), «Обзор восприятия и знаний о коррупции: повышение прозрачности в монгольском проекте», рис. 5.6, стр. 24 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

Наконец, общественность не рассматривает НАБК в качестве беспристрастного правоохранительного органа:

Рисунок 4. Опрос: «Уверены ли вы в том, что НАБК является беспристрастным правоохранительным органом?»



Источник: Фонд Азия / Фонд Сант Марал (июнь 2015 года), «Обзор восприятия и знаний о коррупции: повышение прозрачности в монгольском проекте», рис. 5.7, стр. 25 (www.asiafoundation.org/publications/pdf/1513).

2) Внедрить конкурсный, прозрачный и основывающийся на личных заслугах отбор руководителя и заместителя руководителя специализированного агентства по борьбе с коррупцией; установить четкие критерии и процедуру для конкурсного отбора персонала агентства на основе личных качеств.

В отношении данной части рекомендации не было предпринято никаких мер. Экспертам по оценке сообщили в ходе визита в страну, что нет никаких практических проблем с назначением руководителя и заместителя руководителя НАБК, поскольку они назначаются на шестилетний срок Верховным государственным хуралом по представлению Президента, при этом сроки полномочий Президента и Верховного государственного хурала не совпадают с их назначением. В отношении набора персонала НАБК описанные выше сложности сохраняются. В то же время другие опрошенные лица сообщили, что после смены Правительства предыдущий руководитель НАБК ушел в отставку, и был назначен новый руководитель, который близок к правящей политической партии. Хотя экспертам по оценке и не были представлены неоспоримые доказательства, респонденты были уверены, что это назначение стало результатом политического вмешательства. Если данная информация подтвердится, то это будет весьма неутешительное изменение.

3) Улучшить ежегодное планирование Независимого агентства по борьбе с коррупцией, выделяя в его планах действий приоритеты, четко определять содержание и ожидаемые результаты деятельности, сроки, устанавливать измеряемые показатели реализации и контролировать их выполнение.

Ответы на вопросник подтверждают, что Закон о государственном бюджете требует, чтобы государственные организации согласовывали свои планы действий с бюджетами. В результате чего НАБК становится более реалистичным при осуществлении своего планирования, чтобы обеспечить финансирование всей запланированной деятельности за счет выделенных бюджетов. Хотя план действий НАБК на 2015 год является достаточно четким и понятным, он в недостаточной степени сфокусирован на некоторых коррупциогенных отраслях, выявленных в рамках оценки рисков по проекту стратегии, например, политическая коррупция, земельные вопросы, лицензии на добычу полезных ископаемых, иные сектора; нечетко определены целевые группы в рамках проведения кампаний по повышению уровня осведомленности общественности.

Вывод

Каких-либо мер по усовершенствованию возможностей или независимости НАБК предпринято не было. Были усовершенствованы процедуры ежегодного планирования, но только в отношении реалистичной оценки финансовых вопросов. Региональные отделения не были созданы, хотя данный вопрос безусловно рассматривался. Необходимо предпринимать больше усилий, чтобы опровергнуть обвинения в нарушении прав человека. Использование специальных методов расследования, а также проведение обысков и арестов должны осуществляться на основании судебного решения. НАБК обязано определить приоритеты в рамках своей работы, поскольку оно не может справиться со всеми порученными ему различными задачами. НАБК также необходимо искать дополнительных союзников в правительстве на национальном и местном уровнях, вовлекая их более активно в сферу борьбы с коррупцией. Не должно быть никакого политического вмешательства в процесс назначения руководящих лиц НАБК вне зависимости от формы осуществления такого вмешательства.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 1.6., которая остается в силе.

2. Установление уголовной ответственности за коррупцию

2.1-2.2 Преступления и элементы преступления

Рекомендация из Отчёта об оценке 2.1.-2.2.

- 1) *Привести составы преступлений активного и пассивного взяточничества в соответствие с международными стандартами, в частности путем введения уголовной ответственности за предложение или обещание, принятие предложения/обещания взятки, просьбу взятки как завершенные преступления, взяточничество через третьих лиц или в пользу третьих лиц.*
- 2) *Ввести законодательное определение понятия "взятка", которое должно включать неденежные и нематериальные неправомерные преимущества.*
- 3) *Ввести ответственность за взяточничество в частном секторе и торговлю (злоупотребление) влиянием в соответствии с международными стандартами; рассмотреть возможность установления освобождения от ответственности за активное взяточничество в случае вымогательства или просьбы взятки, когда взяткодатель сообщил о вымогательстве/просьбе правоохранительным органам, согласно передовому международному опыту.*
- 4) *Разъяснить термины, используемые в составах преступлений злоупотребления полномочиями и отмыкания денежных средств, для обеспечения правовой определенности; через законодательные поправки и/или изменения в практической работе прямо предусмотреть, что приговор за предикатное правонарушение не требуется для уголовного преследования и осуждения за отмыкание денежных средств.*
- 5) *Пересмотреть состав преступления "Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств" для приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции.*
- 6) *Установить эффективную ответственность юридических лиц за уголовные коррупционные преступления с введением соразмерных и действенных санкций, в том числе ответственность за отсутствие надлежащего контроля со стороны руководства, что позволило совершить преступление; корпоративная ответственность должна быть автономной и не зависеть от выявления, уголовного преследования или осуждения реального правонарушителя.*

Правительство Монголии сообщило, что после принятия изначального Отчёта об обзоре в апреле 2014 года никакие изменения в Уголовный кодекс (УК) не вносились (см. положения Уголовного кодекса в Приложении – *в английском варианте отчета*). В то же время Министерство юстиции Монголии подтвердило, что оно недавно завершило работу и представило в Парламент проект нового Уголовного кодекса. В итоге законотворческий процесс длился около трех лет, и это уже пятая редакция документа. Согласно информации Министерства юстиции, проект кодекса был одобрен соответствующим постоянным комитетом парламента и запланирован для рассмотрения во время осенней сессии парламента в 2015 году.

1) Привести составы преступлений активного и пассивного взяточничества в соответствие с международными стандартами, в частности путем введения уголовной ответственности за предложение или обещание, принятие предложения/обещания

взятки, просьбу взятки как завершённые преступления, взяточничество через третьих лиц или в пользу третьих лиц.

Предложение/обещание, принятие предложения/обещания взятки, просьба

В Монголии по-прежнему не установлена уголовная ответственность за предложение/обещание, принятие предложения/обещания взятки и просьбу (без элементов вымогательства) о взятке в качестве полноценных составов преступления. В Уголовном кодексе Монголии предусмотрена ответственность за неоконченные преступления (подготовка и покушение на совершение преступления), однако такие преступления не в качестве функционального эквивалента согласно международных стандартов и мониторингу СПД.

Обычной практикой для стран СПД является заявление, что неоконченные преступления охватывают описанные деяния (предложение, обещание и т.д.), поэтому нет смысла предусматривать отдельно уголовную ответственность. Мониторинг СПД, а также иные механизмы мониторинга (ГРЕКО, Рабочая группа ОЭСР по борьбе с коррупцией) постоянно отвергали данный аргумент по ряду причин.

Во-первых, покушение на взяточничество происходит в момент, когда нарушение ещё не было окончено по причинам, находящимся вне контроля лица. Также Уголовный кодекс Монголии предусматривает освобождение от ответственности в случае добровольного отказа от преступления, т.е. прекращения по собственной воле исполнителя преступления подготовки или покушения на взяточничество. Это означает, что, например, если лицо просит взятку, а затем отзывает свою просьбу (отказывается от нее), такое лицо освобождается от ответственности. Аналогичным образом лицо освобождается от уголовной ответственности, если оно отзывает свое предложение или обещание дать взятку (отказывается от него) до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя.

Во-вторых, за неоконченные преступления Уголовный кодекс Монголии предусматривает более мягкие наказания; наказание не может превышать половины (за подготовку) или двух третей (за покушение на преступление) от наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершение данного преступления. Как упоминалось в одном из отчётов по второму раунду мониторинга СПД, такая «скидка» непропорциональна тяжести преступления в форме обещания или предложения взятки (поскольку она касается умышленной попытки дать взятку должностному лицу, которая не была завершена по обстоятельствам, находящимся вне контроля со стороны преступника).⁹

В-третьих, ответственность за обещание или предложение взятки является гораздо более эффективной по сравнению с попыткой подвести те же самые деяния под покушение. Достаточно доказать умышленное обещание или предложение взятки, чем пытаться доказать намерение дать взятку, которое не было реализовано вследствие обстоятельств, находившихся вне контроля со стороны преступника. Аналогичные доводы касаются и просьбы или принятия предложения или обещания взятки.

Наконец, уголовное преследование за обещание или предложение взятки как за неоконченное преступление не охватывает все практические ситуации. Например, устное обещание или предложение, которое будет считаться проявлением намерения дать взятку, не сопровождающееся минимальными действиями, которые составят подготовку ко взяточничеству или покушение на взяточничество, останется безнаказанным.

В ходе визита в страну группа по мониторингу не видела каких-либо практических изменений в отношении реализации данной части рекомендаций, никакие изменения в текущую редакцию

⁹ Отчёт СПД по второму раунду мониторинга Казахстана, стр. 29, см. на www.oecd.org/dataoecd/17/28/48908325.pdf.

Уголовного кодекса не были внесены. В то же время анализ проекта нового Уголовного кодекса, проведенный командой экспертов по оценке, выявил ряд существенных усилий, которые были предприняты государственными органами Монголии по реализации данной части рекомендации. Во-первых, обещание и предложение взятки были включены в состав преступления в виде даче взятки (Статья 22.5, проект нового Уголовного кодекса). Во-вторых, проект Уголовного кодекса квалифицирует просьбу (требование) о взятке в качестве объективного элемента состава преступления в виде получения взятки (Статья 22.4).

Хотя неясно, покрывает ли проект положений принятие предложения / обещания взятки, Статья 22.4 проекта Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность за действия должностного лица, которое «требует, получает или принимает взятки». Однако поскольку данное положение не является достаточно четким, принятие обещания или предложения однозначно должно подпадать под действие положений.

Прямо или косвенно

Согласно Уголовному кодексу Монголии активное взяточничество прямо включает в себя косвенное совершение преступления («лично или через посредника»); однако в отношении пассивного взяточничества такое положение отсутствует. Отдельный состав преступления, посредничество во взяточничестве (Ст. 270 Уголовного кодекса Монголии), предусматривал ответственность для посредника, но был отменен в 2012 году.

В соответствии с проектом нового Уголовного кодекса Монголии общее положение «Получение взятки» в параграфе 1 Статьи 22.4 не включает в себя косвенное совершение преступления. Данное положение касается пассивного взяточничества, которое совершено «лицом, обладающим обязанностями в соответствии с законом, нормативно-правовыми актами и договорами». Однако, второй параграф, который касается «государственных должностных лиц» включает элемент «прямо или косвенно». Необходимо устранить данное противоречие в тексте.

В отношении активного взяточничества разработчики Кодекса использовали достаточно размытую формулировку: «Любые действия, осуществленные с целью получения преимуществ или иного выгодного положения посредством передачи...». Неясно, подразумевает ли выражение «любые действия» косвенное совершение преступления. В любом случае в данной формулировке отсутствует правовая определенность, и её нельзя считать соответствующей международным стандартам.

Третья сторона - бенефициар

В соответствии с Уголовным кодексом Монголии преступления в виде активного и пассивного взяточничества не содержат такой элемент как третья сторона – бенефициар. В связи с этим отсутствует состав преступления, если взятка предназначается любому другому физическому или юридическому лицу помимо должностного лица. Проект нового Уголовного кодекса не содержит данный элемент.

2) Ввести законодательное определение понятия "взятка", которое должно включать неденежные и нематериальные неправомерные преимущества.

Как упоминалось в изначальном Отчёте об оценке за 2014 год, определение термина «взятка», используемого при инкриминировании соответствующих преступлений, не содержится в Уголовном кодексе Монголии. Однако, данный термин определен в Постановлении № 23 Верховного суда Монголии «О толковании отдельных статей и положений Главы 28 Уголовного кодекса» от 24 июня 2009 года. В Постановлении говорится, что термин «взятка», упомянутый в Статье 268, означает «любые материальные или нематериальные активы, право собственности на них, любую работу или услугу, которая была оказана на безвозмездной или преференциальной

основе для реализации незаконных целей». Хотя Постановление и упоминает «нематериальные» преимущества, оно определяет их через «активы», которые могут означать материальные объекты, обладающие денежной ценностью. В ходе визита в страну некоторые собеседники утверждали, что постановления Верховного суда Монголии носят информационный характер и не являются обязательными для практикующих экспертов (судей, прокуроров, следователей и т.д.); однако Министерство юстиции Монголии с этим не согласилось, ссылаясь на Конституцию Монголии, которая уполномочивает Верховный Суд предоставлять официальное разъяснение правильного применения законов, а также утверждая, что на практике постановления Верховного Суд четко соблюдаются.

В связи с этим была дана рекомендация, чтобы термин «взятка» был определен непосредственно в Уголовном кодексе, а также чтобы определение прямо включало в себя выгоды нематериального характера (т.е. преимущество, которое не является или не представляет собой физический объект, и определение точной стоимости которого не представляется возможным) и/или неденежного характера (т.е. преимущество, которой не касается или не состоит из денежных средств). См. изначальный Отчёт об оценке (стр. 26).

Представители государственных органов Монголии утверждают, что определение «преимущества», содержащееся в Законе о борьбе с коррупцией, охватывает нематериальные и неденежные выгоды. Они также ссылаются на толкование в судебной практике, в соответствии с которой взятничество определено как «для удовлетворения незаконных потребностей посредством передачи денежных и неденежных ресурсов, прав собственности на них и оказания услуг на безвозмездной основе или по фиксированному тарифу».

Статья 3 Закон о борьбе с коррупцией определяет «выгоду» как «материальную или нематериальную выгоду, получаемую лично или третьими лицами, [в обмен на] за принадлежащие другим лицам преимущества посредством злоупотребления служебными полномочиями лицом, указанным в Статье 4.1 настоящего Закона». Существует отдельное определение «преимущества», которое содержится в той же Статье, но оно не является релевантным, поскольку касается действий должностного лица, которые были совершены в обмен на выгоду (взятку), полученную от взяткодателя. В соответствии с Постановлением Верховного суда № 23 от 24 июня 2009 года определение «взятки» содержится в Статье 3 Закона о борьбе с коррупцией; однако, данное наблюдение было сделано в отношении Статьи 265 (Злоупотребление властью должностным лицом НГО или юридического лица). В отличие от этого, Статьи 268 и 269 Уголовного кодекса Монголии (пассивное и активное взятничество) даже не упоминают термин «выгода».

Хотя Закон о борьбе с коррупцией содержит более широкое определение термина «взятка» по сравнению с тем, которое приведено в постановлении Верховного суда, оно не является достаточно подробным. Также не были представлены судебные прецеденты в качестве доказательства того, что термин «взятка» действительно охватывает ненадлежащие выгоды неденежного и нематериального характера.

В проекте нового Уголовного кодекса также используется термин «взятка», но опять же он не является достаточно подробным. Деяние в виде активного взятничества, предусмотренное в Статье 22.5, касается «передачи, обещания или предложения передать материальные и нематериальные активы и права собственности на них, или посредством оказания услуги со скидкой или на безвозмездной основе». Данное положение охватывает только «нематериальные активы», поэтому оно не включает в себя неденежные выгоды или выгоды, которые не могут быть квалифицированы в качестве «активов». «Активы» могут пониматься как нечто, что имеет ценность, которая может быть измерена, тогда как определение должно быть шире и включать любые выгоды (преимущества), в том числе те, которые не имеют рыночной ценности или не могут быть оценены вовсе (например, освещение в СМИ, продвижение по службе, неоплачиваемая стажировка, почетные звания и т.д.). Поэтому данное определение все ещё не соответствует установленным мировым стандартам.

Можно предположить, что аналогичное определение должно применяться к термину «взятка» при пассивном взяточничестве согласно проекту Уголовного кодекса Монголии (Статья 22.4). Однако проблема заключается в том, что в Статье 22.5 (Дача взятки) законодатели не используют термин «взятка», а вместо него указывают лишь его отдельные элементы. Более того, даже если бы термин «взятка» был включен в текст Статьи 22.5, то нет никакого указания или пояснения в отношении того, что понятие «взятка» должно быть истолковано одинаково во всех случаях. Без такого предупреждения применение единого определения ко всем видам преступлений будет противоречить фундаментальному принципу правовой определенности, в соответствии с которым запрещается использовать уголовно-правовые положения, основываясь на непредвиденных толкованиях или предположениях о значении текста, описывающего уголовное преступление. Это также противоречит запрету на применение уголовного права по аналогии, который содержится в Статье 3.2 Уголовного кодекса Монголии.

3) Ввести ответственность за взяточничество в частном секторе и торговлю (злоупотребление) влиянием в соответствии с международными стандартами

Взяточничество в частном секторе (коммерческий подкуп)

Представители государственных органов Монголии ссылаются на общие составы преступлений о взяточничестве, которые охватывают «должностных лиц». Согласно данным представителям Статья 268 определяет должностное лицо как «государственного служащего, работника негосударственной организации, работника юридического лица». Уголовный кодекс не разделяет взяточничество в государственном и частном секторах.

Однако, такое определение не содержится в тексте Статьи 268 Уголовного кодекса Монголии, представленном государственными органами. В отличие от этого, примечания к Статьям 263 и 265 содержат определения двух терминов, которые релевантны для этих статей:

«Государственное должностное лицо, указанное в настоящей Статье, включает в себя должностных лиц, занимающих административные или исполнительные должности в государственных организациях»

«Должностное лицо НГО или коммерческой организации, указанное в настоящей Статье, включает в себя должностных лиц, занимающих административные или исполнительные должности в НГО или коммерческих организациях»

Установление уголовной ответственности за взяточничество в частном секторе с помощью общих положений о взяточничестве, в которых не делается различие между должностными лицами государственного и частного секторов, формально не противоречит международным стандартам. Однако это вызывает вопрос, связанный с ясностью и различимостью терминов. Представляется, что обособленные уголовные преступления в виде взяточничества в частном секторе гораздо лучше регулируют вопросы, связанные с негосударственной коррупцией.

Следует отметить, что Группа государств Совета Европы против коррупции (ГРЕКО) рекомендовала Азербайджану в Отчете об итогах Третьего раунда оценки рассмотреть вопрос о включении в Уголовный кодекс отдельных положений о взяточничестве в частном секторе. По оценке ГРЕКО система однозначно выиграет от введения отдельных и четких положений, разработанных специально в отношении взяточничества в частном секторе, в соответствии со Статьями 7 и 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.¹⁰ Однако в

¹⁰ См. Отчёт ГРЕКО о Третьем раунде оценки, доступен по ссылке: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)2_Azerbaijan_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)2_Azerbaijan_One_EN.pdf). Однако ГРЕКО была удовлетворена решением государственных органов Азербайджана не вводить отдельные составы преступлений несмотря на её рекомендацию. Государственные органы

предыдущем отчёте по Литве ГРЕКО отмечала сильную сторону подхода, в рамках которого единые положения касаются государственного, частного и некоммерческого секторов, а также независимых профессионалов, поскольку отсутствуют пробелы или практические сложности, которые могут быть связаны с определением положений, применимых, например, к лицам из частного сектора, отвечающих за вопросы государственной службы, или государственно-частные партнерства.¹¹

Представляется, что данная ситуация не была отражена в проекте нового Уголовного кодекса. В нем (Статьи 22.4 и 22.5) используется термин «лицо, обладающее обязанностями в соответствии с законом, нормативно-правовыми актами и договорами¹²» в отношении преступлений в форме взяточничества и не содержит отдельных составов преступлений в форме взяточничества в частности секторе. В тексте проекта Кодекса, представленного команде по мониторингу, данное определение отсутствует. В то же время в проекте Кодекса также используется понятие «руководящий персонал или исполнительное должностное лицо юридических лиц» (Статья 22.11).

Злоупотребление влиянием в корыстных целях

Состав преступления в форме злоупотребления влиянием в корыстных целях так и не был введен в Монголии после предыдущего Отчёта об оценке.

В соответствии со Статьей 18 Конвенции ООН против коррупции (КООНПК) признание злоупотребления влиянием в корыстных целях в качестве уголовно наказуемого деяния является опциональным. Однако мониторинг в рамках Стамбульского плана действий не ограничивается положениями Конвенции ООН или только её обязательными положениями. Мониторинг в рамках Стамбульского плана действий основан на широком спектре стандартов, и КООНПК является лишь одним из них. В других международных документах злоупотребление влиянием (злоупотребление влиянием в корыстных целях) является преступлением, которое в обязательном порядке должно быть признано уголовно наказуемым, например, в соответствии со Статьей 12 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Статья 12). Поскольку мониторинг в рамках Стамбульского плана действий формально не ограничивается какими-либо конкретными конвенциями и охватывает широкий спектр международных стандартов в сфере борьбы с коррупцией, злоупотребление влиянием в корыстных целях было признано в качестве стандартного преступления всеми странами Стамбульского плана действий, как это отмечалось в Кратком отчёте СПД за 2009-2013 гг. (стр. 77).

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии отмечали, что проект нового Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность за злоупотребление влиянием в корыстных целях. Проект нового Уголовного кодекса (Статья 22.2) охватывает действия, связанные с вымогательством и получением взятки в обмен на злоупотребление влиянием должностного лица. Однако, неясно, почему разработчики законопроекта «криминализировали» вымогательство лишь в отношении руководящих сотрудников, не упомянув при этом вымогательство в общих положениях (параграф 1, Статья 22.2). Также косвенное вымогательство и получение ненадлежащих преимуществ при злоупотреблении влиянием в

Азербайджана также представили статистические данные об уголовном преследовании по делам, связанным с коррупцией в частном секторе; см. Отчёт о соблюдении установленных требований, октябрь 2012 года, стр. 6, доступен по ссылке: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)12_Azerbaijan_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)12_Azerbaijan_EN.pdf).

¹¹ Отчёт ГРЕКО о Третьем раунде оценки Литвы, июль 2009 года, стр. 21, доступен по ссылке: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10_Lithuania_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_One_EN.pdf).

¹² В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии указали, что термин «должностное лицо» включает в себя «всех, у кого есть трудовой договор с описанием обязанностей», включая всех государственных служащих, должностных лиц из частного сектора, иностранных должностных лиц и второстепенный (вспомогательный) персонал.

корыстных целях касаются лишь членов руководящих органов. В проекте Уголовного кодекса также не были «криминализованы» обещание и предложение взятки в отношении злоупотребления влиянием в корыстных целях. В общем, предлагаемая формулировка Статьи 22.2 представляется вводящей в заблуждение, и она не четко охватывает все элементы, которые требуются в соответствии с международными документами в контексте злоупотребления влиянием в корыстных целях. Рекомендуется, чтобы вместо этого Монголия взяла формулировку надлежащих международных документов (например, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию).

Рассмотреть возможность установления освобождения от ответственности за активное взяточничество в случае вымогательства или просьбы взятки, когда взяткодатель сообщил о вымогательстве/просьбе правоохранительным органам, согласно передовому международному опыту

Представители государственных органов утверждали, что освобождение от ответственности предоставляется в случае, когда лицо добровольно сообщило в уполномоченный орган о том, что оно дало, получило взятку или выступило в качестве посредника при её передаче. Они ссылались на Статью 70 Уголовного кодекса Монголии, которая говорит об освобождении виновных от наказания в случае явки с повинной: «Лицо, виновное в совершении в первый раз незначительного или менее серьезного преступления, которое компенсировало или возместило причиненный ущерб, может быть освобождено от ответственности».

Однако данное положение не отражает рекомендацию, которая призвана стимулировать сообщения о фактах коррупции со стороны взяткодателей в ответ на вымогательство или принуждение. Похожее, но не идентичное положение можно найти в Статье 270 Уголовного кодекса, которая касается посредничества во взяточничестве: «Лицо, выступившее в качестве посредника и добровольно сообщившее в уполномоченный орган о своем посредничестве во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности». Однако Статья 270 была отменена в 2012 году.

Концепция деятельного раскаяния была включена в проект нового Уголовного кодекса в примечании к Статье 22.5:

« - Если взяткодатель добровольно сознается уполномоченному органу, что он/а дал/а взятку с целью получения государственной услуг вследствие препятствий, созданных государственным должностным лицом, взяткодатель освобождается от уголовной ответственности и полученная государственная услуга не подлежит отмене / конфискации.

- Если лицо дало взятку с целью совершения государственным должностным лицом незаконного действия, то взяткодатель не освобождается от наказания / ответственности. Если взяткодатель добровольно сознается уполномоченному органу в совершении преступления, такое добровольное признание будет являться основой для смягчения соответствующего наказания / ответственности.»

Следует отметить, что хотя концепция деятельного раскаяния и стимулирует сообщения о фактах дачи взяток и допускает уголовное преследование государственных должностных лиц, получивших взятку (в некоторых странах преступление считается более опасным, чем активное взяточничество), она создает потенциал для злоупотреблений. Как было указано в Кратком отчете СПД за 2009-2013 гг., в особенности это имеет место в тех случаях, когда защита является автоматической, то есть когда у прокурора или судьи отсутствуют дискреционные полномочия по оценке отдельных обстоятельств дела. Взяткодатель может злоупотребить данной защитой посредством шантажа или оказания давления на взяткополучателя с целью получения дополнительных преимуществ или сообщив о преступлении сильно позже его

совершения, когда он выяснит, что правоохранительные органы могут самостоятельно выявить данное преступление.¹³

В Кратком отчёте СПД за 2009-2013 гг. были обобщены следующие международные стандарты, касающиеся защиты:

- Защита не должна применяться автоматически – у суда должна быть возможность принять во внимание различные обстоятельства дела, например, мотивы преступника;
- Право на защиту должно действовать лишь в течение короткого периода времени после совершения преступления и в любом случае до того, как правоохранительным органам стало известно об этом преступлении из других источников;
- Взяткодатель, сообщивший о преступлении, обязан сотрудничать с органами и способствовать уголовному преследованию взякополучателя;
- Защита не должна применяться в случаях, когда дача взятки была инициирована взякодателем;
- Взятка не подлежит возвращению исполнителю и должна быть конфискована в обязательном порядке.¹⁴

Лишь часть этих элементов нашла отражение в проекте нового Кодекса. Данное упущение должно быть исправлено в финальной редакции.

Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством также выступила против применения концепции деятельного раскаяния в отношении преступлений, связанных с подкупом иностранных государственных должностных лиц. В то время как в случаях с внутренним взяточничеством предоставление защиты вследствие деятельного раскаяния может помочь государству выявить факты взяточничества и осуществить уголовное преследование государственных должностных лиц, в случае с подкупом иностранных государственных должностных лиц нет никакой гарантии, что должностное лицо, которое получило взятку, понесет уголовную ответственность. По мнению Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, «если это произойдет, защита не сослужит добрую службу: факт совершения преступления может быть выявлен, но преступники останутся безнаказанными, и справедливость не восторжествует».¹⁵ В связи с этим предлагается не включать данный вид защиты в проект Уголовного кодекса Монголии, Статью 22.6 «Дача взятки должностным лицам иностранных государств или международных организаций».

4) Разъяснить термины, используемые в составах преступлений злоупотребления полномочиями и отмыывания денежных средств, для обеспечения правовой определенности; через законодательные поправки и/или изменения в практической работе прямо предусмотреть, что приговор за предикатное правонарушение не требуется для уголовного преследования и осуждения за отмыывание денежных средств.

Злоупотребление служебным положением

Представители государственных органов Монголии заявили, что преступление в форме «злоупотребление служебным положением государственным должностным лицом», содержащееся

¹³ Итоговый отчёт Сети ОЭСР/СПД за 2009-2013 гг., «Антикоррупционные реформы в странах Восточной Европы и Центральной Азии: прогресс и проблемы», стр. 76-77, доступен по ссылке: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-en.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Отчёт Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Словакия – Фаза 2, §160, доступен по ссылке www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/35778308.pdf.

в Уголовном кодексе, отвечает требованиям Конвенции ООН против коррупции. Статья 19 Конвенции ООН против коррупции определяет данный вид преступления как злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица. Статья 263 Уголовного кодекса Монголии предусматривает уголовную ответственность за злоупотребление служебным положением или полномочиями государственным должностным лицом, если такое деяние было совершено в корыстных или иных личных интересах и нанесло существенный ущерб правам и интересам граждан.

Постановление № 23 Верховного суда Монголии также содержит ряд пояснений некоторых терминов, используемых в статье. В соответствии с указанным Постановлением термин «служебные полномочия» следует понимать как совокупность властных и основных обязанностей, которыми наделен выбранное или назначенное должностное лицо в соответствии с законом; термин «служебное положение» означает власть и влияние, относящиеся к соответствующей должности; термин «злоупотребление» служебным положением или служебными полномочиями следует понимать и применять в соответствии со Статьей 3.1.3 Закона о борьбе с коррупцией. В частности, Закон предусматривает, что «злоупотребление служебными полномочиями» означает осуществление ненадлежащего действия или неосуществление надлежащего действия в целях использования полученных служебных полномочий против служебных интересов или в своих личных интересах.

В изначальном Отчёте об оценке отмечалось, в частности, что закон также должен дать определение терминам «корыстный» и «иные личные интересы», поскольку они являются существенными элементами состава преступления. Закон также должен определить некоторые объективные критерии измерения «существенного ущерба правам и интересам граждан» (Статья 263.1 Уголовного кодекса Монголии).

В отношении последнего вопроса следует отметить, что порядок расчета размера ущерба определен в Статье 29 Уголовного кодекса Монголии: сумма в размере от 1 до 50 минимальных размеров оплаты труда на момент совершения преступления является «существенной», сумма в размере от 50 до 125 минимальных размеров оплаты труда является «существенной», сумма в размере от 125 до 200 минимальных размеров оплаты труда является «крупной», а сумма в размере свыше 200 минимальных размеров оплаты труда является «особо крупной».¹⁶

В своих ответах на вопросник Монголия также пояснила, что злоупотребление служебным положением совершают, руководствуясь мотивами жадности и корысти. Мотивация в форме «жадности» определена как злоупотребление служебным положением государственным должностным лицом, которое приводит к приобретению активов или средств у государственной организации для целей их личного присвоения или передачи их иным лицам. Иные «корыстные мотивы» определены как неденежные доходы. Наконец, «служебное положение» определено как совокупность прав и обязанностей выбранного или назначенного должностного лица.

Это разъясняет большинство неоднозначных терминов, содержащихся в Статье («злоупотребление служебным положением», «существенный ущерб»).

¹⁶ Используя [минимальный размер оплаты труда на 2013, который равнялся приблизительно 110 долларам США], значения ущерба составят приблизительно: от 110 до 5500 долларов США («существенный» ущерб); от 5500 до 13750 долларов США («существенный» ущерб); от 13750 до 22000 («крупный» ущерб); и свыше 22000 долларов США («особо крупный» ущерб).

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии дали запутанные ответы на вопрос о значении термина «корыстные и иные личные интересы». Было даже заявлено, что термин «корыстный» отсутствует в Статье 263.1 Уголовного кодекса Монголии.

Отмывание денежных средств

В изначальном Отчёте об оценке было указано, что закон Монголии, устанавливающий уголовную ответственность за отмывание денежных средств (Статья 166¹ Уголовного кодекса Монголии), должен содержать четкие определения терминов «незаконные действия» и «уклонение от правосудия» в целях обеспечения предсказуемости и правовой определенности в процессе правоприменения и принудительного исполнения.

Представители государственных органов Монголии предоставили несколько отличающихся друг от друга переводов статьи об отмывании денежных средств (Статья 166¹ Уголовного кодекса Монголии, с изменениями и дополнениями от января 2014 года). Вариант, который представляется наиболее точным и был подтвержден Монгольским ПФР, приведен ниже:

«166¹.1 Конвертация или передача имущества в целях сокрытия или укрывательства незаконного источника имущества или оказания содействия любому лицу во избежание наступления правовых последствий его действия, или сокрытие или укрывательство настоящей природы, источника, местонахождения, расположения, перемещения или владения имуществом или правами на него, или приобретение, владение или использование имущества, зная, что оно является доходом от преступления, наказывается штрафом в размере от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда или арестом сроком до 6 месяцев, или тюремным заключением сроком до 5 лет.

166¹.2 То же преступление, если оно было совершено организованной преступной группой или с использованием своего служебного положения, или если в результате его совершения был нанесен вред в большом размере, наказывается штрафом в размере от 300 до 500 минимальных размеров оплаты труда или тюремным заключением сроком от 5 до 12 лет.

166¹.3 То же преступление, если оно было совершено юридическим лицом, наказывается ограничением ведения определенных видов коммерческой деятельности такого лица и штрафом в размере от 300 до 500 минимальных размеров оплаты труда.»

В соответствии со статьей 3.1.1. Закона Монголии о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма от мая 2013 года термин «отмывание денежных средств» означает приобретение, конвертацию или передачу имущества, когда лицо знает, что активы были получены в результате совершения преступления или сокрытия или укрывательства незаконного происхождения активов, передачу прав собственности на активы, изменение истинной природы или местонахождения таких активов для целей создания видимости законного происхождения активов.

Монголия является участницей Венской и Палермской Конвенций, а также Конвенции ООН против коррупции, которая определяет основные стандарты борьбы с отмыванием денежных средств на международном уровне.¹⁷

В ходе визита в страну Правительство Монголии сообщило, что «конвертация и передача активов» подпадают под Статью 166¹ Уголовного кодекса Монголии.

Уголовный кодекс также содержит Статью 155 (Приобретение или продажа имущества, заведомо полученного преступным путем). Представители государственных органов Монголии пояснили,

¹⁷ Монголия ратифицировала Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Венская Конвенция 1988 года), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Палермская Конвенция 2001 года) в 2008 году и Конвенцию ООН против коррупции в 2006 году.

что Статья 155 содержит общие положения, которые шире, чем специальные положения, содержащиеся в Статье 166¹. Таким образом, Статья 155 применяется в случаях, когда совершённые деяния не могут быть квалифицированы по Статье 166¹, например, в случае продажи активов, полученных в результате совершения преступления небольшой тяжести.

Не было предпринято никаких шагов, ни посредством внесения законодательных изменений, ни изменений на практике, чтобы прямо установить, что для целей уголовного преследования и вынесения обвинения по факту отмывания денежных средств не требуется вынесения обвинения за совершение предикативного правонарушения.

Также было подтверждено, что вынесение обвинения за совершение предикативного правонарушения является необходимым условием для применения Статьи 166¹. Проект нового Уголовного кодекса не содержит каких-либо изменений в отношении требований к вынесению обвинения за совершение предикативных правонарушений.

5) Пересмотреть состав преступления "Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств" для приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции

В изначальном Отчете об оценке были одобрены усилия Монголии по введению такого состава преступления как «Улучшение финансового состояния незаконным способом» (Статья 270¹ Уголовного кодекса Монголии, см. текст в Приложении). Однако Статья 270¹ Уголовного кодекса Монголии в текущей редакции не может эффективно применяться для целей уголовного преследования незаконного обогащения. Основным элементом состава незаконного обогащения, который можно найти, например, в Статье 20 Конвенции ООН против коррупции¹⁸, является расхождение между фактическими активами должностного лица и его законными доходами. Требование доказательства того, что должностное лицо «получило» доход незаконным способом ассимилирует данный состав преступления со взяточничеством, что подрывает в целом подход, связанный с установлением уголовного наказания за незаконное обогащение.

С момента выпуска Отчёта об оценке данное положение осталось без изменений.

Однако, данный недостаток нашел свое отражение в проекте нового Уголовного кодекса Монголии, который предусматривает следующее (Статья 22.9):

«Если государственное должностное лицо не может подтвердить законность существенного увеличения своих доходов и активов, такие доходы и активы подлежат конфискации, а должностное лицо лишается соответствующего права занимать государственные должности на срок до двух лет и [на должностное лицо] может быть наложен штраф в тугриках в размере, эквивалентном от 400 до 14000 долларов США, помещен под домашний арест на срок от одного месяца до трех лет или приговорен к лишению свободы на срок от одного месяца до трех лет.»

Хотя представляется, что формулировка в целом отвечает требованиям международных стандартов, неясно, что подразумевается под «существенным увеличением».

6) Установить эффективную ответственность юридических лиц за уголовные коррупционные преступления с введением соразмерных и действенных санкций, в том числе ответственность за отсутствие надлежащего контроля со стороны руководства,

¹⁸ В частности, Статья 20 Конвенции ООН против коррупции ссылается на «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

что позволило совершить преступление; корпоративная ответственность должна быть автономной и не зависеть от выявления, уголовного преследования или осуждения реального правонарушителя.

Статьи 8 и 20 Уголовного кодекса Монголии предусматривают, что юридическое лицо подлежит уголовной ответственности, если это предусмотрено Особенной частью Кодекса. Только одна статья в Особенной части Уголовного кодекса упоминает юридических лиц в качестве преступников – Статья 166¹.3 об отмывании денежных средств (предусмотрено наказание в виде приостановления права заниматься определенными видами деятельности или штраф в размере от 300 до 500 минимальных размеров оплаты труда, т.е. около 33000 – 55000 долларов США).

В связи с этим можно сделать вывод, что Монголия не выполнила данную рекомендацию. Также неясно, каким образом можно привлечь к ответственности юридическое лицо, даже за отмывание денежных средств, поскольку какие-либо соответствующие положения в кодекс отсутствуют. Размер штрафа за отмывание денежных средств не носит сдерживающий характер согласно международным стандартам¹⁹.

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии подтвердили, что Статья 166¹.3 Уголовного кодекса Монголии на практике не применялась.

В то же время проект нового Уголовного кодекса Монголии содержит новую главу «Применение уголовных санкций к юридическим лицам». В этой главе предусматривается, что уголовные санкции могут быть наложены на юридическое лицо, если единоличное или коллегиальное решение одного или нескольких уполномоченных представителей юридического лица, либо действия или бездействие указанных лиц в интересах юридического лица являют собой преступление. Применение санкций к юридическому лицу не освобождает участвовавших в совершении преступления физических лиц от ответственности.

К юридическим лицам могут быть применены следующие виды санкций (наказаний): штраф в размере от 10000 до 6 666 000 долларов США; постоянное или временное лишение права заниматься определенной деятельностью на срок от одного до восьми лет; ликвидация.

Из проекта нового Уголовного кодекса Монголии, который был предоставлен команде по мониторингу, следует, что юридические лица могут быть привлечены к ответственности лишь в случае совершения преступлений, которые прямо указаны в новом Уголовном кодексе. Например, в соответствии со Статьей 18.9 проекта нового Уголовного кодекса Монголии юридические лица, которые были замешаны в отмывании денежных средств, несут ответственность в виде отзыва их лицензий и/или лишения их права заниматься определенными видами деятельности. На них также может быть наложен штраф в размере от 666 666 до 6 666 000 долларов США. Однако, к сожалению, ответственность юридических лиц не распространяется на преступления, связанные со взяточничеством, в соответствии с проектом нового Уголовного кодекса Монголии.

Согласно некоторым проектам положений, которые были представлены команде по мониторингу, можно сделать вывод о том, что предложенный режим корпоративной ответственности в Монголии не отвечает требованиям международных антикоррупционных стандартов. Во-первых, данный режим не охватывает преступления, связанные со взяточничеством, как таковые. Во-вторых, он не предусматривает привлечение юридических лиц к ответственности, когда руководство юридического лица допустило совершение преступления вследствие своей неспособности

¹⁹ Обзор практики относительно корпоративной ответственности в регионе и рекомендации касательно внедрения международных стандартов в национальное законодательство можно найти в публикации Сети ОЭСР “Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии”, 2015 год, доступно по адресу www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf (на английском языке), www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015-RUS.pdf (на русском языке).

осуществлять надзор за нижестоящими сотрудниками или агентами. В-третьих, не обеспечена обособленная природа ответственности юридических лиц. В частности, это следует из Статьи 19.1 проекта нового Уголовно-процессуального кодекса Монголии («Судопроизводство в отношении юридических лиц должно осуществляться одновременно с судопроизводством в отношении физических лиц, которые уполномочены представлять интересы или действовать в интересах таких юридических лиц»). В результате чего, даже если ответственность юридического лица будет в существенной степени независима от ответственности физических лиц, участвовавших в совершении преступления, на практике ответственность юридического лица будет процессуально связана с судопроизводством в отношении физических лиц. Данное требование может создавать сложности для привлечения юридических лиц к ответственности, когда обстоятельства не позволяют государственным органам осуществить уголовное преследование физического лица (например, если физическое лицо умерло или покинуло государство до начала разбирательства или не может быть подвергнуто уголовному преследованию по иной причине). Во избежание риска создания ненужных сложностей, которые могут помешать странам успешно привлекать юридические лица к ответственности за подкуп иностранных государственных должностных лиц, Рабочая группа ОЭСР по борьбе с коррупцией четко заявила, что страны, подписавшие Конвенцию ОЭСР о борьбе с коррупцией должны обеспечить, чтобы они не «ограничивали наступление ответственности [для юридических лиц] только теми случаями, когда осуществляется уголовное преследование или выносятся обвинения в отношении физического лица или лиц, которые совершили преступление».²⁰ Также из проекта нового Уголовного кодекса неясно, что означает термин «уполномоченный представитель», на каких юридических лиц распространяется действие, как должна рассчитываться сумма штрафа, а также есть ли какие-либо способы защиты, которые может использовать юридическое лицо, чтобы избежать ответственности.

В своих комментариях к проекту отчета мониторинга Министерство юстиции Монголии отметило, что взяточничество является активным действием и осуществляется физическим лицом. Когда юридическое лицо решает выделить деньги для взяточничества, то решение всегда принимается кем-то. Министерство видит в этом риск двойного наказания и указало это в качестве причины, почему было принято решение установить ответственность юридических лиц в очень немногих случаях. Министерство также ссылалось на мнение, что корпоративная ответственность может повлиять на финансовое положение юридических лиц.

Команда по мониторингу не может принять эти доводы, которые противоречат обоснованию и сути корпоративной ответственности. Было доказано, что ответственность физических лиц - правонарушителей является неэффективной, так как она защищает основного бенефициара большинства коррупционных сделок - компанию, которая направляет, поддерживает или позволяет взяточничество путем действий или бездействия его руководства или лиц, контролирующих компанию. Юридическое лицо является отдельным субъектом, который имеет юридические права и обязанности отдельно от своих учредителей, акционеров или сотрудников, и как таковой он должен нести ответственность за свои "действия или бездействие". Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и отмывание денег является признанным международным стандартом, обязательным в соответствии с различными документами (в том числе КООНПК, участником которой Монголия является). В то же время эти документы оставляют на усмотрение национального законодательства решение о характере (уголовном, административном или гражданском) и форме корпоративной ответственности, если при этом обеспечивается эффективность ответственности. Страны также должны установить не только сдерживающие, но также соразмерные санкции, т.е. санкции, которые сдерживают новые преступления, при этом не нанося чрезмерный ущерб юридическому лицу в финансовом отношении.

²⁰ См. Раздел В Приложения I к Рекомендации Совета по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 2009 год.

Команда по мониторингу одобряет первые шаги по введению корпоративной ответственности, предпринятые государственными органами Монголии, но рекомендует пересмотреть соответствующие положения проекта нового Уголовного кодекса, чтобы привести их в соответствие с рекомендациями СПД и международными стандартами.²¹

Выводы

Положения монгольского законодательства о коррупционных преступлениях не были приведены в соответствие с международными стандартами и рекомендациями СПД. В текущей редакции Уголовного кодекса Монголии отсутствует ряд ключевых положений, и она должна быть пересмотрена, как это обсуждалось выше, в частности: (i) должна быть предусмотрена уголовная ответственность за предложение и обещание взятки, принятие такого предложения или обещания, а также за требование дать взятку; (ii) необходимо определить термин «взятка» и обеспечить, чтобы он охватывал нематериальные и неденежные выгоды; (iii) должна быть предусмотрена четкая и надлежащая уголовная ответственность за коррупцию в частном секторе и злоупотребление влиянием в корыстных целях, и (iv) необходимо предусмотреть эффективную ответственность юридических лиц. В настоящее время Монголия рассматривает проект нового Уголовного кодекса. Это уникальная возможность для устранения выявленных недостатков и усиления уголовно-правовых положений монгольского законодательства о коррупционных преступлениях. Однако, текущая редакция законопроекта, которая была представлена команде по мониторингу, должна быть существенно доработана до окончательного одобрения в целях устранения недостатков, выявленных в текущем законе.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 2.1.-2.2., которая остается в силе.

²¹ В отношении соответствующих международных стандартов см. Рекомендации по политике в исследовании Сети ОЭСР об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в странах Восточной Европы и Центральной Азии, 2015 год, доступны по ссылке: www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf.

2.3. Определение государственного должностного лица

Рекомендация из Отчёта об оценке 2.3.

- 1) *Ввести в Уголовный кодекс определение национальных государственных должностных лиц, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения, к которым будут относиться все государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, выполняющие публичные функции, и кандидаты на выборные должности.*
- 2) *Установить ответственность за подкуп иностранных должностных лиц согласно международным стандартам и четко определить таких должностных лиц в Уголовном кодексе.*

1) Ввести в Уголовный кодекс определение национальных государственных должностных лиц, подлежащих ответственности за коррупционные правонарушения, к которым будут относиться все государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, выполняющие публичные функции, и кандидаты на выборные должности.

В Отчёте об оценке указано, что ни в Уголовном кодексе Монголии, ни в каких-либо представленных пояснительных материалах (включая Постановление Верховного суда № 23) не содержится определение термина «должностное лицо», используемое в отношении преступлений, связанных со взяточничеством. Однако, некоторые определения включены в Примечания к Статьям 263 и 265 Уголовного кодекса Монголии. Примечание к Статье 263 «Злоупотребление служебным положением или полномочиями государственным должностным лицом» предусматривает, что государственное должностное лицо, упомянутое в настоящей Статье, включает в себя должностных лиц, занимающих административные или исполнительные должности в государственных организациях, а в Примечании к Статье 265 содержится следующее определение «должностного лица НГО или коммерческой организации», используемое в этой Статье: должностное лицо, занимающее административные или исполнительные должности в НГО или коммерческой организации.

Также неясно, в чем различие между терминами «государственное должностное лицо» и «должностное лицо», которые используются в Уголовном кодексе Монголии.

Даже если определение, которое используется в Статье 263 Уголовного кодекса Монголии, также применяется к другим видам преступлений, оно не соответствует международным стандартам, поскольку ограничено работниками, выполняющими управленческие или административные функции, тем самым исключаются работники, выполняющие вспомогательные функции (например, клерки, секретари, машинистки, курьеры, водители, архивариусы).

В связи с этим представляется, что предыдущая рекомендация остается в силе, поскольку не была выполнена: определение должностных лиц, применяемое в отношении преступлений, связанных со взяточничеством, должно быть включено в Уголовный кодекс и охватывать широкий спектр сотрудников государственного сектора, а также работников государственных организаций или частных организаций, выполняющих государственные функции.²²

Представители государственных органов Монголии сообщили, что когда сложно идентифицировать «государственное должностное лицо» в конкретном случае, практикующие эксперты также обращаются к классификации, содержащейся в Законе о государственной службе. Статья 5 Закона о государственной службе содержит следующую классификацию должностей государственной службы: 1) политические должности; 2) административные должности; 3) специальные должности (например, судьи, прокуроры, дипломаты и другие); и 4) вспомогательный

²² См. описание в вышеупомянутом Итоговом отчёте Сети ОЭСР/СПД за 2009-2013, стр. 66.

персонал. Определение государственного служащего содержится в Статье 11: «Государственным служащим является лицо, которому государство выплачивает заработную плату и обеспечивает условия труда и гарантии за занятие должности государственной службы и выполнение своих полномочий и обязательств». Но опять же, как уже упоминалось выше, это не является удовлетворительной ситуацией – применение уголовного права по аналогии с любой другой сферой права запрещено даже Статьей 3.2 Уголовного кодекса Монголии. Принцип правовой определенности требует, чтобы все термины, используемые в уголовном праве, имели четкие определения, либо была прямая ссылка на положения иного правового акта.

Представители государственных органов Монголии утверждали, что в проекте нового Уголовного кодекса термин «должностное лицо» определен широко, чтобы охватить «всех, у кого есть трудовой договор с описанием обязанностей», включая всех государственных служащих, должностных лиц частного сектора, иностранных должностных лиц и второстепенный (вспомогательный) персонал. Однако это не нашло подтверждения в тексте проекта Кодекса, предоставленного команде по мониторингу, в котором содержатся две различных категории лиц, подпадающих под статьи о взяточничестве: «лицо, обладающее обязанностями в соответствии с законом, нормативно-правовыми актами и договорами» и «государственное должностное лицо».

В целом в проект нового Уголовного кодекса Монголии не удалось включить подробное определение термина «должностное лицо» и разъяснить, какие лица подпадают под действие статей о взяточничестве. Разработчики законопроекта используют такие термины как «лицо, обладающее обязанностями в соответствии с законом, нормативно-правовыми актами и договорами», «государственное должностное лицо», «влиятельная политическая организация / лицо» и «руководящий персонал или исполнительное должностное лицо юридических лиц», но никаких разъяснений к этим терминам не приводятся.

2) Установить ответственность за подкуп иностранных должностных лиц согласно международным стандартам и четко определить таких должностных лиц в Уголовном кодексе

В Отчёте об оценке отмечается, что Уголовный кодекс Монголии не предусматривает уголовную ответственность за подкуп иностранного государственного должностного лица. В своих ответах на вопросник по раунду мониторинга государственные органы Монголии ссылались на Статью 5 Уголовного кодекса Монголии, в соответствии с которой обвиняемый, чья вина была установлена судом, может нести уголовную ответственность вне зависимости от своего этнического происхождения, языка, расы, возраста, пола, социального происхождения и статуса, имущественного, официального положения, рода занятий, религии, мнений, веры и образования. Это говорит об отсутствии специального режима в отношении иностранных должностных лиц, пойманных на взяточничестве.

Вряд ли можно принять данное объяснение. Во-первых, существует общая проблема, связанная с отсутствием определения термина «должностное лицо», которое используется в статьях о взяточничестве (см. выше). Во-вторых, совсем неочевидно, что термин «должностное лицо» включает в себя также иностранных государственных должностных лиц.

Международные стандарты разрешают странам устанавливать уголовную ответственность за подкуп иностранных государственных должностных лиц либо посредством введения отдельного состава преступления, который непосредственно касается подкупа иностранных государственных должностных лиц, либо посредством расширения определения лиц, которые могут быть привлечены к уголовной ответственности за существующие преступления в форме взяточничества, чтобы охватить иностранных государственных должностных лиц. Все страны СПД, которые уже ввели уголовную ответственность за подкуп иностранных государственных должностных лиц, выбрали последний подход и расширили определение должностного лица, включив в него

иностранных государственных должностных лиц.²³ Однако иностранные государственные должностные лица должны быть отдельно упомянуты в определении лиц, на которых распространяется действие статей о взяточничестве.

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии несколько раз повторяли, что текущая редакция Уголовного кодекса Монголии не предусматривает особый режим для иностранных государственных должностных лиц. В соответствии со Статьей 13.1. уголовное преследование по всем преступлениям, которые совершены на территории Монголии, должно осуществляться в Монголии. Ссылаясь на Статьи 14.4. и 14.5., государственные органы также пояснили, что уголовное преследование по преступлениям в форме взяточничества, которые были совершены иностранными гражданами (включая иностранных должностных лиц), а также лицами без гражданства за пределами территории Монголии, может осуществляться в Монголии, если только есть соответствующее международное соглашение со страной, на территории которой было совершено преступление. В противном случае производство по уголовному делу будет приостановлено. Как уже говорилось выше, такой подход не является удовлетворительным.

Проект нового Уголовного кодекса вводит две отдельные статьи, касающиеся ответственности иностранных должностных лиц: Статьи 22.3 (Злоупотребление полномочиями должностными лицами иностранных государств или международных организаций) и 22.6 (Дача взятки должностным лицам иностранных государств или международных организаций).

Примечание к Статье 22.3 предусматривает, что «Должностные лица международных организаций должны включать в себя сотрудников международных организаций, межправительственных организаций и их представительств / филиалов, а также любых представителей, которые уполномочены представлять такие организаций». Однако нельзя сделать однозначный вывод, что данное Примечание применяется к должностным лицам некоммерческих организаций, а также что оно охватывает или дает определение термина «должностные лица иностранных государств».

Статья 22.6. проекта нового Уголовного кодекса Монголии, несмотря на свой заголовок (см. выше), фактически охватывает пассивное и активное взяточничество с участием «должностного лица иностранного государства или международной организации». Однако в ней отсутствует определение предмета преступления. В этой Статье также присутствуют и иные недостатки, характерные для преступлений в форме взяточничества, описанные выше (например, отсутствие положений, описывающих определение «взятки», косвенное осуществление взяточничества, принятие предложения или обещания взятки и т.д.).

Монголия **не выполнила** рекомендацию 2.3., которая остается в силе.

²³ См. вышеупомянутый Итоговый отчет Сети ОЭСР/СПД за 2009-2013, стр. 67-68.

2.4.-2.5. Санкции и конфискация

Рекомендации из Отчёта об оценке 2.4.-2.5.

- 1) Пересмотреть уголовные санкции за преступления в сфере коррупции с целью обеспечить их эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие.*
- 2) Провести сбор и анализ статистических данных о применении санкций за преступления в сфере коррупции для оценки их практической эффективности (например, как часто применяется условное освобождение, является ли тюремное заключение основным наказанием за тяжкие преступления).*
- 3) Пересмотреть положения о конфискации с тем, чтобы обеспечить обязательное применение конфискации средств и доходов в отношении всех видов преступлений в сфере коррупции и связанных с ней, в том числе конвертированные или смешанные доходы, прибыль с доходов от преступной деятельности и эквивалентной конфискации; рассмотреть возможность переложения бремени доказательства по делам о конфискации (уголовным или гражданским) на ответчика и ввести расширенную конфискацию.*

1) Пересмотреть уголовные санкции за преступления в сфере коррупции с целью обеспечить их эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие.

Как было указано в Отчёте об оценке, представляется, что предусмотренные Уголовным кодексом Монголии санкции за коррупционные преступления (см. таблицу ниже), не являются пропорциональными и сдерживающими, в частности, по следующим причинам:

- 1) Хотя штраф является *возможностью* (в качестве альтернативной санкции) для многих видов преступлений, включая квалифицированные преступления в форме взяточничества, очевидно, что размер штрафа не носит в достаточной степени сдерживающий характер;
- 2) Обязательная конфискация предусмотрена лишь в отношении очень ограниченного числа преступлений – тяжкое квалифицированное взяточничество, квалифицированное отмывание денежных средств, незаконное присвоение или растрата имущества (также см. ниже раздел о конфискации);
- 3) Диапазон санкций не позволяет накладывать пропорциональные санкции (например, одинаковые санкции предусмотрены для взяточничества в крупном и особо крупном размерах; также существует лишь одно положение для всех квалифицированных преступлений в форме пассивного и активного взяточничества и т.д.);
- 4) Некоторые санкции являются слишком мягкими (например, максимальный штраф в размере 5500 долларов США или арест на срок до трех месяцев за посредничество во взяточничестве).

Таблица 14. Наказания за коррупционные или связанные с коррупцией преступления, предусмотренные в УК Монголии

| | Штраф* | Исправительные работы | Лишение права (основное / дополнительное наказание) | Конфискация | Краткосрочное тюремное заключение | Лишение свободы |
|---|------------------------|------------------------------|---|-----------------------------------|--|------------------------|
| Получение взятки (Ст. 268.1) | 5610 - 27500 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | Нет | До 5 лет |
| Получение взятки (ст. 268.2: вымогательство; в составе организованной группы или преступной организации; в крупных или особо крупных размерах ²⁴ ; неоднократно) | Нет | Нет | Нет | Да (незаконно полученного дохода) | Нет | 5-10 лет |
| Дача взятки (Ст. 269.1) | 5610 - 27500 долл. США | Нет | Нет | Нет | Нет | До 3 лет |
| Дача взятки (ст. 268.2): в составе организованной группы или преступной организации; неоднократно) | Нет | Нет | Нет | Нет | Нет | 5-8 лет |
| Посредничество во взяточничестве (Ст. 270.1) | 550 – 5500 долл. США | Нет | Нет | Нет | 1-3 месяца | Нет |
| Посредничество во взяточничестве (Ст. 270.2: неоднократно; с использованием служебного положения) | 5610 – 27500 долл. США | Нет | Да (доп., опционально) | Нет | Нет | До 5 лет |
| Улучшение финансового состояния с помощью противозаконных средств (Ст. 270 ¹ .1) | 5610 – 27500 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | Нет | До 3 лет |
| Улучшение финансового состояния с | 27610-55000 долл. | Нет | Да (доп.) | Нет | Нет | 3-8 лет |

²⁴ Взятка в крупном размере составляет 125-200 минимальных заработных плат или около 13500-21500 долл. США; взятка в особо крупном размере составляет 200 или более минимальных заработных плат или около 21500 и более.

| | Штраф* | Исправительные работы | Лишение права (основное / дополнительное наказание) | Конфискация | Краткосрочное тюремное заключение | Лишение свободы |
|---|------------------------|-----------------------|--|-------------|-----------------------------------|-----------------|
| помощью противозаконных средств (Ст. 270 ^{1.2} : в особо крупных размерах) | США | | | | | |
| Злоупотребление властью должностным лицом (Ст. 263.1) | 550 – 5500 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | 1-3 месяца | Нет |
| Злоупотребление властью должностным лицом (Ст. 263.2) | 5610 – 11000 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | Нет | До 5 лет |
| Превышение полномочий государственным служащим (Ст. 264.1) | 550 – 5500 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | 1-3 месяца | Нет |
| Превышение полномочий государственным служащим (Ст. 264.2) | 5610 – 11000 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | 3-6 месяцев | До 5 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ^{1.1}) | 5610 – 27500 долл. США | Нет | Нет | Нет | Нет | До 5 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ^{1.2}) | Нет | Нет | Нет | Да | Нет | 5-10 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ^{1.3}) | Нет | Нет | Нет | Да | Нет | 10-15 лет |
| Незаконное присвоение или растрата имущества (Ст. 150.1) | 550 – 5500 долл. США | Нет | Да (доп.) | Нет | 1-3 месяца | Нет |
| Незаконное присвоение или растрата имущества (Ст. 150.3) | Нет | Нет | Нет | Да | Нет | 5-10 лет |
| Присвоение имущества путем мошенничества (Ст. 148.1) | 550 – 5500 долл. США | Да | Нет | Нет | 1-3 месяца | Нет |

*Расчет в минимальных размерах оплаты труда, суммы указаны в эквиваленте в долл. США.

Никаких изменений не произошло с момента проведения предыдущей оценки, хотя представители государственных органов Монголии упоминали разработку нового Уголовного кодекса, в котором также могут быть урегулированы вопросы санкций.

Изучив проект нового Уголовного кодекса Монголии, команда по мониторингу пришла к выводу, что в некоторых случаях разработчики законопроекта устанавливали санкции за преступления в форме взяточничества ещё в более мягкой форме, снижая размеры штрафов и сроки тюремного заключения. Например, в настоящее время максимальный размер штрафа за получение взятки без отягчающих обстоятельств составляет 27500 долларов США, в то время как верхняя граница штрафа за то же самое преступление согласно проекту нового Уголовного кодекса Монголии была снижена до 14000 долларов США.

Помимо этого Правительство не предоставило текст проекта нового Уголовного кодекса Монголии, касающийся конфискации. В связи с этим неясно, будет ли с помощью законопроекта, в случае его принятия, введен эффективный механизм конфискации для всех форм взяточничества или коррупционных преступлений.

2) Провести сбор и анализ статистических данных о применении санкций за преступления в сфере коррупции для оценки их практической эффективности (например, как часто применяется условное освобождение, является ли тюремное заключение основным наказанием за тяжкие преступления).

Государственные органы Монголии предоставили статистические данные о применении санкций за различные коррупционные преступления (см. Приложение 2 к данному документу). В соответствии с информацией, представленной в указанном Приложении, девять лиц были условно освобождены от наказания за взяточничество в 2012-2014 гг. Анализ статистических данных, несмотря на предложенную рекомендацию, не был предоставлен.

3) Пересмотреть положения о конфискации с тем, чтобы обеспечить обязательное применение конфискации средств и доходов в отношении всех видов преступлений в сфере коррупции и связанных с ней, в том числе конвертированные или смешанные доходы, прибыль с доходов от преступной деятельности и эквивалентной конфискации; рассмотреть возможность переложения бремени доказательства по делам о конфискации (уголовным или гражданским) на ответчика и ввести расширенную конфискацию.

В соответствии со Статьей 49 Уголовного кодекса Монголии все имущество виновного лица может быть конфисковано в случаях, прямо предусмотренных Уголовным кодексом. Аналогичным образом все доходы, полученные преступным путем (если они принадлежат осужденному), могут быть конфисковано в случаях, прямо предусмотренных Уголовным кодексом. Как можно увидеть из таблицы санкций выше, конфискация предусмотрена только в отношении квалифицированных преступлений, связанных с отмытием денежных средств и незаконным присвоением или растратой имущества; положения о квалифицированных преступлениях, связанных с пассивным взяточничеством, предусматривают «конфискацию незаконных доходов».

В Отчёте об оценке было выявлено, что согласно международным стандартам, которые требуют наличия мер по обеспечению конфискации доходов, полученных в результате совершения всех коррупционных или связанных преступлений (или имущества эквивалентной стоимости) и орудий совершения преступлений, предусмотренная в настоящее время схема не является удовлетворительной. Соответствующие положения должны напрямую охватывать доходы, которые были трансформированы в другие активы (например, жилищная собственность, приобретенная с использованием доходов, полученных в результате взяточничества) или смешаны с имуществом, приобретенным за счет законно полученных средств (конвертированные или смешанные доходы), и допускать конфискацию активов аналогичной стоимости, посредством которой можно конфисковывать доходы, которые были сокрыты, уничтожены, потрачены или переданы в добросовестное владение третьего лица. Также должна быть возможность конфисковывать выгоды, извлеченные из доходов, полученных преступным путем, (например, прибыль, извлеченная из

коммерческого разрешения, которое было получено в результате дачи взятки; доход от инвестиций, полученных в результате взяточничества).

Наконец, представляется, что Уголовный кодекс Монголии разрешает конфискацию только в том случае, если доходы, полученные в результате взяточничества, зарегистрированы на имя виновного лица. Данное условие конфискации стимулирует мошенническую передачу имущества, полученного посредством доходов, полученных в результате взяточничества, третьему лицу, или по крайней мере регистрацию такого имущества на имя третьего лица для целей защиты этого имущества от конфискации.

После выпуска Отчёта об оценке никакие изменения в соответствующие положения не вносились.

Также Статья 88 Уголовно-процессуального кодекса Монголии предусматривает так называемую процессуальную конфискацию, включающую «доходы, полученные в результате преступных действий, или иные аналогичные активы». Такие доходы или активы рассматриваются в качестве физического доказательства и должны быть возвращены их законным владельцам, а в случае невозможности идентификации владельца они подлежат конфискации.

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии подтвердили, что «конфискация незаконных доходов» в соответствии со Статьей 268.2 Уголовного кодекса Монголии аналогична той, которая предусмотрена в Статье 49 Уголовного кодекса Монголии.

Представители государственных органов Монголии не смогли четко объяснить, как конфискация, предусмотренная в Статье 88 Уголовно-процессуального кодекса Монголии, соотносится с конфискацией, осуществляемой в соответствии со Статьей 49 Уголовного кодекса Монголии. Было указано, что суды могут применять Статью 49 Уголовного кодекса Монголии, если они выявят любые незаконные доходы. На практике, следственные органы и прокуратура сталкиваются с проблемами идентификации и дальнейшей конфискации незаконных доходов, зарегистрированных на имя других лиц. Однако, если в результате расследования можно выявить источник незаконных доходов, то тогда можно наложить арест на незаконные доходы и впоследствии обеспечить их конфискацию. Данный вопрос в таких делах обычно решаются с помощью предъявления гражданского иска в рамках уголовного судопроизводства (Глава 15 Уголовно-процессуального кодекса Монголии), что позволяет судам изъять незаконно полученное имущество из незаконного владения и вернуть его законному собственнику. Представляется, что в этом случае суды будут применять Статью 88.1.4. Уголовно-процессуального кодекса Монголии, поскольку, очевидно, она является единственным правовым основанием для возвращения незаконных доходов их законным владельцам. В любом случае, если законный собственник не был выявлен, то тогда незаконные доходы подлежат конфискации в доход государства.

В случае если незаконные доходы были законно получены добросовестной третьей стороной, которая не знала о незаконном происхождении имущества, то такое имущество не подлежит конфискации. Если в отношении собственности существует спор, то заинтересованные стороны могут инициировать отдельное гражданское судопроизводство.

Монголия **не выполнила** рекомендацию 2.4.-2.5., которая остается в силе.

2.6. Иммуниеты и сроки давности привлечения к ответственности

Рекомендации из Отчёта об оценке 2.4.-2.5.

- 1) *Пересмотреть систему иммунитетов государственных должностных лиц путем их сужения и сокращения списка соответствующих должностных лиц в той степени, которая необходима в демократическом государстве; оставшиеся иммунитеты должны быть функциональными, охватывать лишь период выполнения должностных функций, не распространяться на ситуации задержания на месте преступления, разрешать проведение эффективных следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью; установить быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев.*
- 2) *Увеличить срок давности привлечения к ответственности в отношении преступлений в сфере коррупции; рассмотреть вопрос об установлении фиксированного, достаточно длительного срока давности для всех коррупционных преступлений независимо от степени их тяжести; предусмотреть, что срок давности прерывается при предъявлении обвинения или выполнении иных процессуальных действий, а также на период действия неприкосновенности лица.*

1) Пересмотреть систему иммунитетов государственных должностных лиц путем их сужения и сокращения списка соответствующих должностных лиц в той степени, которая необходима в демократическом государстве; оставшиеся иммунитеты должны быть функциональными, охватывать лишь период выполнения должностных функций, не распространяться на ситуации задержания на месте преступления, разрешать проведение эффективных следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью; установить быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев.

Как упоминалось в Отчёте об оценке, Конституция Монголии предоставляет иммунитет фактически всем высокопоставленным государственным должностным лицам (например, членам Верховного государственного хурала (Статья 29), Президенту (Статья 36), Премьер-министру и членам Правительства (Статья 42), но при этом не содержит четкого руководства в отношении процедур по лишению неприкосновенности. Также некоторые должностные лица государственных организаций и их персонал получили иммунитет на основании следующих законов: Закона о судах, Закона о прокуратуре, Закона о борьбе с коррупцией, Закона о разведывательном управлении, Закона о Конституционном Суде, Закона о Парламенте, Закона о Кабинете Министров, Закона о Президенте, Закона о Центральном банке, Закона об аудите и Закона о Национальной комиссии по правам человека. В отчёте делается вывод о том, что предоставление иммунитета высокопоставленным должностным лицам от действия уголовного законодательства о борьбе с коррупцией фактически сводит на нет действие этих законов. Усугубление этого недостатка является фактом того, что процедура лишения неприкосновенности четко не определена.

В своих ответах на вопросник в рамках мониторинга государственные органы Монголии указали, что иммунитет распространяется в основном на высокопоставленных государственных должностных лиц, таких как Президент (Ст. 36 Конституции), члены Верховного хурала (Ст. 29 Конституции), министры правительства (Ст. 42 Конституции) и дипломатические представители (Ст. 8 Закона о дипломатической службе). В соответствии с официальными ответами данные виды иммунитета являются функциональными и действуют только в случае нахождения лица на должности. Если лицо, обладающее иммунитетом, будет застигнуто в момент совершения

преступления, меры уголовного расследования не будут применяться напрямую. Расследование может быть осуществлено только после лишения государственного должностного лица неприкосновенности.

Из имеющейся в наличии информации неясен точный объем иммунитета, а также порядок лишения неприкосновенности.

В 2012-2014 гг. не было зафиксировано случаев лишения неприкосновенности членов Парламента, Президента или членов Правительства. В тот же период были проведены расследования в отношении трех прокуроров, четырех судей, одного судьи Конституционного суда и трех членов Парламента, из которых обвинения были предъявлены двум прокурорам и одному судье (при этом неясно, касались ли какие-либо из этих расследований коррупционных преступлений). Согласно приказу Генерального Прокурора два прокурора были отстранены от работы. Был направлен запрос в Генеральный судебный совет и Конституционный суд об отстранении судьи Конституционного суда; запрос был переправлен Президенту Монголии, который данный запрос отклонил.

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии заявили, что «функциональные виды иммунитета» действуют в течение всего срока нахождения на должности, включая отпуска, выходные дни и т.д. Иммунитет охватывает все виды деятельности должностного лица и сохраняет свою силу, если преступление совершено должностным лицом в течение выходного дня и не связано с выполнением им служебных обязанностей. Из такого пояснения следует, что по факту иммунитет является не функциональным, а абсолютным.

Представители государственных органов также отмечали, что иммунитет в основном создает проблемы скорее для прокуратуры, чем для следствия. Расследование может продолжаться, однако, лицо, обладающее иммунитетом (неприкосновенностью) не может быть подвергнуто допросу, очной ставке, обыску и иным следственным мерам. В то же время следователь может собирать другие доказательства и использовать их в целях инициирования процедуры лишения неприкосновенности. Помимо этого, в случаях, когда подозреваемый, находящийся под следствием, избирается / назначается на определенную должность и получает иммунитет, расследование в отношении этого лица прекращается. Срок давности, однако, в этом случае не прекращается.

Представители правоохранительных органов отмечали, что на практике они обычно не сталкиваются с проблемой лишения неприкосновенности должностных лиц, за исключением случаев, связанных с участием членов Парламента. Должностные лица НАБК признали, что они прекратили уголовное дело против члена Парламента в связи с отклонением их просьбы относительно лишения его неприкосновенности (иммунитета).

Отсутствует какое-либо общее положение, которое бы описывало общую процедуру, применимую ко всем должностным лицам, находящимся под защитой. Процедура лишения неприкосновенности во всех соответствующих случаях обычно иницируется следователем, направляющим соответствующее ходатайство в Генеральную Прокуратуру. Дальнейшая процедура урегулирована в соответствующих законах.

Неприкосновенность (иммунитет) Президента: В материалах, которые были предоставлены государственными органами Монголии, не содержится положений, описывающих иммунитет Президента, за исключением Статьи 36 Конституции: 1. Лицо, место пребывания и транспорт Президента неприкосновенны. 2. Достоинство и иммунитет Президента охраняются законом. Представляется, что иммунитет Президента является абсолютным. Он может быть смещен с должности исключительно в случае нарушения своей клятвы или нарушения Конституции или в случае принятия соответствующего решения подавляющим большинством членами Верховного государственного хурала на основании определения Конституционного суда.

Неприкосновенность (иммунитет) членов Парламента:

Статья 29 Конституции Монголии предусматривает, что неприкосновенность (иммунитет) членов Верховного государственного хурала охраняется законом. Если возникает вопрос относительно участия члена Верховного государственного хурала в совершении преступления, то этот вопрос должен быть рассмотрен на заседании Верховного государственного хурала, в ходе которого принимается решение о лишении мандата. Если суд докажет, что соответствующий член Верховного государственного хурала виновен в совершении преступления, Верховный государственный хурал должен лишить его членства в законодательном органе.

Статьи 6.9.–6.16. Закона о Парламенте описывают процедуру лишения неприкосновенности членов Верховного государственного хурала. После получения ходатайства от следователя Генеральный Прокурор «должен направить предложение в Парламент о прекращении полномочий члена [Парламента]». Также предложение может быть направлено только в том случае, «если член Парламента был застигнут в момент совершения преступления и был арестован на месте совершения преступления с поличным». Соответствующий орган обязан уведомить председателя Парламента в течение трех часов с момента ареста члена Парламента. После получения предложения от Генерального Прокурора Парламент обязан в течение двух дней принять решение о его одобрении или отклонении простым большинством голосов тайным голосованием. Если Парламент голосует против его отставки, арестованный член Парламента должен быть освобожден в течение одного часа.

В то же время, несмотря на вышеуказанную процедуру, команде по мониторингу было сообщено, что Конституционный суд Монголии в 2011 году признал неконституционной процедуру лишения неприкосновенности (иммунитета) члена Парламента. В связи с этим, с 2011 года парламентарии обладают полным и абсолютным иммунитетом в отсутствие эффективной процедуры лишения неприкосновенности (иммунитета), что является недопустимым.

Согласно иным источникам, сотрудники правоохранительных органов регулярно направляли запросы в Верховный государственный хурал относительно приостановления действия мандата членов Верховного государственного хурала для целей расследования, но решение не было принято, поскольку Конституция разрешает Верховному государственному хуралу голосовать в отношении любого запроса о приостановлении действия мандата. «В результате есть подозрение, что в некоторых случаях закон не применяется в отношении членов Верховного государственного хурала. На самом деле существует риск, как и в некоторых иных постсоциалистических странах, что преступники просачиваются в политику для целей получения неприкосновенности (иммунитета)».²⁵

Неприкосновенность (иммунитет) министров: Статья 42 Конституции Монголии предусматривает, что иммунитет Премьер-министра и членов Правительства охраняется законом. Правовой статус и полномочия министров регулируются Законом о Правительстве Монголии от мая 1993 года. Статья 25.2.6. Закона описывает объем иммунитета Премьер-министра: «Премьер-министр не подлежит уголовному преследованию, аресту, задержанию или ответственности в какой-либо форме административного наказания без согласия Верховного государственного хурала, и его личность, место пребывания, офис и транспорт обладают иммунитетом от вторжения, проверки и обыска». Такой иммунитет представляется достаточно широким и охватывает практически все формы юридической ответственности. Положение также определяет основы процедуры лишения неприкосновенности (иммунитета). Соответствующий правоохранительный орган должен получить

²⁵ «Роль Конституции Монголии в консолидации демократии: анализ», отчет, подготовленный в рамках проекта «Поддержка коллективного законодательного процесса», реализованного совместно Парламентом Монголии и ПРООН, Улан-Батор, мая 2015 года, стр.52, доступен по ссылке:

www.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic_governance/RoleoftheConstitutionofMongoliaInConsolidatingDemocracy.html.

согласие Парламента с целью привлечения Премьер-министра к ответственности. К сожалению, Закон не описывает дальнейшую процедуру, оставляя её тем самым неясной.

Статья 25.3.5. Закона определяет объем иммунитета других членов Правительства (министров). Она устанавливает, что министр может быть арестован исключительно «при наличии доказательств совершения им/ею уголовного преступления в момент и в месте совершения преступления». Премьер-министр должен быть уведомлен об этом в течение 24 часов. Во всех иных случаях министр не может быть задержан или подвергнут административной ответственности, а его личность, место пребывания, офис и транспорт остаются неприкосновенными в плане проверок и обысков. Также как и в случае с неприкосновенностью Премьер-министра, Статья 25.3.6. не содержит четкой процедуры лишения министров неприкосновенности. Представители НАБК также указали, что без санкции Премьер-министра осуществить уголовное преследование министров не представляется возможным.

Неприкосновенность (иммунитет) судей: Закон Монголии о правовом статусе судей описывает процедуру лишения судей неприкосновенности. Статья 17 предусматривает, что Президент по получении соответствующего предложения от Генерального совета судов принимает решение о прекращении полномочий судьи, замешанного в преступной деятельности. Прекращение полномочий судьи по этому основанию влечет за собой, в частности, лишение его неприкосновенности. Дальнейшая процедура, равно как и объем иммунитета судей остаются неясными. Представители НАБК также отметили, что в настоящее время они расследуют дело с участием судьи и ожидают одобрения своего запроса в отношении лишения данного судьи неприкосновенности.

Неприкосновенность (иммунитет) прокуроров: Объем иммунитета прокуроров и процедура лишения их неприкосновенности определены в Законе о Прокуратуре Монголии. Объем иммунитета идентичен для всех прокуроров. Прокуроры не могут быть допрошены, обысканы, задержаны или арестованы, их жилье, офисы, транспорт не подлежат вторжению или обыску без санкции Генерального Прокурора; в отношении Генерального Прокурора и его заместителей – без санкции Президента. Единственным исключением из этого правила является арест прокурора в момент совершения преступления или на месте преступления с поличным. В последнем случае Генеральный Прокурор должен быть уведомлен об аресте прокурора в течение 48 часов. В отношении ареста Генерального Прокурора и его заместителей необходимо уведомить Президента в течение 48 часов. По получении уведомления «Президент или Генеральный Прокурор должен принять решение о выдаче санкции в течение 10 дней». Следует отметить, что Статья 36.3. Закона расширяет иммунитет прокуроров, запрещая проверку их рабочего места без санкции Генерального Прокурора.

Неприкосновенность (иммунитет) дипломатических должностных лиц: Закон Монголии о дипломатической службе не определяет ни объем дипломатического иммунитета, ни четкую процедуру лишения дипломатического иммунитета. Скорее, Закон предусматривает, что дипломатические должностные лица обладают привилегиями и иммунитетами, «как это предусмотрено в международных соглашениях и договорах Монголии». Текущая редакция Уголовно-процессуального кодекса также не определяет надлежащим образом вопросы дипломатического иммунитета, устанавливая, что лица, обладающие дипломатическим иммунитетом, могут быть подвергнуты уголовному преследованию «исключительно по их запросу или с их согласия».

2) Увеличить срок давности привлечения к ответственности в отношении преступлений в сфере коррупции; рассмотреть вопрос об установлении фиксированного, достаточно длительного срока давности для всех коррупционных преступлений независимо от степени их тяжести; предусмотреть, что срок давности прерывается при предъявлении

обвинения или выполнении иных процессуальных действий, а также на период действия неприкосновенности лица.

В Монголии, как и в других странах СПД, срок давности привязан к категории преступления в зависимости от степени его тяжести, которая в свою очередь зависит от применимой санкции (наказания), а именно его вида и размера/срока. Ниже приведена таблица из Отчёта об оценке по срокам давности по различным правонарушениям в сфере коррупции и связанных с ней преступлениям согласно Уголовному кодексу Монголии.

Таблица 15. Сроки давности для правонарушений в сфере коррупции и связанных с ней преступлений

| Преступление | Категория преступления | Срок давности |
|---|------------------------|---------------|
| Получение взятки (ст. 268.1) | Менее серьезное | 5 лет |
| Получение взятки (статья 268.2: вымогательство; в составе организованной группы или преступной организации; в крупных или особо крупных размерах; неоднократно) | Серьезное | 20 лет |
| Дача взятки (ст. 269.1) | Менее серьезное | 5 лет |
| Дача взятки (ст. 268.2: в составе организованной группы или преступной организации; неоднократно) | Серьезное | 20 лет |
| Посредничество во взяточничестве (ст. 270.1) | Незначительное | 1 год |
| Посредничество во взяточничестве (ст. 270.2: неоднократно; с использованием служебного положения) | Менее серьезное | 5 лет |
| Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств (Ст. 270 ¹ .1) | Менее серьезное | 5 лет |
| Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств (ст. 270 ¹ .2: в особо крупных размерах) | Серьезное | 20 лет |
| Злоупотребление властью должностным лицом (Ст. 263.1) | Незначительное | 1 год |
| Злоупотребление властью должностным лицом (Ст. 263.2) | Менее серьезное | 5 лет |
| Превышение полномочий государственным служащим (Ст. 264.1) | Незначительное | 1 год |
| Превышение полномочий государственным служащим (Ст. 264.2) | Менее серьезное | 5 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ¹ .1) | Менее серьезное | 5 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ¹ .2) | Серьезное | 20 лет |
| Отмывание денежных средств (Ст. 166 ¹ .3) | Тяжкое | 30 лет |
| Незаконное присвоение или растрата имущества (Ст. 150.1) | Незначительное | 1 год |
| Незаконное присвоение или растрата имущества (Ст. 150.3) | Серьезное | 20 лет |
| Присвоение имущества путем мошенничества (Ст. 148.1) | Незначительное | 1 год |

После выпуска Отчёта об оценке никаких изменений в этих вопросах не было..

Команда по мониторингу не нашла каких-либо доказательств, которые свидетельствовали бы о продвижении вопроса, связанного со сроком давности. Представители государственных органов Монголии утверждали, что в проекте нового Уголовного кодекса сроки давности были увеличены и определены основания для их прерывания. В соответствии с требованиями нового Уголовного кодекса период иммунитета, например, будет вычтен из срока давности. Однако после изучения материалов, предоставленных государственными органами, команда по мониторингу не нашла какого-либо обоснования таким заявлениям. В проекте нового Уголовного кодекса Монголии государственные органы Монголии не смогли установить фиксированный срок давности, который применялся бы в отношении всех коррупционных преступлений вне зависимости от их тяжести, и даже не рассмотрели такую возможность. На самом деле сроки давности не были увеличены, а в некоторых случаях были даже уменьшены, например, срок давности за получение взятки с отягчающими обстоятельствами был сокращен с 20 до 12 лет. Информация об определении оснований для прерывания сроков давности не подтвердилась.

Представители государственных органов Монголии сообщили, что в 2012-2014 гг. одно дело о взяточничестве было прекращено судом, а восемь дел о взяточничестве были прекращены прокурорами в связи с истечением сроков давности. Это лишь подтверждает сделанные ранее выводы.

Выводы: В целом объем иммунитета от уголовного преследования за коррупционные преступления в Монголии представляется излишним – как в отношении должностных лиц, обладающих таким иммунитетом, так и сферы соответствующих привилегий, связанных с должностью. Для большинства должностных лиц, обладающих иммунитетом, не предусмотрены эффективные процедуры лишения их неприкосновенности; органы, отвечающие за лишение неприкосновенности, обладают практически неограниченными дискреционными полномочиями при принятии решений в отношении соответствующих запросов. Иммунитет не является функциональным. Поэтому иммунитет представляет собой существенное препятствие для эффективного расследования и уголовного преследования коррупции в Монголии. Это также может являться одной из причин небольшого количества уголовных расследований в отношении коррупции среди высокопоставленных должностных лиц. Такой широкий объем иммунитета культивирует атмосферу безнаказанности и подрывает и мешает работе правоохранительных органов. Существующие виды иммунитетов необходимо срочно пересмотреть и привести в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. Большинство вопросов, связанных с иммунитетом, регулируется законами, которые проще изменить по сравнению с Конституцией.²⁶

Срок давности для коррупционных преступлений является ещё одним препятствием для эффективного уголовного преследования коррупции в Монголии. Соответствующие сроки являются слишком короткими и не дают достаточно времени, чтобы сформировать и рассмотреть дело, особенно сложного характера (которыми обычно являются коррупционные дела). Срок давности также не прерывается при предъявлении обвинения или иных процессуальных действиях, а также на период времени, когда лицо обладало неприкосновенностью (иммунитетом).

Монголия **не выполнила** рекомендацию 2.6., которая остается в силе.

²⁶ См. также выводы монгольских ученых: «Демократическая система Монголии была бы укреплена, если были бы приняты меры по ограничению объема иммунитета членов Верховного государственного хурала, который применялся бы исключительно во время выполнения ими служебных функций. Это находится в соответствии с недавним отчетом международных экспертов, которые изучали применение Конвенции ООН против коррупции. Наша рекомендация заключается в том, что объем иммунитета членов Парламента, предусмотренный в Статье 29, должен быть признан неконституционным или должен быть сокращен. На данном этапе развития Монголии риск политически мотивированного уголовного преследования гораздо ниже по сравнению с коррупционным риском и действия в личных интересах. Как минимум, рассмотреть вопрос об установлении исключений для случаев обвинения в коррупции. Другая возможная реформа заключается в прекращении практики Верховного государственного хурала голосовать по запросам о прекращении мандата по Статье 29.3. Поскольку Конституция предусматривает, что вопросы иммунитета могут быть урегулированы в законе, существенный объем работы может быть проделан без необходимости внесения каких-либо поправок в конституцию, хотя и потребует дополнительного исследования. Мы полагаем, что аналогичный анализ будет применяться и к другим правительственным должностным лицам, и что реформа может быть реализована посредством внесения изменений и дополнений в соответствующие законы». Цитата из вышеуказанной работы «Роль Конституции Монголии в консолидации демократии: анализ», стр. 56.

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Рекомендации из Отчёта об оценке 2.7.

- 1) Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь в расследовании и уголовном преследовании за правонарушения в сфере коррупции, в частности путем выполнения рекомендаций Обзора по Конвенции ООН против коррупции; поощрять различные формы прямого сотрудничества, в частности на основе соглашений о межведомственном сотрудничестве; четко разграничить ответственность национальных органов власти в вопросах международного сотрудничества по уголовным делам, в том числе относительно возвращения активов.*
- 2) Обеспечить, чтобы сотрудники подразделений центральных органов власти, ответственные за международное сотрудничество, обладали соответствующей подготовкой, достаточными ресурсами, в том числе переводчиками, необходимыми средствами связи, и были легко доступны для следователей и прокурорских работников на местах.*
- 3) Обеспечить сбор и анализ данных о практическом применении существующего инструментария международного сотрудничества при расследовании и уголовном преследовании коррупционных дел и связанных с этим проблем.*
- 4) Предусмотреть в законодательстве меры для прямого возвращения активов, как это предусматривается в статье 53 Конвенции ООН против коррупции, а также порядок и условия возвращения и распоряжения активами в соответствии со статьей 57 этой Конвенции.*

1) Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь в расследовании и уголовном преследовании за правонарушения в сфере коррупции, в частности путем выполнения рекомендаций Обзора по Конвенции ООН против коррупции

В ходе визита в страну представители государственных органов Монголии заявили, что практически все рекомендации по результатам Оценки Конвенции ООН против коррупции были инкорпорированы в законодательство, за исключением принятия закона о защите осведомителей. Однако, никаких доказательств, поддерживающих данную информацию, команде по мониторингу представлено не было.

В рамках Оценки Конвенции ООН против коррупции, которая была проведена в 2010-2011 гг., в отношении взаимной правовой помощи и сотрудничества между правоохранительными органами, Монголии было рекомендовано принять следующие меры:

- 1) Обеспечить, чтобы в запросе был определен предмет и характер расследования, уголовное преследование или судебное разбирательство, к которому относится запрос, а также наименование и функции ответственного государственного органа;
- 2) Обеспечить возможность оказания взаимной правовой помощи для выполнения следующих действий: предоставление информации, доказательственных единиц и экспертных оценок; предоставление соответствующих документов и записей; выявление или отслеживание доходов, полученных преступным путем; выявление, замораживание и отслеживание доходов; возвращение активов;
- 3) Обеспечить, чтобы исполнение запросов об оказании взаимной правовой помощи соответствовало бы процедурам проведения расследований, уголовного преследования или

судебных разбирательств в Монголии;

- 4) Предоставить обязательную консультацию с запрашивающим Государством до отклонения запроса и до откладывания его исполнения;
- 5) Обеспечить защиту свидетелям, экспертам и иным лицам, которые дали согласие на предоставление доказательств запрашивающему Государству, чтобы они не были подвергнуты расследования, уголовному преследованию или судебному разбирательству на территории запрашивающего государства;
- 6) Отразить конфиденциальный характер получаемой информации, а также обусловленности в соответствии с Законом Монголии о банках и банковской деятельности как способа обеспечения того, что запрос об оказании взаимной правовой помощи не будет отклонен со ссылкой на банковскую тайну;
- 7) Соблюдать норму о неизменности квалификации условий посредством включения положения о раскрытии цели испрашивания доказательства, информации или действия, а также разрешать использовать доказательство исключительно в этих целях;
- 8) Уведомить Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций о языке (языках), приемлемом для Монголии в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (статья 46, параграф 14).
- 9) Расширить сотрудничество между правоохранительными органами в соответствии со Статьей 48 Конвенции ООН против коррупции, включая обмен информацией о конкретных средствах и методах, применяемых для совершения преступлений, охватываемых Конвенцией ООН против коррупции.

В отношении опциональных положений Конвенции ООН против коррупции в этой сфере Монголии было рекомендовано рассмотреть вопрос о реализации следующих шагов для повышения эффективности своих внутренних мер:

- 1) Использование Конвенции ООН против коррупции в качестве правового основания для оказания взаимной правовой помощи и уведомление об этом Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций;
- 2) Создание всеобъемлющей правовой структуры, предусматривающей передачу в и из Монголии лиц, чье присутствие необходимо для идентификации, дачи свидетельских показаний или иного оказания содействия при сборе доказательств в соответствии со Статьей 46 параграф 10 Конвенции ООН против коррупции;
- 3) Разрешение на проведение слушания с помощью видеоконференции, если у соответствующего лица нет возможности для личной явки, либо это не желательно;
- 4) Обеспечение осуществления дознавателем, следователем, прокурором или судом в Монголии своих дискреционных полномочий по предоставлению запрашивающему Государству копий государственных записей, документов или информации, которые недоступны для широкой общественности;
- 5) Подготовка практического доклада об обработке запросов об оказании взаимной правовой помощи в отношении сроков;
- 6) Обеспечение прямого сотрудничества между монгольскими и иностранными правоохранительными органами;
- 7) Заключение соглашений и договоренностей об использовании специальных методов расследования с учетом того, кто несет такие расходы на международном уровне;
- 8) В отсутствие таких соглашений или договоренностей – обеспечение использования

специальных методов расследования в зависимости от конкретного случая.

Как следует из анализа Уголовно-процессуального кодекса, который был предоставлен команде по мониторингу, большинство рекомендаций, сделанных по итогам проверки Конвенции ООН против коррупции, как обязательных, так и опциональных, сохраняют свою силу. В течение последних нескольких лет никакие изменения в соответствующие положения Уголовно-процессуального кодекса Монголии не вносились.

Поощрять различные формы прямого сотрудничества, в частности на основе соглашений о межведомственном сотрудничестве; четко разграничить ответственность национальных органов власти в вопросах международного сотрудничества по уголовным делам, в том числе относительно возвращения активов.

Согласно информации, полученной от государственных органов Монголии, Министерство юстиции и Генеральная Прокуратура являются двумя компетентными органами в вопросах оказания взаимной правовой помощи. Соответствующие законы уполномочивают оба органа заниматься вопросами оказания взаимной правовой помощи и международного правового сотрудничества. Однако, после присоединения к Конвенции ООН против коррупции Министерству юстиции была отведена ведущая роль в этой сфере. В НАБК нет специализированного отдела, отвечающего за вопросы международного сотрудничества и оказания взаимной правовой помощи. Монголия заключила соглашения об оказании взаимной правовой помощи более чем с 20 странами, но их необходимо обновить. Департамент международного сотрудничества Генеральной Прокуратуры отвечает за вопросы международного сотрудничества и оказания взаимной правовой помощи.

На практике, когда необходимо, следователь подготавливает запрос об оказании взаимной правовой помощи и представляет его руководству, которое затем направляет запрос по подведомственности либо в Генеральную Прокуратуру, либо в Министерство юстиции. При подготовке запроса об оказании взаимной правовой помощи следователи используют руководство по оказанию взаимной правовой помощи, разработанное Генеральной Прокуратурой в соответствии требованиями Конвенции ООН против коррупции.

По имеющимся сведениям, в целях обеспечения безопасного и оперативного обмена информацией, касающейся всех аспектов уголовных преступлений, все чаще используются прямые каналы между уполномоченными органами, агентствами и службами. В этих целях Генеральная Прокуратура получила контактную информацию, включая номера телефонов и факсов, адреса электронной почты других Государств-участников Конвенции ООН против коррупции (например, России, Южной Кореи, Польши, Чехии, Гонконга, Узбекистана, Китая, США, Казахстана).

В отношении вопросов международного сотрудничества Генеральная Прокуратура обладает следующими полномочиями:

- координация запросов об оказании взаимной правовой помощи, экстрадиция и передача заключенных в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом;
- обучение персонала, отвечающего за вопросы международного сотрудничества в Генеральной Прокуратуре, а также иных отделах прокуратуры;
- обеспечение своевременного и эффективного мониторинга взаимной правовой помощи;
- усиление сотрудничества по вопросам оказания взаимной правовой помощи;
- предоставление обновленной контактной информации, включая номера телефонов и факсов, адреса электронной почты, а также обеспечение беспрепятственного доступа к ней для Государств-участников, стимулирование установления прямых контактов между центральными государственными органами;
- сбор данных о передовой практике и практических проблемах, проведение анализа.

2) Обеспечить, чтобы сотрудники подразделений центральных органов власти, ответственные за международное сотрудничество, обладали соответствующей подготовкой, достаточными ресурсами, в том числе переводчиками, необходимыми средствами связи, и были легко доступны для следователей и прокурорских работников на местах.

Согласно представителям государственных органов Монголии отдел Генеральной Прокуратуры, отвечающий за вопросы международного сотрудничества, обладает необходимым средствами связи, помещениями и оборудованием, а также достаточными финансовыми ресурсами для обучения сотрудников. В отделе работают четыре сотрудника (руководитель отдела, два прокурора и секретарь).

Монголия сообщила о нескольких обучающих сессиях, проведенных по вопросам оказания взаимной правовой помощи для прокуроров отдельного подразделения. Например, в мае 2014 года в таком тренинге приняли участие 47 прокуроров; 30 сотрудников правоохранительных органов приняли участие в обучающей сессии по вопросам оказания взаимной правовой помощи в сентябре 2014 года.

Департамент международного сотрудничества Генеральной Прокуратуры разработал «Руководство по подготовке и написанию запросов об оказании взаимной правовой помощи», призванное обеспечить оперативное и эффективное оказание взаимной правовой помощи. Руководство было распространено в марте 2014 года по всем отделам Генеральной Прокуратуры. В то же время государственные органы также сообщили, что Министерство юстиции совместно с Генеральной Прокуратурой осуществляли подготовку нового руководства по разработке, направлению и обработке запросов об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам. После завершения работы над руководством Министерство планирует провести обучающие семинары для следователей по вопросам оказания взаимной правовой помощи совместно с Учебным центром Генеральной Прокуратуры.

В 2012 году Монголия присоединилась к инициативе Всемирного Банка по возвращению украденных активов (StAR), и дважды в годы представители соответствующих органов участвуют в работе общих заседаний рабочих групп. Участники учатся, как нужно правильно готовить запросы об оказании взаимной правовой помощи, как работать с местными агентствами и т.д.

3) Обеспечить сбор и анализ данных о практическом применении существующего инструментария международного сотрудничества при расследовании и уголовном преследовании коррупционных дел и связанных с этим проблем.

Представители государственных органов Монголии сообщили о пяти запросах об оказании взаимной правовой помощи по коррупционным делам, которые были направлены в 2012 году, восьми запросах об оказании взаимной правовой помощи, которые были направлены в 2013 году и четырех запросах, которые были направлены в 2014 году. В течение 2012-2014 гг. не было получено ни одного запроса об оказании взаимной правовой помощи.

Наиболее частыми проблемами, с которыми сталкивалась Генеральная Прокуратура при обработке запросов об оказании взаимной правовой помощи, являлись следующие:

- плохая коммуникация и медленное реагирование на запросы об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам, которые были направлены в некоторые страны.
- Перевод поступающих запросов об оказании взаимной правовой помощи на официальный язык представляет собой большую проблему. Финансовые ресурсы, доступные для обеспечения перевода текстов уполномоченным переводческим бюро или для создания внутреннего независимого переводческого отдела, ограничены.

- Отсутствие межведомственного сотрудничества между правоохранительными органами. Например: поскольку прокуроры осуществляют надзор за процессом уголовного расследования, им доступны для проверки все следственные действия. Однако подготовка запросов об оказании взаимной правовой помощи откладывалась на продолжительный срок вследствие ненадлежащей работы следователей.
- Постоянные изменения в составе сотрудников в центральных государственных органах представляют собой ещё одну проблему.
- Отсутствие профессиональных способностей следователей и прокуроров по подготовке запросов об оказании взаимной правовой помощи в соответствии с нормами международного и национального права является общей причиной неудачных запросов.
- Необходимо дополнительное обучение прокуроров и следователей по вопросам, касающимся возвращения активов и оказания взаимной правовой помощи.

4) Предусмотреть в законодательстве меры для прямого возвращения активов, как это предусматривается в статье 53 Конвенции ООН против коррупции, а также порядок и условия возвращения и распоряжения активами в соответствии со статьей 57 этой Конвенции.

Никакие из рекомендованных мер не были реализованы Монголией. Более того, представители государственных органов Монголии письменно подтвердили, что в Монголии отсутствуют какие-либо законы о возвращении активов и процедуры по возвращению и распоряжению активами. Также нет информации о каких-либо случаях возвращения активов.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 2.7., которая остается в силе.

2.8. Применение, толкование и процедура

Рекомендации из Отчёта об оценке 2.8.

- 1) Рассмотреть возможность внесения разъяснений в Уголовный кодекс и практического толкования преступлений в сфере коррупции таким образом, чтобы умысел можно было доказать косвенными доказательствами, тем самым исключая требование прямого доказательства умысла.*
- 2) Усилить способности следователей и прокуроров для проведения финансовых расследований и использования косвенных доказательств; поощрять использования внутриведомственной или внешней специализированной экспертизы.*
- 3) Обеспечить эффективный доступ должностных лиц правоохранительных органов к банковской, финансовой и коммерческой документации.*
- 4) Наладить сбор и анализ данных о коррупционных делах для выявления коррупционных тенденций при выявлении, расследовании и уголовном преследовании в отношении отдельных видов коррупционных правонарушений, определить, какие практические проблемы возникают и как они могут быть решены; усовершенствовать статистические базы данных и методологии сбора, систематизации и анализа информации по указанным делам.*

1) Рассмотреть возможность внесения разъяснений в Уголовный кодекс и практического толкования преступлений в сфере коррупции таким образом, чтобы умысел можно было доказать косвенными доказательствами, тем самым исключая требование прямого доказательства умысла.

Как упоминалось в Отчёте об оценке Уголовный кодекс Монголии не допускает возможности делать выводы о наличии умысла на основании косвенных доказательств. Прямое доказательство наличия умысла существует редко или требует поимки преступника в момент совершения преступления, что препятствует проведению исторического расследования коррупционных преступлений. Запрет на осуществление выводов на основании косвенных доказательств создает ненужную проблему для обеспечения заслуженного приговора.

Представители государственных органов Монголии ответили, что косвенные доказательства широко используются следователями, но лишь в качестве вспомогательных элементов для прямых доказательств. Обвинение не может быть основано лишь на косвенных доказательствах, и согласно закону косвенные доказательства должны оцениваться в совокупности с другими доказательствами. Закон и практика в этом отношении никаких изменений не претерпели.

2) Усилить способности следователей и прокуроров для проведения финансовых расследований и использования косвенных доказательств; поощрять использования внутриведомственной или внешней специализированной экспертизы.

В ходе визита в страну представители подразделения финансовой разведки (ПФР) заявили, что их агентство в основном осуществляет работу с Законом о борьбе с отмыванием денежных средств посредством сбора и анализа финансовых данных: отчеты по наличным платежам, подозрительные сделки, декларации имущества и иная соответствующая информация. С момента создания в 2006 году подразделения финансовой разведки получило свыше пяти миллионов отчетов. Пороговое значение для отчётов составляет эквивалент суммы 10000 долларов США. Подразделение финансовой разведки по своему усмотрению направляет информацию о подозрительных сделках в соответствующий государственный орган. До сегодняшнего дня лишь некоторые из них были направлены в НАБК. Решение о том, является ли сделка подозрительной, основывается на

специальном анализе, проводимом подразделением финансовой разведки. В процессе анализа данных специалисты подразделения финансовой разведки осуществляют поиск информации в соответствующих базах данных, проверяют государственные реестры, обращаются в иные финансовые учреждения, проводят исследования и используют иные необходимые средства. Следует отметить, что подразделение финансовой разведки разрешает правоохранным органам использовать его базу данных и не требует наличия судебного решения для получения к ней доступа. Обычного запроса бывает достаточно для предоставления финансовой информации. В этой связи подразделение финансовой разведки заключило соглашения о взаимопонимании с соответствующими органами в целях урегулирования процесса.

В отношении сотрудничества с подразделением финансовой разведки представители правоохранных органов отвечали, что они не могут использовать информацию, предоставленную подразделением финансовой разведки, в качестве доказательств в ходе уголовного расследования. Информация, предоставленная подразделением финансовой разведки, подлежит проверке, и в случае её подтверждения она может быть использована в качестве основания для возбуждения уголовного дела вместе с иными документами.

Представители государственных органов также пояснили, что никаких обучающих семинаров по вопросам проведения финансовых расследований для следователей или прокуроров не проводилось. Однако данному вопросу был посвящен ряд заседаний, организованных Советом по сотрудничеству, который координирует государственную деятельность в финансовой сфере, изучает и обсуждает проблемы в этой сфере, включая проводимые в этом отношении правоохранными органами расследования и меры. Практически все соответствующие Министерства и иные государственные органы представлены в Совете по сотрудничеству. Однако вследствие некоторых правовых формальностей НАБК в Совете не представлен.

3) Обеспечить эффективный доступ должностных лиц правоохранных органов к банковской, финансовой и коммерческой документации.

Согласно представителям государственных органов Монголии НАБК может получить доступ к банковской информации посредством направления соответствующего запроса, одобренного прокурором. В срочных случаях НАБК также может получить оперативный доступ к необходимой информации или просто указать в запросе конкретный срок для её предоставления. Также при необходимости следователи могут проверять информацию непосредственно на местах. Аналогичные процедуры также применяются в отношении налоговой и таможенной информации.

Основной проблемой для правоохранных органов является получение информации от органов, должностное лицо которых замешано в деле. Например, у них была проблема с получением налоговых документов по делу с участием налогового инспектора.

4) Наладить сбор и анализ данных о коррупционных делах для выявления коррупционных тенденций при выявлении, расследовании и уголовном преследовании в отношении отдельных видов коррупционных правонарушений, определить, какие практические проблемы возникают и как они могут быть решены; усовершенствовать статистические базы данных и методологии сбора, систематизации и анализа информации по указанным делам.

Согласно представителям государственных органов Монголии пресс-атташе НАБК предоставляет отчеты и информацию по мероприятиям со СМИ в отношении дел, которые были расследованы, переданы для уголовного преследования, а также жалоб. НАБК также предоставляет статистические отчеты по уголовным делам. Представляется, что никакой анализ не проводится для выявления тенденций по типам коррупционных преступлений, которые были выявлены, расследованы и по которым были предъявлены обвинения, для выявления возникших практических сложностей и путей их решения.

Закон об амнистии. Представители гражданского общества обратили внимание на недавно принятый в Монголии закон, который вызывает серьезные опасения относительно эффективного преследования коррупции. Закон об амнистии был принят 11 августа 2015 года. Согласно заявлению Transparency International-Монголия, его принятие привело бы к закрытию 45 из 55 дел, которые расследуются НАБК, с амнистией обвиняемых. Предполагаемые преступления касались более 32 млрд монгольских тугриков (около 16,2 млн. долларов США). Согласно TI, закон продвигался лицами, деяния которых расследуются НАБК, и президентом Н. Энхбаяром, а спикер парламента З. Энхболд также поддержал этот спорный закон. Международный секретариат Transparency International и Transparency International-Монголия выпустили заявление, осуждающее закон и призывающее президента Монголии наложить на него вето²⁷.

Президент Монголии издал частичное вето на закон, которое было принято парламентом 15 сентября 2015 года. Амнистия не будет распространяться на лиц, обвиняемых в коррупции, злоупотреблении властью, незаконном обогащении, хищении бюджетных средств и присвоении чужого имущества. Тем не менее, как представляется, закон не был отклонен полностью и до сих пор находится на рассмотрении в парламенте.

Группа по мониторингу обеспокоена попыткой освободить от ответственности лиц, обвиняемых в коррупционных преступлениях, и приветствует президентское вето и его принятие парламентом. Также вызывает тревогу то, что закон был принят на закрытом заседании парламента. Такой закон можно рассматривать как еще одну попытку подорвать НАБК, что уже является тенденцией в Монголии и требует пристального внимания всех заинтересованных сторон. Группа по мониторингу настоятельно рекомендует отклонить любой закон об амнистии, который будет предоставлять иммунитет от уголовного преследования за коррупцию или приведет к прекращению рассматриваемых дел.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 2.8., которая остается в силе.

²⁷ Источник:

www.transparency.org/news/pressrelease/president_should_veto_new_law_granting_amnesty_for_corruption_says_ti_and_t.

2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

Рекомендации из Отчёта об оценке 2.9.

- 1) *Рассмотреть вопрос о создании независимых внутренних подразделений по проведению расследований в составе государственных ведомств, особенно в правоохранительных органах, укрепить ресурсы и возможности правоохранительных учреждений, задействованных в борьбе с коррупцией.*
- 2) *Четко разграничить функции различных правоохранительных органов и обеспечить создание и эффективное функционирование механизмов межведомственного сотрудничества и координации.*
- 3) *Установить, что сообщения в средствах массовой информации и других открытых источниках должны являться основой для проведения уголовного расследования возможных преступлений, связанных с коррупцией.*

1). Рассмотреть вопрос о создании независимых внутренних подразделений по проведению расследований в составе государственных ведомств, особенно в правоохранительных органах, укрепить ресурсы и возможности правоохранительных учреждений, задействованных в борьбе с коррупцией.

В отношении данной рекомендации никаких действий предпринято не было.

2). Четко разграничить функции различных правоохранительных органов и обеспечить создание и эффективное функционирование механизмов межведомственного сотрудничества и координации.

Представители государственных органов Монголии заявляют, что единственным органом в Монголии, который занимается вопросами коррупционных преступлений, является Независимое агентство по борьбе с коррупцией. В соответствии со Статьями 26 и 27 Уголовно-процессуального кодекса дела, НАБК расследует дела, которые возбуждены по следующим статьям Уголовного кодекса: статьи 263 (Злоупотребление государственным служащим полномочиями или служебным положением), 264 (Превышение полномочий государственным служащим), 265 (Злоупотребление служебным положением сотрудником НГО или коммерческой организации), 266 (Превышение полномочий сотрудником НГО или коммерческой организации), 268 (Получение взятки), 269 (Дача взятки), 270 (Посредничество во взяточничестве), 270¹ (Незаконное обогащение), 166¹ (Отмывание денежных средств). Никакой информации об участии иных органов предоставлено не было.

Также было разъяснено, что НАБК обладает исключительной компетенцией в отношении упомянутых уголовных преступлений и вправе проводить расследование дел с участием любых лиц (обычных граждан, прокуроров, судей, членов Парламента, Президента и т.д.). Некоторые из этих полномочий появились лишь в январе 2014 года. В случае раскрытия уголовного преступления, подведомственного НАБК, другими органами, уголовное дело и соответствующие материалы должны быть незамедлительно переданы в НАБК. При наличии конфликта в подведомственности (рассмотрения различных уголовных преступлений в рамках одного дела), то Генеральная Прокуратура создает рабочую группу из представителей соответствующих органов (НАБК, полиции, Государственного разведывательного управления и т.д.). Как правило, возглавляет рабочую группу прокурор. Поскольку в НАБК работает сравнительно небольшое количество следователей (30 следователей в 2015 году, количество уменьшилось с 54 следователей в 2014 году) и у него нет региональных отделений, НАБК зачастую вынуждено сотрудничать с другими органами на региональном уровне, особенно с полицией. В этой связи НАБК заключило несколько Меморандумов о взаимопонимании с соответствующими органами.

Генеральная Прокуратура осуществляет контроль и мониторинг за расследованием коррупционных преступлений. Прокуроры также поддерживают следствие, одобряя отдельные следственные мероприятия. С одной стороны, прокуроры осуществляют государственное уголовное преследование в рамках судопроизводства. Специальные прокуроры, призванные заниматься исключительно коррупционными преступлениями, отсутствуют. Дела распределяются в соответствии с территориальной юрисдикцией отдельных прокуроров. Генеральная Прокуратура может давать отдельные указания НАБК по вопросам, связанным с проведением расследования, и НАБК обязано их выполнять даже в случае несогласия с позицией Генеральной Прокуратуры. Однако на практике такие разногласия возникают редко.

Внесенные в 2014 году изменения, связанные с наделением НАБК исключительной компетенцией по расследованию коррупционных преступлений, стали долгожданной мерой. В связи с этим команда по мониторингу обеспокоена информацией о том, что в парламенте рассматриваются предложения, касающиеся сокращения следственных полномочий НАБК и создания вместо него нового учреждения, которое объединит все следственные полномочия. Такое решение может подорвать успехи, достигнутые НАБК, и лишить следственные органы специализации в сфере коррупционных преступлений. Как сообщается, в июне 2015 года бывший премьер-министр Монголии пошел настолько далеко, что предложил совсем упразднить НАБК.

3) Установить, что сообщения в средствах массовой информации и других открытых источниках должны являться основой для проведения уголовного расследования возможных преступлений, связанных с коррупцией.

Должностные лица НАБК сообщили, что у них есть право инициировать уголовное расследование на основании информации, размещенной в СМИ, в соответствии со Статьей 167.2. Уголовно-процессуального кодекса Монголии. Обычно такая информация подлежит проверке, и только после её подтверждения она может являться основанием для начала уголовного расследования. Однако на практике они не могут надлежащим образом отслеживать сообщения в СМИ, поскольку НАБК получает слишком большое количество жалоб через свою горячую линию.

Монголия в основном выполнила рекомендацию 2.9.

Новая рекомендация 2.9.

- 1) Создать независимые внутренние подразделения для расследования коррупции в государственных органах, в особенности, в правоохранительных органах, для усиления ресурсов и возможностей правоохранительных органов, специализирующихся на борьбе с коррупцией.***
- 2) Усилить возможности НАБК по расследованию коррупционных преступлений, в частности, за счет увеличения количества следователей и создания его следственных подразделений в регионах.***
- 3) Обеспечить эффективную специализацию прокуроров в антикоррупционных делах, предоставив особые гарантии независимости (автономности) для соответствующих прокуроров (подразделений).***
- 4) Предусмотреть непрерывность роли прокурора – от надзора в отношении расследования до поддержания обвинения в суде.***

3. Предупреждение коррупции

3.2. Добропорядочность на государственной службе

Рекомендация 3.2. из отчета по оценке Монголии

- 1) Установить четкое законодательное разграничение политической и профессиональной государственной службы; обеспечить назначение и продвижение по службе для всех категорий государственных служащих, исходя из личных качеств, на основе прозрачных и объективных критериев; обеспечить справедливую, прозрачную и объективную систему оплаты труда государственных должностных лиц.*
- 2) Провести анализ запретов и ограничений в отношении государственных должностных лиц и обеспечить, чтобы все виды конфликтов интересов подпадали под законодательство и эффективное правоприменение.*
- 3) Обеспечить четкое определение компетентных органов, уполномоченных применять санкции за нарушение антикоррупционных законов, подробное описание процедуры и обеспечить применение эффективных санкций в случае несоблюдения.*
- 4) Обеспечить, чтобы система декларирования имущества распространялась на все категории государственных должностных лиц, в том числе политических; обеспечить применение эффективного механизма проверки деклараций на имущество и их обязательную публикацию, в первую очередь в Интернете. Обеспечить применение эффективных и действенных санкций за непредоставление деклараций и представление недостоверных сведений.*
- 5) Установить обязанность сообщать о правонарушениях в сфере коррупции и защиту разоблачителей.*

1) Установить четкое законодательное разграничение политической и профессиональной государственной службы

Гражданская служба в Монголии регулируется Конституцией Монголии, Законом о гражданской службе (ЗГС) и другими нормативно-правовыми актами. Согласно ЗГС гражданская служба подразделяется на четыре категории: политическую (выборные должностные лица и их советники/помощники); административную (руководящие и исполнительные должности специалистов центральных и местных административных органов, в том числе в администрациях Великого государственного хурала (парламента), Президента, правительства, судов, Конституционного суда и прокуратуры, министерств, контролирующих органов, местных и других государственных органов); специальную (должности, связанные с особыми функциями государства, включая силовые структуры, дипломатические должности, судебные органы и другие) и вспомогательную (должности с наймом по трудовым договорам, осуществляющие функции содействия по предоставлению основных государственных услуг и обеспечению повседневной деятельности, в том числе в государственных органах, государственных органах, предоставляющие услуги и финансируемые из государственного бюджета в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, искусства и др.). Основную часть гражданской службы составляют административная и специальная гражданские службы.

Статья 6 ЗГС дает разъяснение, что политические посты могут занимать должностные лица, которые избираются или назначаются на основе результатов выборов, и предоставляет четкий

перечень таких должностей, в том числе: президент, начальник администрации президента и советники президента, спикер, заместитель спикера и депутаты парламента, премьер-министры, министры, заместители министров, глава кабинета министров и политические советники премьер-министра, местные губернаторы и их заместители. Однако, в данной статье также содержится неоднозначный пункт 6.1.16 “Другие должности, установленные законом”, в то время как никаких других уточнений не предоставлено в отношении таких других должностей или законов.

Статья 6.2 ЗГС предусматривает, что должности председателей Президиумов Хуралов гражданских представителей аймаков, столицы, сумов и округов, мэров городов и сел могут рассматриваться как эквивалент политических должностей государственной гражданской службы. Однако, не ясно, является ли это обязательной нормой или нет.

Статья 7 ЗГС обеспечивает четкое определение административных должностей, куда входят все ведущие и руководящие должности во всех ветвях власти.

Важным вопросом в отношении разделения профессиональной государственной службы от политического влияния в контексте Монголии является состав и роль Центрального органа государственной службы. Он имеет существенные полномочия, в том числе: отбор одного кандидата на руководящий пост в административной и специальной службе, для того чтобы передать кандидатуру в компетентный орган для назначения; решение споров, связанных с государственной службой; планирование и координация реализации стратегии реформы государственной службы, координация деятельности администраций государственных органов в этой области; осуществление методического руководства и проведение оценки деятельности и уровня квалификации основных гражданских служащих.

Центральный орган государственной службы (ЦОГС) состоит из председателя и шести членов, включая двух постоянных и четырех непостоянных членов. Два постоянных члена назначаются секретариатом Великого государственного хурала и секретариатом Кабинета министров Правительства. Они назначаются Великим государственным хуралом сроком на шесть лет. На тот же срок Великий государственный хурал назначает председателя органа по представлению Президента. Непостоянными/внештатными членами являются следующие должностные лица: генеральный секретарь Секретариата Великого государственного хурала; заместитель начальника Администрации Президента; первый заместитель руководителя Секретариата Кабинета министров Правительства и секретарь Генерального совета судов. Такая организация регулирующего органа гражданской службы создает риски политизации государственной службы в Монголии. На самом деле, это было одной из главных проблем в государственном секторе, упомянутой гражданским обществом и международными организациями.

Президент Монголии внес в парламент новую версию закона о государственной службе в июле 2015 года и, по информации монгольских властей, проект предусматривает разграничение политических и профессиональных должностей. Мониторинговая команда не проводила оценку этого законопроекта.

обеспечить назначение и продвижение по службе для всех категорий государственных служащих, исходя из личных качеств, на основе прозрачных и объективных критериев

Посты основной государственной гражданской службы включают все руководящие и исполнительные должности. Наем на основную гражданскую службу регулируется Статьей 17 ЗГС и предусматривает, что все граждане Монголии, отвечающие критериям закона, могут подать заявку на сдачу централизованного квалификационного экзамена на гражданскую службу, проводимого агентством государственной службы, и если они проходят его, их включают в резервный список. При наличии вакансии на основной гражданской службе может быть назначено другое лицо, находящееся на гражданской службе; если нет подходящего кандидата, то может быть отобран человек из резервного списка; это должен быть человек, который отвечает большинству требований вакансии.

Хотя данная система не содержит коррупционных рисков как таковых, она необоснованно ограничивает прием на основную гражданскую службу. Человек из резервного списка выбирается нанимающим государственным органом, который сначала объявляет о вакансии через Совет государственной службы тем, кто зарегистрировался для получения таких уведомлений. Компетентное лицо нанимающего органа делает выбор и назначает на должность, выбирая из тех, кто включен в резервный список и ответил на уведомление. Однако, никакой дополнительной информации не было предоставлено о процедурах отбора человека из резервного списка.

Несмотря на то, что на госслужбе Монголии существует модель отбора государственных служащих исходя из их личных качеств, широко распространено мнение, что в Монголии гражданские служащие назначаются на должности на основе политической принадлежности, а не по достоинству. В Монголии политические госслужащие не обязаны сдавать квалификационный экзамен на гражданскую службу. Согласно законодательству, любой госслужащий, который занимал политический пост, относящийся к категории высокопоставленных должностных лиц в правительстве и соответствующий рангам государственных служащих, может быть внесен в список резерва Центрального органа государственной гражданской службы по решению ЦОГС. Такое положение подрывает принцип найма на профессиональную гражданскую службу исходя из личных качеств и должно быть устранено.

В 2014 году около 1600 должностей были замещены путем открытого экзамена, и те, кто получил наивысший балл на экзамене, были назначены на должности. 606 вакантных должностей были замещены из резервного списка (около 40% от набора). В поствыборные 2012 и 2013 годы, 351 и 443 кандидата были выбраны и назначены из резервного списка соответственно.

Согласно данным властей Монголии, на конец 2014 года количество государственных служащих насчитывало 183,601, среди них: 2,985 - политические госслужащие, 19,522 - административные госслужащие, 35,070 - специальные госслужащие и 126,024 вспомогательные госслужащие. 19,969 государственных служащих покинули государственную службу в 2014 году. В число тех, кто покинул государственную службу, входят покинувшие по причине долгосрочной медицинской помощи, умершие, взявшие учебный отпуск, пенсионеры, ушедшие добровольно и др. Представляется, что на государственной гражданской службе Монголии высокая текучесть кадров, что может негативно повлиять на институциональное развитие государственных учреждений.

Закон о государственной службе не регулирует напрямую продвижение по службе государственных служащих. Однако, в Статье 19 об оценке результативности и в Статье 20 о рангах предоставлены некоторые рекомендации по этому вопросу. Результаты аттестации служат основой для продвижения. Присвоение рангов также основано на результатах работы среди других критериев. Аттестация регламентирована постановлениями Центрального органа государственной службы.

Система аттестации применяется для руководящих государственных служащих, а остальные госслужащие оцениваются на основании результативного контракта. В результате оценки исполнения обязанностей государственного служащего, установленных контрактом, госслужащие получают оценку "А" или "отлично", если они зарабатывают 90-100 баллов, "В" или "хорошо" за 80-90 баллов, "С" или "удовлетворительно" за 70-80 баллов, "D" или "неудовлетворительно" за 60-70 баллов и "F" или "плохо" в случае 0-60 баллов. В Законе говорится, что результаты аттестации и уровень квалификации руководящих государственных служащих должны служить основой для принятия решений по вопросам продвижения по службе госслужащих, зачисления на курсы повышения квалификации соответствующего уровня, присвоения степеней и рангов, изменения оплаты труда, предоставления наград и поощрений, и понижения в должности. Тем не менее, решения, касающиеся этих вопросов, принимаются на усмотрение руководства, необходимо разработать механизмы реализации этого положения.

Статья 25.1.1 ЗГС предусматривает, что “если иное не предусмотрено законом, неоднократное (два раза и более) ненадлежащее исполнение служебных обязанностей” может быть основанием для увольнения государственного служащего. По информации монгольских властей, понятие «ненадлежащее исполнение служебных обязанностей» толкуется согласно Постановлению № 8 Верховного Суда от 2010 года: «ненадлежащее исполнение служебных обязанностей означает исполнение обязанностей, указанных в должностной инструкции, и официальных функций в ненадлежащий способ, в том числе несоответствие по качеству, нарушение сроков, нарушение установленной процедуры». Для этого используются результаты оценки деятельности сотрудника. В тоже время непонятно, каковы основания для такой процедуры (она не предусмотрена в ЗГС).

обеспечить справедливую, прозрачную и объективную систему оплаты труда государственных должностных лиц.

В Монголии система оплаты труда государственных служащих является сложной. Зарплата состоит из основного оклада, надбавок за особые условия труда, стажа государственной службы, звания, ранга, ученой степени и степени квалификации и другого. Хотя в ЗГС говорится, что для одной и той же должности государственной службы устанавливается одинаковая сумма заработной платы, некоторые элементы оплаты труда позволяют решения на усмотрение руководителя, например, премирование госслужащих может составлять до 40% от общего базового оклада и дополнительного вознаграждения. Нет четких и прозрачных правил по премированию, что предоставлено на усмотрение руководства. В тоже время, Совет государственной службы проинформировал, что система выплаты премий будет пересмотрена и будет основываться на оценке результатов деятельности.

Вывод: Никакие серьезные изменения не были произведены для выполнения рекомендации. Разграничение политической и профессиональной государственной службы остается недостаточной, назначения на ключевые посты государственной гражданской службы остаются политизированными и зачастую не основаны на личных качествах кандидатов. Основные собеседники сообщили, что после смены политического руководства зачастую полностью производится замена администрации (до 75-90 %), не только занимающих высокие административные посты, но и на среднем и нижнем уровнях, что может иметь разрушительные последствия для государственного управления. Это касается даже местного самоуправления и государственных компаний. Состав Совета государственной службы вызывает серьезную озабоченность, так как он состоит из политически заангажированных чиновников. Выплата премий госслужащим не имеет четких и прозрачных правил и не основывается на объективных критериях.

2) Провести анализ запретов и ограничений в отношении государственных должностных лиц и обеспечить, чтобы все виды конфликтов интересов подпадали под законодательство и эффективное правоприменение

Закон о конфликте интересов (ЗКИ) имеет ряд серьезных недостатков, которые могут препятствовать его эффективной реализации. Например, "частный интерес" определяется как экономическая или неэкономическая заинтересованность государственного должностного лица или связанного с ним\ней лицом, которое может влиять на выполнение служебных обязанностей указанного должностного лица. Важно отметить, что “частный интерес” подразумевает не только любые материальные или нематериальные блага или какие-либо преимущества связанных с ним лиц (не интерес, как указано в Законе), но также и других физических или юридических лиц, с которыми должностное лицо имеет или имел личные, деловые и политические отношения. Между тем, определение понятия “общественный интерес”, сформулированное как доверие общества должностному лицу, также должно быть пересмотрено. Кроме того, в законе упоминаются два отдельных типа взаимосвязанных лиц: "связанные лица" и "лица с общим интересом", что представляется не очень эффективным.

Что касается ограничений по трудоустройству после государственной службы, закон гласит, что публичное должностное лицо не может занимать должность в хозяйствующем субъекте или организации, в отношении которой он/она выполнял служебные обязанности, но он не может запретить переговоры с будущим работодателем. Закон должен обеспечивать правоприменительный механизм для регулирования “вращающихся дверей” (например, подачу декларации в течение 2 лет после прекращения государственной службы). Срок в два года по регламентам запрета и ограничений не оправдан. Например, закон гласит, что должностному лицу запрещается издавать административные акты, выполнять функции надзора, аудита и расследования, принимать штрафные меры и участвовать в составлении, согласовании и утверждении договоров в связи с лицом, выражающим общие интересы, только в течение двух лет после прекращения доходной деятельности, организованной с данным лицом.

ЗКИ не распространяется на очевидный конфликт интересов и в нем нет четких ограничений на совместную работу с взаимосвязанными лицами.

Наиболее важно, нет никаких четких правил и ограничений для секторов с повышенным риском (например, государственные закупки, лицензиаты и др.) и в нем не очерчены четко вопросы, связанные с политическими отношениями государственных должностных лиц (это важно, так как государственная служба считается политизированной). Следовательно, необходимо тщательно пересмотреть ЗКИ.

Согласно Закону о конфликте интересов, должностные лица на государственной службе и лица, назначенные на службу, должны представлять декларации о частном интересе. Постоянный комитет по правовым вопросам Великого государственного хурала утверждает перечень должностных лиц, которые должны подавать декларации о частном интересе, по представлению Независимого агентства по борьбе с коррупцией.

Отдельный вопрос. Организация или должностное лицо, наделенные полномочиями назначения, должны получить предварительную декларацию о частном интересе претендента и направить ее в Независимое агентство по борьбе с коррупцией. Независимое агентство по борьбе с коррупцией рассматривает предварительную декларацию о частном интересе кандидата на государственную должность в течение 10 рабочих дней и информирует компетентную организацию или соответствующее должностное лицо о вероятности конфликта интересов в случае с данным кандидатом. Назначающая организация или должностное лицо должны воздержаться от назначения кандидата, если будет установлено, что его/ее прием на государственную должность может привести к конфликту интересов.

Должностные лица должны также декларировать отсутствие конфликта интересов каждый раз перед изданием административного акта, выполнением функции надзора, аудита и расследования, принятия штрафных мер и участия в подготовке, согласовании и утверждении договоров.

Что касается деклараций раскрытия частного интереса, они являются открытыми для общественности и организаций. Государственные должностные лица должны обеспечить свободный доступ граждан к декларациям государственных должностных лиц о частном интересе. Закон не требует опубликования в Интернете, что является недостатком. Система санкций за нарушения, связанные с конфликтом интересов, описана в части санкций данной рекомендации.

Выводы: В Монголии была внедрена и функционирует определенная инфраструктура по конфликту интересов. Однако, важно совершенствовать законодательство для восполнения пробелов в целях повышения эффективности системы, в частности в отношении определения конфликта интересов.

3) Обеспечить четкое определение компетентных органов, уполномоченных применять санкции за нарушение антикоррупционных законов, подробное описание процедуры и обеспечить применение эффективных санкций в случае несоблюдения.

Санкции за нарушение антикоррупционных законов в Монголии предусмотрены как в Законе о борьбе с коррупцией, так и Законе о конфликте интересов. Наказания, налагаемые Законом о борьбе с коррупцией, относятся к: предупреждению коррупции, нарушению законодательства о борьбе с коррупцией и нарушению законодательства о декларировании имущества. Инструменты по предупреждению коррупции подразумевают дисциплинарные наказания для любого уполномоченного должностного лица, который не выполняет обязанности по предотвращению и противодействию коррупции. Кроме того, судья должен наложить штраф в размере 1-50 месячной зарплате в монгольских тугриках на любое должностное лицо, которое не применяет дисциплинарные взыскания в указанном выше случае.

Что касается санкций, связанных с нарушениями антикоррупционного законодательства, закон (Статья 33) предусматривает: i. сокращение заработной платы на 30 процентов сроком до трех месяцев, если должностное лицо не выполняет его/ее должностные обязанности сообщать в Независимое агентство по борьбе с коррупцией любую “информацию о коррупции”; ii. понижение в должности, если должностное лицо не выполняло обязанность по информированию в многократных случаях или нарушило запрещающие положения закона (если понижение в должности невозможно, то зарплата должна быть снижена на 30 процентов сроком до трех месяцев) и решение, принятое на коррупционных условиях, утрачивает силу; iii. увольнение с государственной службы лица, которое нарушило запрещающие положения в многократных случаях, и признание решений недействительными, если те были приняты на коррупционных условиях. Упомянутые запреты Закона (Статья 7.1. Закона о борьбе с коррупцией) связаны с оказанием давления и вмешательством с целью повлиять на государственных должностных лиц, которые исполняют свои обязанности в должной форме, давая взятки или обещая дать взятку, или выступая посредником для других лиц; незаконно предоставляя условия преимущества или обещая другим лицам предоставить такое преимущество, ограничивая права других лиц при исполнении служебных обязанностей; нецелевое расходование бюджетных средств, грантов и дотационных ресурсов; получение взяток от других лиц, при исполнении или неисполнении служебных обязанностей; злоупотребление должностными полномочиями и служебным положением, превышение своей компетенции; получение имущества и преимущественного права путем злоупотребления служебными полномочиями и незаконное обогащение.

Особые санкции предусмотрены за нарушение положения о раскрытии имущества (Статья 13.8 Закона о борьбе с коррупцией) – см. ниже.

Формулировка нарушений и санкций, используемая в Законе теперь достаточно ясна (“неисполнение обязанностей по предотвращению и борьбе с коррупцией”, “понижение в должности за многократное неисполнение обязанности по информированию”, “увольнение с государственной службы за многократное нарушение запрещающих положений” и др.).

Многие преступления, упомянутые в Статье 7.1. Закона о борьбе с коррупцией, предусмотрены в Уголовном кодексе, в то время как норма Закона указывает, что санкции Статьи 33 Закона применяются только в случае, если лицо не подлежит привлечению к уголовной ответственности. Нарушения, предусмотренные Статьей 7.1. имеют наиболее серьезный характер (взятничество, незаконное обогащение и др.) и должны подлежать уголовным санкциям. Санкции, предусмотренные в Статье 33 Закона о борьбе с коррупцией, представляются как имеющие дисциплинарный характер, и должны применяться, даже если возможно применение уголовных санкций, они должны быть второстепенными последствиями по уголовной санкции, а не ее заменой. Кроме того, простое понижение в должности или снижение заработной платы не являются пропорциональными санкциями за указанные нарушения. Нарушение этих положений должно приводить к увольнению должностного лица и даже, возможно, к запрету занимать государственные должности в течение определенного периода времени.

Помимо Закона о борьбе с коррупцией, санкции за нарушение положений о конфликте интересов налагаются Законом о регулировании государственного и частного интересов и предупреждении

конфликта интересов на государственной службе (ЗКИ). Закон гласит, что при создании и обеспечении правоприменения кодекса этики по предотвращению конфликта интересов, а также при приеме, регистрации и проверке декларации о частном интересе и заявлении об отсутствии частного интереса, если руководство государственного органа выявляет нарушение, оно должно направить дело в Независимое агентство по борьбе с коррупцией для расследования. Закон также предусматривает административные санкции, налагаемые судьей в случаях, указанных в Законе, если нарушение законодательства о регулировании государственного и частного интересов и предупреждении конфликта интересов не подлежит уголовной ответственности. Они включают штраф в размере от одного до пяти минимальных размеров оплаты труда, выплату компенсации в размере стоимости незаконно принятого дара или услуги, увольнение с государственной должности, незаконно полученной должностным лицом, признание недействительными соглашения, договора или лицензии. Кроме того, нарушение законодательства о конфликте интересов также подлежит следующим дисциплинарным санкциям в конкретных случаях, указанных в Законе: предупреждение, 30-процентное снижение ежемесячной оплаты на период до 3 месяцев, понижение в должности и увольнение.

Рекомендуется публиковать все решения о санкциях в Интернете, что является полезным подходом для поощрения добропорядочности и неподкупности среди государственных служащих.

Статистика. Хотя не были представлены обобщенные статистические данные о применении санкций за коррупцию в стране, НАБК предоставило информацию в пределах своей юрисдикции. В 2014 году из 13,226 предварительных деклараций претендентов на государственные должности, НАБК выявило потенциальный конфликт интересов в 3,344 декларациях, и 1000 деклараций были отправлены обратно работодателю из-за невозможности обработки. Кроме того, 1,225 решений о назначении, принятые незаконно, минуя порядок подачи предварительной декларации в НАБК, были аннулированы, и работодателю были представлены 162 заключения о видимой ситуации конфликта интересов при исполнении кандидатом своих обязанностей. В первой половине 2015 года были проверены предварительные декларации 4,784 лиц из 4,910 кандидатов на государственные должности.

В 2014 году из всех проверенных деклараций о частном интересе и имуществе были выявлены 45 случаев фальсификации деклараций и 45 случаев нарушения закона ЗКИ соответственно. Среди 90 случаев, на которые были наложены санкции, 27 должностных лиц были уволены с работы, 5 должностных лиц были понижены в должности, зарплата 41 чиновников была снижена на 30% до 3 месяцев и 17 должностных лиц получили выговоры. В 2015 году от всех проверенных деклараций о частном интересе и имуществе, были выявлены 29 случаев фальсификации деклараций и 36 случаев нарушения закона ЗКИ соответственно. Среди 65 случаев, на которые было наложено санкции: 8 должностных лиц были уволены с работы, 1 чиновник был понижен в должности, зарплата 30 должностных лиц была снижена и 15 должностных лиц получили выговоры.

Выводы: Представляется, что данная часть рекомендации была выполнена частично. Санкции за нарушение положений Закона о борьбе с коррупцией остаются слабыми и неэффективными; серьезные нарушения караются дисциплинарными взысканиями, которые должны быть только дополнительными к уголовным. Нет четких процедур применения санкций. Порядок санкционирования лучше прописан в законе ЗКИ, но имеются только частичные статистические данные о его применении, что затрудняет оценить, насколько эффективно работает закон.

4) Обеспечить, чтобы система декларирования имущества распространялась на все категории государственных должностных лиц, в том числе политических

Закон о борьбе с коррупцией (Статья 10.1.) предусматривает, что лица, указанные в Статье 4.1. Закона (см. приложение) обязаны подавать декларации о доходах и имуществе. Дополнительный перечень декларантов может быть утвержден Постоянным комитетом по правовым вопросам

Великого государственного хурала по предложению Независимого агентства по борьбе с коррупцией. Такой перечень был утвержден в 2012 году постановлением Великого государственного хурала “Утверждение процедуры регистрации, проверки и подачи официальной декларации о частном интересе, декларации об имуществе и доходах и формы деклараций”. В постановлении также содержится перечень должностных лиц, которые освобождены от обязанности представлять декларацию.

Законодательство Монголии предусматривает несколько форм деклараций: “Форма декларации должностного лица о частном интересе и декларации об имуществе и доходах”, “Форма предварительной декларации о частном интересе кандидата на должность государственной службы”, “Форма заявления об отсутствии конфликта интересов и сообщения о возникновении конфликта интересов” и “Формы декларации об имуществе и доходах избираемого кандидата”.

Система деклараций является довольно сложной, и число деклараций, представляемых государственным должностным лицом, должно быть оптимизировано. Кроме того, закон не дает критериев для составления перечня должностных лиц, которые обязаны подать декларации о доходах и имуществе (законодательство не включает такие факторы, как должности или сферы с высоким коррупционным риском). Постановлением утверждается перечень должностных лиц, которые обязаны подать декларации о доходах и имуществе. Недавно он был сокращен и в настоящее время примерно 34,632 или 19 % из примерно 180,000 должностных лиц должны подавать декларации.

Система декларирования имущества является децентрализованной, и ответственными за регистрацию и хранение деклараций о доходах и имуществе являются следующие организации и должностные лица: Независимое агентство по борьбе с коррупцией (для деклараций Президента, членов Великого государственного хурала, премьер-министра, членов правительства Монголии, а также должностных лиц, назначаемых ВГХ, Президентом и Правительством); Постоянный комитет по правовым вопросам ВГХ (для деклараций старших и исполнительных должностных лиц Независимого агентства по борьбе с коррупцией); Генеральный совет судов (декларации членов Конституционного суда и судей всех уровней судов); администрации Хуралов гражданских представителей соответствующего уровня (для деклараций представителей аймаков, столицы, сумов, окружные Хуралы гражданских представителей); старшие должностные лица с полномочиями назначения или надзора за должностными лицами, принимающих декларации других должностных лиц; а также Всеобщая избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии и аймаков, столицы, сумов, окружных избирательных комиссий (для деклараций кандидатов в выборах Президента Монголии, ВГХ и Хуралов гражданских представителей всех уровней).

Заявители должны представлять свои декларации о доходах и имуществе в течение 30 дней с момента назначения или избрания на должности, а далее-ежегодно до 15 февраля, отражающие изменения в течение времени на занимаемой должности.

Управление государственной службы должно делегировать функции по регистрации, проверке и хранению деклараций компетентному должностному лицу в администрации или юридическом отделе (за вознаграждение в размере до 40% от его(ее базового оклада), который должен: а/ представить отчет о выполнении процедуры декларирования; б/ обеспечить соответствие деклараций требованиям соответствующих правил; и с/ подавать запросы в пределах своей компетенции, если имеется нарушение закона, и передавать его в Независимое агентство по борьбе с коррупцией для дальнейшего расследования. Ответственные организации и должностные лица передают отчеты в Независимое агентство по борьбе с коррупцией вместе со списком имен декларантов в течение 14 дней после завершения приема деклараций. Тем временем, Всеобщая избирательная комиссия представляет декларации о доходах и имуществе выборных лиц в Независимое агентства по борьбе с коррупцией в течение 14 дней после завершения голосования.

В настоящее время подразделение по декларированию и анализу Отдела расследований и анализа НАБК организует и осуществляет сбор деклараций о частном интересе и имуществе по всей стране. Около 1,550 уполномоченных должностных лиц государственных организаций и их филиалов назначаются для сбора, рассмотрения и регистрации деклараций.

Соответствие норме представления деклараций об имуществе находится на высоком уровне. В 2014 году из 51,584 зарегистрированных заявителей о состоянии 51,579 деклараций (99.99%) были зарегистрированы. 51,573 заявителей (99.98%) подали декларации в указанное время по закону, 6 кандидатов или 0,01 процента подали декларации с опозданием, 5 заявителей или 0,01 процента не представили декларации. В соответствии с Законом о борьбе с коррупцией 11 заявителей были представлены к мерам наказания, и 6 из них были наказаны. См. также статистические данные по санкциям выше.

Таблица 16. Представление деклараций об имуществе и доходам в Монголии

| | | 2009 Декларации об имуществе | 2010 Декларации об имуществе | 2011 Декларации об имуществе | 2011 Декларации о частном интересе и имуществе | 2012 Декларации о частном интересе и имуществе | 2013 Декларации о частном интересе и имуществе |
|--|---------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| Общее количество деклараций, подлежащих подаче | | 54604 | 56832 | 58251 | 45858 | 47142 | 51584 |
| Из них | Поданы с опозданием | 15 | 49 | 25 | 7 | 22 | 6 |
| | Не поданы | 136 | 69 | 64 | 96 | 15 | 5 |
| Процент деклараций, представленных вовремя | | 99.75 | 99.87 | 99.89 | 99.79 | 99.97 | 99.99 |

обеспечить эффективный механизм проверки деклараций об имуществе и их обязательное опубликование, в первую очередь в Интернете

Независимое агентство по борьбе с коррупцией должно рассматривать, анализировать и проверять декларации о доходах и имуществе, в его функции входит контроль компетентных организаций и должностных лиц по соблюдению порядка регистрации, хранения и мониторинга деклараций об имуществе и доходах, и предоставлять им информацию, а также следить и получать сведения о предоставлении деклараций о доходах и имуществе декларантами. Оно также подключено к государственной электронной базе данных, в том числе к базе данных о регистрации актов гражданского состояния, к базе данных транспортных средств и реестру юридических лиц. НАБК налагает штрафы на лиц, не представивших декларации в срок, или которые намеренно предоставляют недостоверную информацию. Согласно Закону о борьбе с коррупцией НАБК осуществляет проверки на основании жалоб и информации или в соответствии с своим планом мониторинга. Количество проверенных деклараций по инициативе НАБК в 2013, 2014 и первой половине 2015 года составило 363, 361 и 272 соответственно. Общее количество проверенных деклараций в 2014 году составило 2,528.

Закон, однако, не обеспечивает методологию для разработки плана мониторинга и не определяет, что приоритетом должны быть должности или сферы с высоким коррупционным риском. Монголия имеет значительный опыт по обследованию коррупции, что могло бы помочь в определении таких должностей и сфер.

Постоянный комитет по правовым вопросам Великого государственного хурала несет ответственность за проведение анализа деклараций о доходах и имуществе руководящих и исполнительных должностных лиц Агентства по борьбе с коррупцией; и подкомитет по этике Великого государственного хурала рассматривает декларации о доходах и имуществе членов Великого государственного хурала и передает дела в соответствующие органы, если нарушения требуют уголовного расследования. Если члены Великого государственного хурала являются одновременно членами правительства, декларации о доходах и имуществе рассматриваются НАБК.

Должностные лица, ответственные за регистрацию деклараций о доходах и имуществе проверяют, заполнены ли декларации полностью и правильно, и поданы в срок, могут требовать исправление деклараций в соответствии с порядком, и в случае нарушения – осуществляют проверку в пределах своих полномочий или передают дела в НАБК для расследования.

В целом, результаты и эффективность механизмов проверки за пределами НАБК не понятны и не представляются эффективными. Об этом не была представлена никакая статистика (в том числе результаты проверки деклараций судебной власти и Парламента).

На данный момент в Законе определен перечень должностных лиц, чьи декларации об имуществе и доходах должны публиковаться регулярно в журнале «Новости Правительства» в период второго квартала каждого года и размещаться в Интернете. Согласно Статье 14 Закона о борьбе с коррупцией декларации следующих заявителей подлежат публикации: Президент Монголии, спикер Великого государственного хурала, заместитель спикера и депутаты; премьер-министр, члены Кабинета министров, министры и заместители министров; председатель, заместитель председателя и члены Конституционного суда; председатель Верховного суда, судьи Верховного суда, исполнительный секретарь Генерального совета судов; Генеральный прокурор и заместитель Генерального прокурора; председатель, 1-й вице-председатель и вице-председатель Банка; секретарь Совета национальной безопасности; глава Секретариата Кабинета премьер-министра; глава Администрации Президента; генеральный секретарь Секретариата Великого государственного хурала; председатель и заместитель председателя Независимого агентства по борьбе с коррупцией; председатель и члены Секретариата Комитета по финансовой координации, и председатель и члены Совета по надзору; председатель и заместитель председателя Национального статистического бюро; председатель и члены Национальной комиссии по правам человека; председатель и секретарь Всеобщей избирательной комиссии; председатель и члены Совета государственной службы; генеральный аудитор и заместитель генерального аудитора; руководители государственных учреждений; председатель Хуралов гражданских представителей аймаков и столицы; губернаторы аймаков и мэры столицы.

Текущий список деклараций об имуществе и доходах, доступный в Интернете, является недостаточным и должен быть расширен насколько это возможно, в частности, как минимум он должен включать декларации должностных лиц, работающих на должностях и в сфере с повышенными коррупционными рисками.

Предусмотреть эффективные и сдерживающие санкции за непредставление деклараций и за представление ложных сведений

Закон о борьбе с коррупцией предусматривает следующие наказания для декларантов в случае задержки или непредоставления деклараций о доходах и имуществе, а также за предоставление ложной информации:

1) Предупреждение - если декларант не задекларировал доходы и имущество, эквивалентные его\ее месячной зарплате, или представил недостоверные сведения, и в случае несвоевременного представления декларации о доходах и имуществе, если имелось оправданное основание для задержки.

2) Снижение зарплаты на 30 процентов сроком до трех месяцев - если декларант не задекларировал доходы и имущество, эквивалентные его/ее полугодовой зарплате, или представил недостоверные сведения, или неоднократно подавал декларации о доходах и имуществе после крайнего срока;

3) Понижение в должности или снижение заработной платы на 30 процентов сроком до трех месяцев - если декларант не задекларировал доходы и имущество, превышающие его/ее полугодовой и до годового оклада, или предоставил недостоверные сведения;

4) Увольнение с должности - если декларант не задекларировал доходы и имущество, эквивалентные или превышающие его/ее годовую зарплату, или предоставил недостоверные сведения, или не представил либо отказался представить декларации о доходах и имуществе.

Отдельные санкции предусмотрены для ответственного должностного лица за неисполнение обязанностей, связанных с регистрацией и мониторингом деклараций о доходах и имуществе.

Из закона не ясно, когда предоставление недостоверной информации влечет за собой предупреждение, уменьшение зарплаты, понижение в должности или увольнение. Система позволяет наложение санкций по усмотрению. Не совсем понятно, если предоставление недостоверной информации равносильно представлению неполной информации; представляется, что последнее не подлежит санкционированию.

Выводы: Системы декларирования имущества в стране действует, и соответствующая инфраструктура была построена. Однако, система не представляется эффективной, в частности, в части верификации. Рекомендуются значительно расширить перечень деклараций, подлежащих обязательной публикации в Интернете. Следует также усилить санкции. Монголии следует рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за подачу недостоверной информации в имущественных декларациях.

5) Установить обязанность сообщать о правонарушениях в сфере коррупции и защиты осведомителей

Закон о борьбе с коррупцией Монголии требует от лиц, указанных в законе, незамедлительно сообщать в Независимое агентство по борьбе с коррупцией любую информацию, связанную с коррупцией и полученную при исполнении ими служебных обязанностей. Закон о борьбе с коррупцией устанавливает обязанность для лиц, занимающих следующие должности: а/ исполнительные или руководящие должности государственной службы на политической, административной или специальной государственной службе; б/ руководители или уполномоченные работники юридических лиц, в которых государство или местная администрация имеет полное или частичное доленое участие; с/ руководители и должностные лица неправительственных организаций, постоянно или временно выполняющие определенные государственные функции в соответствии с законодательством; д/ кандидаты на выборах; и е/ публичные должностные лица, которые были включены в перечень, утверждаемый уполномоченным органом. Информация о правоприменении данного положения (о внутренней и внешней отчетности, результатах отчетов) была недоступна.

Отсутствует законодательство о защите осведомителей. Нет сообщений об инициативе поддержки осведомителей со стороны органов государственной власти, и статистические данные о случаях информирования осведомителями недоступны. Важность наличия системы защиты осведомителей была поднята представителями гражданского общества.

Выводы

Государственная гражданская служба в Монголии остается политизированной, и на практике не соблюдается разграничение политической и профессиональной службы. Для продвижения по службе госслужащих не реализуется подход, ориентированный на личные качества. Состав Совета

государственной службы вызывает серьезную озабоченность. Должны быть утверждены четкие и прозрачные принципы по выплате премий.

В Монголии разработано комплексное законодательство по вопросам антикоррупционных ограничений и запретов, конфликта интересов и раскрытия информации об имуществе. Однако, законодательство не последовательно и слишком объемисто, оно нуждается в упорядочении. Рекомендуется пересмотреть два основных антикоррупционных закона (Закон о борьбе с коррупцией и Закон о конфликте интересов) и, возможно, объединить их в один закон с четкой системой ограничений, обязанностей, процедур и санкций.

Также рекомендуется упростить систему декларирования и сосредоточить подачу и проверку деклараций в НАБК. Необходимо реализовать обязательное опубликование в Интернете всех или большинства деклараций. Определение конфликта интересов должно быть расширено для соответствия международным стандартам.

В целом, после отчета по оценке никакие серьезные изменения не были внесены в соответствующее законодательство и практику.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 3.2., которая остается в силе.

3.3. Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления

Рекомендация 3.3. из отчета по оценке Монголии

- 1) Ввести антикоррупционную проверку проектов законов и других нормативных правовых актов, а также публикацию соответствующих выводов.**
- 2) Принять закон об административной процедуре в соответствии с международными стандартами с целью регулирования процедур в государственном управлении.**
- 3) Пересмотреть процедуру и практику обязательного предварительного административного обжалования (до подачи в суд жалобы на административное решение, действие или бездействие) и внести поправки, в случае необходимости, для обеспечения эффективной системы подачи жалоб против государственного управления.**

1) Ввести антикоррупционную проверку проектов законов и других нормативных правовых актов, а также публикацию соответствующих выводов

В Монголии нет обязательной систематической проверки правовых актов или их проектов на предмет коррупциогенности положений. Статья 18.4.2. Закона о борьбе с коррупцией предусматривает, если установлено, что возникли условия, способствующие коррупции, или существует конфликт интересов, Независимое агентство по борьбе с коррупцией должно требовать пересмотра и признания недействительными приказов, решений, процедур и правил, принятых государственными органами или должностными лицами. Власти Монголии пояснили, что данное положение на практике используется в случаях, когда НАБК проводит проверки в государственных органах местного самоуправления; в ходе таких инспекций на месте команда НАБК обследует правовые акты, принятые органом, чтобы проверить наличие коррупциогенных положений. Следовательно, антикоррупционный скрининг не имеет специального назначения; отсутствует график проведения проверки. В 2013 году НАБК организованы такие проверки (“задания”) в 20 районах и 4 округах; были признаны недействительными 10 постановлений и решений на основании проверки НАБК. Проекты правовых актов не проходят никакой проверки.

В своих ответах в ходе данного раунда мониторинга власти Монголии указали, что на практике НАБК подготавливает замечания по проектам законов, подготовленным министерствами и ведомствами, но это является единичным действием.

Министерство юстиции Монголии указало, что министерство осуществляет несколько видов анализа проектов законов на основе методологий, одобренных министерством в октябре 2010 года, а именно: Методология оценки эффективности проектов законов, Методология оценки издержек проектов законов. Одна из методологий («об оценке эффективности»), как сообщается, содержит антикоррупционную экспертизу (пункт 4.10.13 раздела 4) и требует установления, содержит ли проект закона положения, которые делают коррупцию возможной или приводят к излишней бюрократии. Антикоррупционная экспертиза других нормативно-правовых актов включена в процедуру «анализа влияния во время подготовки административных нормативных актов», которая регулируется другой методологией, одобренной министерством юстиции в мае 2011 года. Однако, когда будут введены в действие новые Общий административный закон и Закон о проектах нормативно-правовых актов (1 июля 2016 и 10 февраля 2016 года соответственно), упомянутые методологии потеряют силу, поскольку эти законы содержат новые положения об антикоррупционной экспертизе. По информации министерства, статья 12 Закона о проектах нормативно-правовых актов предусматривает, что Правительство должно утвердить методологию оценки эффективности проектов актов, тогда как статья 61.6 Общего административного закона

предусматривает, что член кабинета, который отвечает за правовую политику, должен утвердить методологию оценки воздействия НПА.

Мониторинговая команда приветствует то, что антикоррупционная экспертиза все таки включена в процесс подготовки проектов НПА согласно действующим и будущим законам. В тоже время, указанные положения, как представляется, не предусматривают полноценную антикоррупционную экспертизу проектов и действующих актов. В целом такая экспертиза может быть частью общей оценки воздействия, но она должна детально регулироваться и предусматривать тщательный анализ на предмет того, содействует ли НПА коррупции и каким именно образом (на основании определенных коррупциогенных факторов, которые должны выявляться в текстах проектов).

Поэтому настоятельно рекомендуется внедрить комплексную оценку проектов законов и других важных правовых актов для выявления и устранения коррупциогенных положений. Такая проверка может быть проведена экспертами НАБК. Действующие правовые акты также необходимо регулярно анализировать с целью устранения коррупциогенных положений.

Принять закон об административной процедуре в соответствии с международными стандартами с целью регулирования процедур в государственном управлении

26 декабря 2002 года в Монголии был принят Административно-процессуальный кодекс. Он регулирует предварительное принятие решений по административным делам на жалобы и претензии граждан и юридических лиц, рассматривающих административный акт как незаконный в целях защиты своих нарушенных прав, а также производство по административным делам в Судах по административным делам. Следовательно, сфера регулирования Кодексом ограничена рассмотрением жалоб – через административные и судебные разбирательства.

Власти Монголии сообщили, что Общий закон об административной процедуре был принят 19 июня 2015 года и будет введен в действие 1 июля 2016 года. Поскольку текст нового закона не был предоставлен, невозможно оценить его соответствие предыдущей рекомендации. В тоже время, мониторинговая группа приветствует планы правительства разделить регулирование материального права процедур публичной администрации и судебные процедуры рассмотрения административных жалоб. Первое будет регулироваться новым Общим законом об административной процедуре, а последние – Кодекс административного производства, который разрабатывается.

Пересмотреть процедуру и практику обязательного предварительного административного обжалования (до подачи в суд жалобы на административное решение, действие или бездействие) и внести поправки, в случае необходимости, для обеспечения эффективной системы подачи жалоб против государственного управления

Закон об административной процедуре предусматривает обязательное предварительное административное обжалование - жалоба на административный акт (понимать в широком смысле как любой индивидуальный или нормативный правовой акт, действие или бездействие административных органов и должностных лиц) должна быть подана в вышестоящий административный орган или должностному лицу. Обращение в административный суд может быть подано только в случае, если: заявитель не согласен с решением вышестоящей инстанции, административного органа или должностного лица; административный орган, должностное лицо не выполняет решение, вынесенное административным органом, который рассмотрел первоначальную жалобу; вышестоящая инстанция, административный орган, должностное лицо не рассмотрели жалобу в пределах срока, установленного законом (т. е. 30 дней). Иск направляется непосредственно в суд в случае отсутствия вышестоящей инстанции, административного органа или должностного лица. Властям Монголии рекомендовано провести оценки того, как эта процедура реализуется на практике, чтобы увидеть, существуют ли для обязательной предварительной жалобы препятствия в ходе обжалования административных актов.

Похожий подход сохранен в новом Общем законе об административной процедуре (см. выше). Новая «иерархия» обжалования будет выглядеть таким образом: 1) возможность отмены своего собственного решения органом публичной власти; 2) отмена решения нижестоящего органа высшим органом; 3) подача жалобы в специальный комитет по рассмотрению споров (если предусмотрен); 4) подача жалобы в административный суд.

По информации Министерства юстиции, во время подготовки нового Общего закона об административной процедуре правительство проанализировало существующую процедуру обжалования, в частности на предмет того, не препятствует ли предварительная административная жалоба и срок давности для судебного обжалования подаче и рассмотрению жалоб. Таким образом, похоже, что Монголия выполнила эту часть рекомендации.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 3.3., которая остается в силе

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Рекомендация 3.4. из отчета по оценке Монголии

- 1) Укрепить институциональную и оперативную независимость Национальной службы аудита Монголии в соответствии с международными стандартами, в частности, в отношении бюджета и оплаты труда сотрудников. Обеспечить публикацию аудиторских отчетов, утвержденных Национальной службой аудита. Ввести конкурсный отбор на основе личных качеств на должности главного аудитора и его заместителя.*
- 2) Внедрить систему финансового управления и контроля, а также повысить информированность о ней руководителей в государственном секторе. Определить основные направления реформ в сфере государственного финансового контроля и аудита, в частности, для эффективного разделения таких ключевых функций как внешний и внутренний аудит, финансовые инспекции.*
- 3) Избежать дублирования инспекционной функции в рамках министерств и бюджетных распорядителей, и обеспечить ее отделение от функции внутреннего аудита.*
- 4) Создать вторичное законодательство о функции внутреннего аудита, в котором будут четко определены эти функции, подчеркнута их консультативная и гарантирующая роль, независимая и беспристрастная деятельность подразделений внутреннего аудита организаций, с акцентом на анализ системы и результативности организаций, а не только на финансах и соответствии.*
- 5) Укрепить возможности и четко определить функции координирующего (гармонизирующего) органа в министерстве финансов, который будет координировать осуществление внутреннего аудита и финансового управления и контроля в публичном секторе.*

Управление финансами и контроль

Для устранения пробелов в Законе об управлении и финансировании государственного сектора (2002) и в Законе о государственном бюджете (1992), в январе 2012 года был принят Комплексный закон о бюджете Монголии (КЗБ). Он направлен на существенное укрепление управления государственными финансами в Монголии через процессы улучшения инвестиционного планирования и бюджетирования капиталовложений. Конкретными задачами КЗБ были следующие: (i) укрепление среднесрочной фискальной базы и обеспечение финансовой стабильности; (ii) усовершенствование комплексности бюджета; (iii) укрепление процессов планирования государственных инвестиций и бюджетирования капиталовложений; (iv) обеспечения эффективного управления финансам; (v) значительное повышение полномочий и финансовых ресурсов органов местного самоуправления; и (vi) усиление подотчетности за счет объединенного бюджета.

С помощью КЗБ полномочия органов местного самоуправления были значительно усилены, а на руководство столицы и аймаков возложена ответственность за базовое образование, первичное здравоохранение, городское планирование и строительство, социальное обеспечение, водоснабжение и канализацию, общественный транспорт, городские дороги и мосты, и муниципальные услуги, таких как: уличное освещение и вывоз мусора. Такие местные инвестиции

и финансирование должны осуществляться через местные налоги и бюджетные трансферты из общих налогов от центрального правительства, формула трансфертов зависит от численности населения, плотности населения, удаленности и масштаба органов местного самоуправления и уровня местного развития.

Наряду с расширением полномочий органов местного самоуправления, КЗБ перераспределяет обязанности распорядителей бюджета на разных уровнях, их роль в подготовке бюджета, бюджетном и внутреннем контроле, во внутреннем и внешнем аудитах. Дополненный Законом о государственном аудите (ЗГА) и дополнительными правилами о государственном внутреннем аудите, КЗБ определяет правовую основу для механизмов управления финансами и контроля в государственном секторе страны. Поскольку КЗБ действует только в течение нескольких лет, создание соответствующего потенциала, особенно на уровне распорядителей местного бюджета, усиление подотчетности и контроля продолжает оставаться в центре внимания и усилий правительства.

Внешний аудит

Законом о государственном аудите (2003) учреждена Национальная служба аудита Монголии (НСА) в качестве Высшего органа аудита (ВОА) с полномочиями по проведению внешнего аудита деятельности государственных учреждений. После децентрализации бюджетной отчетности в местные органы власти по представлению КЗБ, в 2013 году в НСА также были внесены поправки в целях повышения независимости НСА – как в части ее финансирования, так и в части управлении человеческими ресурсами.

Измененный закон предусматривает для НСА новую организационную структуру, которая требует подчинения местных филиалов государственного аудита Генеральному аудитору Монголии вместо подчинения их соответствующим местным органам, как было принято ранее. Такая вертикальная организационная структура позволяет государственным аудиторам на всех уровнях получать оперативные указания и технические рекомендации от Генерального аудитора и отчетываться перед одним центральным органом, что в свою очередь позволит ВОА более эффективно и качественно осуществлять надзор, укрепит подотчетность и окажет поддержку внедрению децентрализованного бюджета по всей стране на всех уровнях власти.

Поправки в ЗГА также обеспечивают более тесные отношения между НСА и Парламентом в двух сферах: i) для повышения степени подотчетности Постоянный комитет Парламента разработал процедуры для проведения слушаний о результатах аудиторской проверки, и по итогу издания указа с ключевым планом действий по исправлению соответствующей ситуации ii) для увеличения финансовой независимости сейчас годовой бюджет НСА напрямую рассматривается и утверждается Постоянным комитетом по бюджету. Однако НСА имеет особые полномочия в отстаивании своей бюджетной заявки перед правительством и парламентом.

В соответствии с поправками ЗГА Постоянный комитет по бюджету также утверждает кадровые и организационные планы НСА, представляемые Генеральным аудитором. Текущее количество персонала, в том числе на субнациональном уровне, утвержденное указом Постоянного комитета Парламента по бюджету для НСА, составляет 389. Представляется, что такое количество сотрудников недостаточно и даже НСА приходится передавать некоторые из своих работ по аудиту независимым аудиторам. Шкала окладов и вознаграждения государственных аудиторов установлена в рамках, соответствующих госслужбе, и таким образом утверждается Правительством – еще один фактор, который влияет на независимость НСА.

Полномочия НСА по выполнению внешнего аудита охватывает все государственные органы, за исключением парламента, независимо от источника их финансирования. НСА проводит только аудит финансовых отчетов парламента, а также может осуществляться аудит других видов деятельности по заявке парламента. НСА является членом INTOSAI (Международная организация высших аудиторских учреждений) и ASOSAI (Азиатская организация высших аудиторских

органов). Аудиторы НСА соблюдают международные стандарты аудита, утвержденные Международным советом по стандартам аудита и имущественных прав Международной федерации бухгалтеров и Международными стандартами Высших аудиторских учреждений, которые были переведены на монгольский язык, чтобы облегчить более широкое внедрение стандартов.

Инициатива INTOSAI по международному развитию расширила поддержку НСА для разработки стратегического плана на 2013-2018 годы. Последний обеспечивает учреждению четкое стратегическое направление и является движущей силой для действий, предпринимаемых НСА в последние годы в направлении совершенствования своих систем и процессов, например, правовой базы, методологии проведения аудита и стандартов, сотрудничества с заинтересованными сторонами, включая Парламент. Руководство организации теперь лежит исключительно на Генеральном аудиторе, а должность заместителя Генерального аудитора была отозвана поправкой ЗГА. Генеральный аудитор назначается Парламентом по рекомендации спикера сроком на 6 лет с возможным продлением срока однократно. Нынешний Генеральный аудитор был назначен в 2012 году, а период службы предыдущего Генерального аудитора составил 2009-2012 гг. (уволился по собственному желанию). Представляется, что предыдущая рекомендация о внедрении отбора Генерального аудитора исходя из личных качеств и на конкурсной основе не была до сих пор реализована.

НСА сама подвергается аудиту независимой аудиторской фирмой, назначаемой Постоянным комитетом по бюджету, и ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Постоянным комитетом Парламента. В отчете НСА за 2014 г. указывается, что НСА проведено 248 проверок деятельности, 4543 аудита финансовой отчетности и 187 аудитов комплаенса, таким образом, в общей сложности выполнив 4978 аудита; аудиторские отчеты были обнародованы на сайте НСА.

Кроме финансовых аудитов, которые следуют за бюджетным графиком, определяемым КЗБ, Постоянный комитет по бюджету принимает решение о годовом плане НСА для проведения аудита по результатам и комплаенса. Постоянный комитет по бюджету также решает, какие отчеты НСА должны быть представлены в Парламент. Такая практика поднимает вопрос относительно независимости НСА.

Внутренний аудит и финансовая проверка

КЗБ создана законодательная база для учреждения службы внутреннего аудита в хозяйствующих субъектах государственного сектора Монголии. Такая новая функция внутреннего аудита дополняет функции контроля и оценки, которые были созданы в 2004 году, а реально работают с 2006 года. Многие из новых внутренних аудиторов отстранились от функции контроля и оценки, а некоторые продолжают выполнять обе функции.

Уже через пару лет после вступления в силу КЗБ служба внутреннего аудита была создана во всех отраслевых министерствах, в 46 министерствах и ведомствах в общей сложности. Кроме того, в каждом отраслевом министерстве создан Комитет по внутреннему аудиту. Министерство финансов (Минфин) централизованно несет юридическую ответственность за предоставление методологий и руководящих принципов для государственных внутренних аудиторов. Такая функция, а также выполнение внутреннего аудита в самом министерстве, осуществляется подразделением по внутреннему аудиту, контролю и оценке в Департаменте бюджетного контроля и управления рисками Минфина. Министерство представляет Монголию как корпоративного члена в Международной ассоциации внутреннего аудита. Правительство утвердило Устав внутреннего аудита (2012) и Среднесрочную стратегию (2014). Уставом внутреннего аудита установлено, что подразделения внутреннего аудита в министерствах и ведомствах подотчетны своим соответствующим распорядителям бюджета или Комитету по внутреннему аудиту, если таковой существует. Таким образом, функция внутреннего аудита направлена на соблюдение принципа независимости. Правительство планирует принять Закон о внутреннем аудите и в настоящее время готовится его проект.

Внутренние аудиторы Минфина предоставляют обучение на местах через выполнение заданий по внутреннему аудиту, проводимых в отраслевых министерствах, и совместное проведение внутренних аудитов с внутренними аудиторами отраслевых министерств. Более половины таких проверок были включены в отчеты в качестве системного аудита по предварительно согласованному плану и проводились на основе руководящих принципов с целью обследовать и повысить эффективность управления рисками и процессов контроля субъекта государственного сектора.

Хотя в Монголии стандарты аудита соответствуют международным стандартам, по-прежнему не хватает последовательного понимания и применения этих стандартов и руководящих принципов проведения аудита во многих новых подразделениях внутреннего аудита в государственном секторе и отдельными внутренними аудиторами. Международные стандарты профессиональной практики внутреннего аудита были переведены на монгольский язык. Руководящие принципы внутреннего аудита в государственном секторе, которые соответствуют вышеуказанным стандартам, были опубликованы и распространены среди внутренних аудиторов в государственном секторе. На основе этих документов впоследствии был проведен ряд учебных семинаров. Однако, на этом раннем этапе становления внутреннего аудита в государственном секторе не был в полной мере достигнут ряд обязательных международных стандартов. Несмотря на свои достижения в течение короткого периода времени, внутренний аудит в государственном секторе Монголии все еще относительно в зачаточном состоянии и еще многое предстоит сделать, чтобы обеспечить дальнейшее развитие этой службы.

В целях дальнейшей поддержки реализации КЗА в октябре 2014 года Кабинет министров принял постановление переложить функцию финансовой проверки, ранее выполняемой Государственным агентством по специализированной инспекции, на Минфин (8 штатных единиц были переданы), на отраслевые министерства (37 штатных единиц были перемещены) и на местных распорядителей бюджета (117 штатных единиц были переданы). В то время как на центральном уровне в Минфине был создан Отдел финансовой инспекции под руководством Департамента по бюджетному контролю и управлению рисками, параллельно с Отделом внутреннего аудита, контроля и оценки, на уровне отраслевых министерств и распорядителей местных бюджетов функция финансовой инспекции была возложена на существующие подразделения, где выполнялись функции внутреннего аудита, контроля и оценки. Учитывая ограниченное число сотрудников в этих подразделениях внутреннего аудита, контроля и оценки, на практике зачастую сотрудники этих подразделений проводят совместно проверку/аудит, поднимая вопросы о целях, методологии, предполагаемых результатах и др. Кроме того, Статья 69.4 КЗА, в которой сказано, что “внутренний аудитор должен иметь лицензию государственного финансового инспектора”, порождает двусмысленность на практике в отношении различия ролей и обязанностей сотрудников, выполняющих функции внутреннего аудита и финансовой инспекции. Следовательно, координация и/или согласование этих функций может быть усилена с тем, чтобы последовательно обеспечивать высокое качество аудита и консультационных услуг должностным лицам, ответственным за государственные программы на различных уровнях, а в конечном итоге способствуют более эффективному, результативному предоставлению услуги для общественности.

Выводы. С учетом основных реформ, начатых в Монголии с целью укрепления государственного финансового контроля и аудита, Монголия **в основном выполнила** рекомендацию 3.4.

Новая рекомендация 3.4.

- 1) Усилить потенциал правительства по координации и гармонизации в целях эффективного осуществления внутреннего контроля, управления финансами и внутреннего аудита в государственном секторе.*
- 2) Четко разграничить функции внутреннего аудита и финансовой инспекции в государственном секторе, чтобы избежать дублирования. Обеспечить независимость на практике подразделений внутреннего аудита в центральных и местных государственных организациях.*
- 3) Утвердить и реализовывать Закон о внутреннем аудите в соответствии с международными стандартами.*
- 4) Укрепить институциональную и оперативную независимость Национальной службы аудита Монголии в соответствии с международными стандартами, в частности, с точки зрения бюджетной автономии и вознаграждения сотрудников. Ввести отбор Генерального аудитора на конкурсной основе с учетом личных достоинств.*

3.5. Государственные закупки

Рекомендация 3.5. из отчета по оценке Монголии

- 1) *Пересмотреть Закон о государственных закупках для устранения пробелов и несоответствий в его тексте, отменить чрезмерное исключения и ликвидировать возможности для злоупотреблений и коррупции (дробление закупок, изменение условий контракта участников торгов, правила о связанных лицах и т.д.), а также расширить инструментарий процедур закупок для закупающих организаций.*
- 2) *Усовершенствовать критерии в отношении членов оценочного комитета и изменить положения, касающиеся оценки, в целях устранения субъективности.*
- 3) *Обеспечить прозрачность государственных закупок за счет инициативной публикаций всей основной информации, связанной с закупками, в том числе о результатах закупок и контрактов на закупки. Создать единый правительственный веб-портал для размещения информации о закупках и проведения электронных закупок. Опубликовывать информацию о выданных концессиях и об использовании публичных ресурсов при помощи иных механизмов публично-частного партнерства.*
- 4) *Укрепить механизмы рассмотрения жалоб за счет обеспечения необходимого уровня независимости соответствующих органов, прозрачности их процедур и гарантирования справедливых процедур.*
- 5) *Пересмотреть шкалу штрафов с тем, чтобы сделать санкции сдерживающими, развивать систему запретов на участие в закупках в соответствии с передовой международной практикой и стандартами.*
- 6) *Обеспечить дальнейшее развитие электронных закупок в соответствии с передовой международной практикой.*

1) Пересмотреть Закон о государственных закупках для устранения пробелов и несоответствий в его тексте, отменить чрезмерное исключения и ликвидировать возможности для злоупотреблений и коррупции (дробление закупок, изменение условий контракта участников торгов, правила о связанных лицах и т.д.), а также расширить инструментарий процедур закупок для закупающих организаций

Закон о государственных закупках (ЗГЗ) был пересмотрен в 2011 году и вступил в силу в январе 2013 года. Согласно закону было создано Агентство по государственным закупкам (АГЗ), которое начало свою работу в октябре 2012 г. в качестве профессиональной организации по закупкам. АГЗ является правительственным органом по выполнению закона и ответственно за организацию и проведение закупочных операций. Таким образом, АГЗ отвечает за все закупки, как больших проектов (например, межрайонные дороги и электростанции), так и создание рамочных соглашений для предметов общего пользования (например, канцелярские товары), приобретаемых отраслевыми министерствами. Органы местного самоуправления несут ответственность за все закупки работ, товаров и услуг, финансируемых из местного бюджета, а также для местных проектов (например, школы и больницы), финансируемых из национального бюджета.

Министерство финансов отвечает за государственную политику по закупкам, методологию, контроль и реализацию полномочий, предоставленных настоящим Законом.

Обзор измененного Закона о государственных закупках Монголии и его применение предполагают, что в течение последних двух лет прорыв был достигнут в области повышения прозрачности государственных закупок в стране. Расширение применения электронных закупок превышает уровень участия, прозрачности в целом и раскрытия конкретной информации в системе, что должно получить высокую оценку.

В то же время, учитывая исключения в Законе (особенно относительно закупок по контрактам, финансируемым Банком развития Монголии (БРМ) и в дорожном секторе) и объем закупок, значительный объем контрактов в государственном секторе освобождается от применения закона и осуществляется посредством неконкурсных процедур. Например, объем потенциальных закупок в рамках двух проектов, осуществляемых БРМ в 2015 году - 124,5 миллиарда мнТ. (монгольских тугриков), в то время как весь объем государственных закупок в Монголии в 2014 году составил 1046.7 млрд. мнТ.

Требуется внесение поправок в Закон с целью устранения или, по крайней мере, сведения к минимуму подобных исключений. В качестве альтернативы (хотя это не является предпочтительным вариантом) могут быть приняты дополнительные законы для обеспечения того, чтобы закупки освобожденные от действия Закона, в максимально возможной степени осуществлялись через открытые торги или иные конкурсные процедуры, которые могли бы обеспечить экономию, эффективность и прозрачность процесса закупок, а также сократить причины и риски, связанные с коррупцией. Специальные соображения должны быть выражены в отношении процедур с участием ГЧП/концессии, чтобы обеспечить их проведение на справедливой и конкурсной основе. Это может быть лучше отражено в специальном законе.

На основании предоставленной АГЗ информации, большинство государственных контрактов в 2013-2015 годах были присвоены по процедуре открытых торгов (даже для консультационных услуг). В то же время, как сообщается, в 2014 году 1935 контрактов были присуждены через открытые тендеры, 1560 – методом сравнения, 581 – прямые контракты и 15 – тендеры с ограниченным участием. Представляется, что число тендеров и вытекающих контрактов сокращается на протяжении последних трех лет, а также их общий объем, который по отчетам составлял 1663.7 млрд.мнТ. в 2013 году, и сократился на 37 процентов в 2014 году до 1046.3 млрд.мнТ.

Тем не менее, уровень участия в торгах по-прежнему остается высоким, АГЗ провело 475 тендеров в 2014 году, в которых приняли участие 1,644 субъектов.

Несмотря на вышесказанное, список конкурсных процедур по госзакупкам в соответствии с Законом, должен быть расширен для обеспечения более эффективных механизмов проведения закупок в целях поддержки развития экономики и минимизации затрат на участие в торгах, тем самым способствуя конкуренции. Это особенно важно, учитывая стремительное развитие системы электронных закупок в Монголии. Представляется, что действующий закон не охватывает в разумных подробностях некоторые из используемых методов закупок. Положения модельного Закона ЮНСИТРАЛ (Комиссия ООН по праву международной торговли) о государственных закупках 2011 года могут быть использованы в качестве основы для разработки соответствующих нормативно-правовых актов. Некоторые процедуры, предусмотренные в Законе, могут потребовать изменений, так как они не отражают признанный международный передовой опыт в их отношении.

Закон в целом требует доработки в части ликвидации пробелов, противоречий и несоответствий, имеющихся в тексте (хотя некоторые из них могут являться результатом некорректного перевода на английский язык).

Положения Закона (статья 8.6), позволяющие закупающим агентствам дробить товары, работы или услуги небольшими лотами, могут оказаться приводящими к обратным результатам и привести к манипуляциям с процедурами (обход открытых процедур проведения торгов) и, следовательно, их необходимо пересмотреть с целью ликвидировать такого рода риски.

Положения, касающиеся применения национальных преференций, как представляется, открыты для манипуляций с результатами тендеров и нуждаются в ограничении. Непонятно, как в ходе реализации контракта проводится проверка соответствия заявки в отношении национальных инвестиций. Однако оказывается, что система закупок привлекает крайне ограниченный интерес у иностранных участников тендера. Только шесть участников тендера подали заявки в течение последних трех лет, в результате были вознаграждены двумя контрактами на сумму 30000 мнт.

Закон (статья 47.3) определяет основные ограничения для связанных лиц. Они должны быть расширены, чтобы избежать возможных манипуляций с итогами торгов или предоставления коммерческого преимущества в отношении отдельных участников торгов.

2) Усовершенствовать критерии в отношении членов оценочного комитета и изменить положения, касающиеся оценки, в целях устранения субъективности

В Законе с поправками, внесенными в 2011 году, говорится, что “по крайней мере, два члена закупочной комиссии должны быть представителями профессионального объединения или частного сектора, или НГО, а также гражданин, назначенный Советом гражданских представителей, и сотрудник аппарата местного губернатора”. С 2014 года АГЗ проводит случайную выборку представителей НГО для закупочных комиссий, и представители НГО выполняют функцию общественного контроля. Представители НГО, включенные в закупочные комиссии, заключают договор с АГЗ и обязуются воздерживаться от конфликта интересов.

Состав закупочных комиссий формируется с помощью программы случайного отбора в целях исключения влияния субъективной оценки претендентов. До проведения случайного отбора представителей НГО в качестве членов закупочных комиссий, АГЗ проводит проверку каждого представителя НГО на предмет двойной занятости и оценки рисков. В некоторых случаях руководитель или член НГО также работает в компании, участвующей в торгах, тем самым вызывая конфликт интересов. Если существует риск возникновения конфликта интересов, представителя НГО не включают в закупочную комиссию. В ходе визита сообщений о случаях исключения из комиссии из-за конфликта интересов не поступало.

В соответствии с Законом и “Порядком по организации, функционированию и формированию закупочной комиссии” (утвержден постановлением министра финансов № 212 от 30 сентября 2014 г.) закупочная комиссия придерживается принципов открытости, равных возможностей для конкуренции, эффективности, действенности и подотчетности, как это предусмотрено в законе и правилах.

Член закупочной комиссии должен иметь свидетельство о компетенции в области государственных закупок (АЗ) и предоставлять информацию о своей занятости в целях избежания конфликта интересов. В 2014 году АГЗ выдало свидетельства по госзакупкам (АЗ) 2,699 индивидуальным лицам и опубликовало список владельцев такого свидетельства (АЗ) на сайте АГЗ.

В то же время профессиональные критерии для отбора членов закупочной комиссии, похоже, не носят обязательного характера, что может привести к необоснованной конкурсной документации (спецификации) и непрофессиональной оценке тендерных заявок. Однако, согласно сообщениям, практика свидетельствует о том, что при назначении членов комиссии рассматривается профессиональная квалификация, в частности знания в области закупок. В связи с этим требуется усилить положения Закона.

Некоторые требования Закона в отношении оценки, как представляется, по-прежнему предусматривают значительную степень субъективности, которая является благоприятной почвой для коррупции.

Положения Закона, касающиеся получения разъяснений по тендерной документации и вскрытия тендерных заявок, создают возможность манипулировать результатами торгов, в основном из-за сроков, установленных в Законе. Аналогично, минимально сжатые сроки для ограниченного

тендера и отбор консультантов представляются слишком жесткими, таким образом способствуют манипуляции с итогами отбора. Обзор практики свидетельствует о том, что короткие сроки, предоставляемые для подготовки тендерных заявок, является обычной практикой.

Для профессионализации закупочной деятельности должна быть проделана дальнейшая работа, а также необходимо повысить в целом укрепление потенциала людей, задействованных в закупочной деятельности.

3) Обеспечить прозрачность государственных закупок за счет инициативной публикации всей основной информации, связанной с закупками, в том числе о результатах закупок и контрактов на закупки. Создать единый правительственный веб-портал для размещения информации о закупках и проведения электронных закупок. Опубликовать информацию о выданных концессиях и об использовании публичных ресурсов при помощи иных механизмов публично-частного партнерства

Агентство по государственным закупкам реализует планы, намеченные в Программе действий Правительства на период 2012-2016 годов, “перевод процедуры государственных закупок полностью в электронную систему и проведение государственных закупок на основе прозрачности под общественным контролем и изменение текущей структуры тендеров в целях снижения беспорядка в тендерном процессе, коррупции и взяточничества” и укрепление деятельности Агентства, поэтапное усовершенствование потенциала, в частности, системы электронных закупок.

АГЗ и агентства по закупкам на местах информируют граждан путем публикации годовых и квартальных планов закупок, сметы, тендерной документации и информацию об отборе тендеров на сайте АГЗ (www.e-tender.mn), в электронной системе закупок (www.meps.gov.mn), на сайте государственных закупок (www.e-procurement.mn). Согласно приказу директора АГЗ от 21 апреля 2014 г. также публикуется информация о компаниях, участвующих в тендере. В 2014 году АГЗ опубликована информация обо всех процедурах тендерного отбора, информация о компаниях, выигравших контракты в системе электронных закупок www.meps.gov.mn. Бюджет тендеров, проводимых АГЗ, так же публикуется в системе электронных закупок. Уведомления о торгах и консультационной услуге размещаются на регулярной основе в газетах “Удрийсонин”, “Зууниймедээсонин”, “UBpost” и на сайтах: www.e-tender.mn и www.e-procurement.mn.

В соответствии с Законом о прозрачности бюджета, информация, связанная с государственными закупками и финансами агентств публикуется на объединенной системе портала Прозрачный бюджет <http://shilendans.gov.mn>, на сайте АГЗ: www.e-tender.mn, www.meps.gov.mn и www.e-procurement.mof.gov.mn.

Все вышеперечисленные меры достойны одобрения и следует поощрять и поддерживать дальнейшее усиление системы закупок.

На основании приказа директора Агентства по государственным закупкам № Б/69 от 21 апреля 2014 года “Правила информирования о результатах аукциона” результаты торгов раскрываются публично. В то же время не разрешается публично раскрывать информацию о финансовом состоянии участников торгов или частности компании.

Поэтому, после одобрения электронных закупок законом и расширения их использования, такие закупки следует далее развивать и распространять на более широкий перечень процедур, обеспечивать своевременное и полное представление информации, а также опубликование результатов тендеров и ключевой информации об участниках тендеров.

4) Укрепить механизмы рассмотрения жалоб за счет обеспечения необходимого уровня независимости соответствующих органов, прозрачности их процедур и гарантирования справедливых процедур.

О новых мерах никакой информации не предоставлено.

В то же время Законом установлен перечень случаев, которые могут быть оспорены/обжалованы. В Статье 7 Закона описаны этапы процедуры рассмотрения жалоб и представлены соответствующие сроки. В целом, процедура рассмотрения жалоб зависит от этапа закупок: жалобы, полученные до окончания срока подачи заявки, рассматриваются АГЗ (два штатных сотрудников работают с жалобами), после срока подачи заявок, но до заключения контракта – Министерством финансов (12 штатных сотрудников работают с жалобами) и после подписания контракта – в суде. На любом этапе закупки до момента заключения контракта предварительный административный иск является обязательным до обращения в суд.

В 2014 году Министерство финансов рассмотрело 560 жалоб, из которых 224 были признаны обоснованными.

В соответствии с ЗГЗ, в Министерстве финансов должны быть инспекторы по закупкам. Правительство проинформировало, что в сентябре 2015 года такие должностные лица были определены и наделены полномочиями по проведению проверок согласно Правил проведения проверок государственных закупок, которые были утверждены Правительством Монголии в августе 2015 года. На текущий момент действует 10 инспекторов по закупкам в Министерстве финансов, а в государственном секретариате министерства введена должность Генерального инспектора.

Все решения, касающиеся закупок, являются предметом административного или судебного обжалования. Это касается и способа закупки, который может быть оспорен как в Министерстве финансов, так и в АГЗ. Только участники аукциона имеют право на обжалование. НАБК не полномочен оспаривать в суде закупки, проведенные с нарушением Закона о борьбе с коррупцией.

Определенные санкции, вплоть до аннулирования финансирования контракта и/или увольнения государственных служащих, участвующих в принятии решений, предусмотрены законом в случае, если тендер проведен с нарушением Закона.

АГЗ отмечает рост числа исков, что может свидетельствовать о повышении уровня доверия к системе. Общее количество исков за последние три года составило 187, из которых 156 были представлены в Министерство финансов, 17 – в Управление добросовестной конкуренции и защиты прав потребителей, 10 – в суд и 4 – в орган по борьбе с коррупцией. Статистика по решениям, принимаемым в поддержку исков и их отказа, представляется в основном равномерной (104 и 75 соответственно).

В дополнение, в целях обеспечения определенной степени справедливости судебного разбирательства два раза в год проводится внутренний аудит, в ходе которого проверяется тендерный процесс и предоставляются рекомендации. Такой аудит проводится уполномоченными сотрудниками по надзору юридического отдела и отдела контроля АГЗ.

Вызывает тревогу то, что согласно Закону, судам запрещено по многим обстоятельствам приостанавливать решения, принятые государственным центральным административным органом, ответственного за бюджетные вопросы, в отношении исков, касающихся проведения тендеров.

Таблица 17. Статистические данные по рассмотрению исков, связанных с госзакупками

| | 2013 | 2014 | На июнь 2015 | Всего |
|--|------|------|--------------|-------|
| Количество исков | 56 | 81 | 50 | 187 |
| Иски, поданные в: | | | | |
| Суды | 5 | 4 | 1 | 10 |
| Управление добросовестной конкуренции и защиты прав потребителей | 2 | 10 | 5 | 17 |
| Министерство финансов | 47 | 65 | 44 | 156 |
| Независимый орган по борьбе с коррупцией | 2 | 2 | 0 | 4 |
| Решение по жалобе: | | | | 0 |
| Решение закупочной организации оправдано | 29 | 45 | 30 | 104 |
| Новый тендер | 20 | 27 | 16 | 63 |
| Отмена тендера | 3 | 1 | - | 4 |
| Недостаточно информации | 2 | - | - | 2 |
| На рассмотрении | 2 | - | - | 2 |
| Поручение внести изменения в технические спецификации | - | 3 | 3 | 6 |
| Другое | 2 | - | - | 2 |

5) Пересмотреть шкалу штрафов с тем, чтобы сделать санкции сдерживающими, развивать систему запретов на участие в закупках в соответствии с передовой международной практикой и стандартами.

Новых мер со времени отчета 2014 года не было предпринято.

Система отстранения нуждается в совершенствовании и должна обеспечить объективные основания для отстранения участников тендера из закупочного процесса. Информация об отстраняемых компаниях должна размещаться в публичном доступе. Система отстранения должна стать дополнением к мерам уголовного наказания за коррупционные и другие правонарушения запрещенной практики.

Штрафы, налагаемые Законом, за нарушение его положений представляются во многих случаях неадекватными потерям для экономики страны или конкретных закупочных организаций. Тариф штрафов должен быть пересмотрен.

6) Обеспечить дальнейшее развитие электронных закупок в соответствии с передовой международной практикой

Как уже упоминалось выше, АГЗ реализует меры, намеченные в Программе действий правительства на период 2012-2016 гг.: перевести процедуру госзакупок в электронную систему и проводить государственные закупки открыто под общественным контролем.

Система управления закупками, мониторинга и информирования ([http:// pmmis.e-procurement.mof.gov.mn](http://pmmis.e-procurement.mof.gov.mn)) была запущена в 2011 году. Проект был реализован благодаря гранту от компаний Samsung СДС (www.meps.gov.mn) на введение электронных торгов, электронного торгового центра, электронный каталог подсистем. В январе 2013 года Министерство финансов утвердило порядок организации электронных конкурсных процедур.

В 2014 году, по крайней мере, 80% торгов, проводимых АГЗ, и 10% торгов, проводимых местными властями, планировались для осуществления через электронную систему. АГЗ провело 100% торгов через электронную систему. В 2014 году столица, области Баян-улгий, Дархан-Уул, Дорнод,

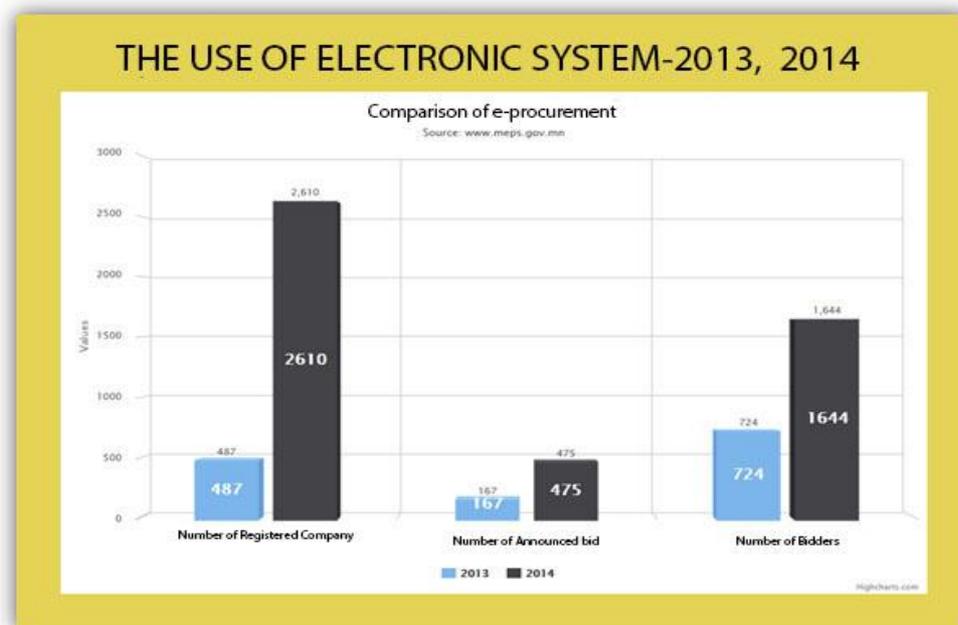
Дорногоби, Завхан, Увурхангай, Сухэ-Баатар, Тув, Увс, Ховд, Хувсгул и Хентии и округ Хан-Уул провели 37% всех торгов через электронную систему.

В 2014 году были проведены по всей стране 475 тендеров, в которых приняли участие 1,644 организаций. Из этих тендеров, АГЗ проведено 199 торгов на 132 проектов, в которых приняли участие 957 организаций. Информация о тендерном отборе доступна в меню “конкурсные предложения” электронной системы закупок www.meps.gov.mn.

По мнению властей Монголии, введение электронной системы закупок привело к значительным результатам: повышение открытости, эффективность, честные торги, прозрачность процедуры конкурсного отбора, сокращение расходов на торги, сокращение неэффективности бюджета, усовершенствование контроля в сфере закупок, оперативный обмен информацией, необходимой для процедуры конкурсного отбора, предоставление услуг гражданам без бюрократии.

В рамках реформы электронных закупок Правительством реализован проект “Электронные закупки 2” с бюджетом 1,5 млрд.мнт., финансируемый из государственного бюджета. “Электронные закупки 2” создает единую систему закупок, которая усилит систему следующими модулями: планирование и отчетность закупок, электронные торги, электронный магазин, электронная система категорий; электронный контракт; электронная экзаменационная система; электронная система отчетности; портал; подсистема информационного обмена; приложения для смартфонов. Внедрение проекта “Электронные закупки 2” продвигается успешно (90% проекта завершены).

Рисунок 5. Использование электронной системы закупок



Источник: Информация предоставлена властями Монголии.

Недавнее развитие системы электронных закупок очень обнадеживает. При полном охвате всех государственных закупок с помощью электронной системы уровень прозрачности будет резко увеличен, что позволит снизить коррупционные риски. Главной целью развития данной системы должно быть расширение раскрытия информации с внедрением принципов и основных элементов Открытые данные/Открытые контракты, а также расширение доступных закупочных процедур для отражения передового международного опыта.

Выводы

Хотя пересмотр Закона о государственных закупках в 2011 году значительно усовершенствовал правовую основу государственных закупок, он еще требует дополнительной корректировки для устранения коррупционных возможностей. Все крупные государственные подряды должны покрываться общим ЗГЗ или положениями специальных нормативно-правовых актов, обеспечивающих процедуры конкурсных закупок. Это включает закупки, финансируемые Банком развития Монголии и из других внебюджетных фондов, а также закупки в дорожном секторе.

По словам собеседников, коррупция в сфере государственных закупок в Монголии по-прежнему имеет широкое распространение, особенно в связи с крупными инфраструктурными проектами. Это касается также государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

Создание АГЗ является позитивным шагом, но объем проводимых им закупок постепенно уменьшается - все больше и больше закупок вернулись в отраслевые министерства, где контроль слабее, корыстные интересы сильнее и, следовательно, более вероятно неправомерное вмешательство. АГЗ должно быть укреплено как в плане полномочий, так и кадрового потенциала.

Введение электронных закупок является отрядным событием и должно продолжаться на всех этапах закупочного цикла с переходом на электронную и открытую систему. В то же время электронные закупки должны быть оптимизированы, в частности, путем разработки единого веб-портала, предоставляющего все соответствующие услуги по всем операциям, связанным с государственными закупками.

Привлечение экспертов гражданского общества в процесс закупок похвально, и это необходимо развивать далее. Также требуют дальнейшего развития положения о конфликте интересов членов закупочной комиссии. Последнее, однако, требует соблюдения должным образом и контроля. НАБК должно иметь большую роль в этом, в частности, должно иметь возможность оспаривать в суде закупочные действия, где не соблюдаются положения о конфликте интересов или другие антикоррупционные положения.

В целом должен быть укреплен механизм надзора, в частности следует минимизировать количество органов, которые рассматривают жалобы. Механизм рассмотрения жалоб должен быть независимым от правительства и иметь достаточные организационные возможности. Здесь так же требуется максимальная прозрачность. В этой сфере должны быть активизированы контроль и аудит. В частности, инспекторам по закупкам Министерства финансов, наконец, должны быть предоставлены надлежащие инспекционные полномочия. Процедура рассмотрения жалоб должна быть перенесена в Интернет и стать частью комплексной системы электронных закупок.

Акцент при дальнейшем развитии системы закупок должен быть смещен на реализацию закона и его надлежащее применение, усиление институциональных возможностей специалистов по закупкам и улучшение закупочных практик в соответствии с международными стандартами.

Монголия частично выполнила рекомендацию 3.5.

Новые рекомендации 3.5.

- 1) *Пересмотреть Закон о государственных закупках с целью:*
 - *Охватить закупки за счет средств Банка развития Монголии и в дорожном секторе.*
 - *Запретить необоснованное дробление работ, товаров или услуг, что ограничивает конкуренцию и прозрачность закупок.*
 - *Минимизировать применение национальных предпочтений.*
 - *Оптимизировать сроки в законе с отражением передовой международной практики.*
 - *Усилить критерии профессионализма членов закупочной комиссии.*
 - *Расширить регулирование связанных лиц.*
- 2) *Пересмотреть процедуры заключения договоров по государственно-частному партнерству и концессиям для обеспечения добросовестной конкуренции, эффективности и прозрачности*
- 3) *Расширить систему электронных закупок, чтобы охватить полностью государственные закупки на всех уровнях. Создать правительственный веб-портал с одним входом для раскрытия информации о закупках и электронных торгах.*
- 4) *Обеспечить публикацию основной информации закупочных контрактов.*
- 5) *Укрепить механизмы рассмотрения, обеспечив достаточный уровень самостоятельности соответствующих органов, прозрачность их процедур и гарантии справедливого разбирательства.*
- 6) *Пересмотреть шкалу штрафов для обеспечения того, чтобы санкции были действенными, и дальше развить систему отстранения от участия в закупках в соответствии с передовой международной практикой и стандартами.*

3.6. Доступ к информации

Рекомендация 3.6.из отчета по оценке Монголии

- 1) Обеспечить, чтобы все учреждения и организации публичного права, получающие государственное финансирование или выполняющие публичные функции, были охвачены требованиями прозрачности и доступа к информации.*
- 2) Предусмотреть, что никакая категория информации не может быть абсолютно исключена из сферы действия раскрытия информации; любые ограничения на доступ к информации, в том числе связанной с государственной тайной, должны основываться на законе, быть необходимыми и соразмерными, осуществляться с учетом рассмотрения каждого конкретного случая в отдельности, с проверкой на причинение вреда и общественный интерес в соответствии с международной передовой практикой. Закон должен также определить информацию, доступ к которой не может быть ограничен, в частности касательно коррупции и других нарушений закона, любого использования государственных средств и других государственных ресурсов.*
- 3) Устранить в законодательстве лишние формальности, связанные с получением информации по запросу, за счет максимального упрощения и уточнения процедуры.*
- 4) Ввести действенные административные санкции за нарушение правил о доступе к информации со стороны государственных должностных лиц.*
- 5) Создать независимый наблюдательный механизм для реализации права на доступ к информации с адекватными ресурсами и полномочиями, включая доступ к любой информации с ограниченным доступом, а также принятие обязательных решений.*
- 6) Отменить уголовную ответственность за все правонарушения, связанные с любыми видами клеветы и оскорбления; обеспечить, чтобы гражданское право предоставляло эффективные ограничения для того, чтобы не задушить свободу информации неоправданными судебными исками.*
- 7) Повысить прозрачность бюджетов, улучшить надзор и общественное участие путем реализации рекомендаций, данных Монголии по итогам Международного индекса прозрачности бюджета за 2012 год.*

Специальный Закон Монголии об информационной открытости и праве на информацию (“Закон о праве на информацию”) был принят в июне 2011 года. Это рамочный закон о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов; другими соответствующими законами являются: Закон о государственной тайне (1995), Закон об утверждении списка государственной секретной информации (2004) и Закон о конфиденциальности (1995). Закон Монголии о праве на информацию занял 53-ю строчку в мировом рейтинге по правам на информацию (из 95 стран).²⁸

1) Обеспечить, чтобы все учреждения и организации публичного права, получающие государственное финансирование или выполняющие публичные функции, были охвачены

²⁸ См. www.rti-rating.org/country_data.php. Рейтинг составлен НГО «Доступ к информации» и «Центром права и демократии» и отражает качество юридического текста без оценки его исполнения

требованиями прозрачности и доступа к информации.

Закон о праве на информацию Монголии охватывает широкий круг организаций, подлежащих требованию предоставлять информацию (инициативно и по запросу): секретариат Великого государственного хурала (Парламент); администрация Президента; кабинет Министров; администрация Национального совета безопасности; государственная центральная административная организация или иные государственные административные организации; суды и прокуратуры всех инстанций; органы, образованные Великим государственным хуралом, за исключением кабинета Правительства; администрации органов местного и самоуправления, юридические лица в собственности (частично или полностью) органов местного самоуправления; государственные (в том числе частично) юридические лица; неправительственные организации, исполняющие конкретные функции исполнительной власти в соответствии с Законом о Правительстве; Национальное общественное радио и телевидение Монголии.

Закон, однако, не применяется “для обеспечения прозрачности в деятельности вооруженных сил, пограничной охраны и внутренних войск и организации разведки”. Не ясно, относится ли это исключение только к обязательной публикации, или также к доступу к информации через запросы. В любом случае, по данным отчета по Монголии, такое исключение в широком масштабе не оправдано – все государственные ведомства без исключения должны быть охвачены положениями о прозрачности и доступе к информации; исключение должно быть основано не на типе учреждения, но на содержании конкретной информации, и должно регулироваться общими нормами об ограничении доступной информации.

Закон должен охватывать и Парламент, и Президента как таковых, а не только их администрации (секретариат), так как это может исключить из сферы закона, например, сведения, относящиеся к законотворческой работе, производимые депутатами или Президентом, а не их секретариатами.

По данному вопросу никакие изменения не были представлены.

2) Предусмотреть, что никакая категория информации не может быть абсолютно исключена из сферы действия раскрытия информации; любые ограничения на доступ к информации, в том числе связанной с государственной тайной, должны основываться на законе, быть необходимыми и соразмерными, осуществляться с учетом рассмотрения каждого конкретного случая в отдельности, с проверкой на причинение вреда и общественный интерес в соответствии с международной передовой практикой. Закон должен также определить информацию, доступ к которой не может быть ограничен, в частности касательно коррупции и других нарушений закона, любого использования государственных средств и других государственных ресурсов.

Новые нормы не были представлены.

3) Устранить в законодательстве лишние формальности, связанные с получением информации по запросу, за счет максимального упрощения и уточнения процедуры.

По данному вопросу никакие изменения не были представлены.

4) Ввести действенные административные санкции за нарушение правил о доступе к информации со стороны государственных должностных лиц.

Закон о праве на информацию предусматривает дисциплинарные санкции в соответствии с Законом о государственной службе, которые должны налагаться на госслужащих за нарушение правовых положений об открытости информации и праве на информацию. Такие меры должны применяться компетентным органом, от которого получил назначение государственный служащий. Государственный служащий, который “неоднократно или серьезно” нарушил право на получение информации должен быть отстранен от службы компетентным должностным лицом. Неувольнение такого должностного лица должно повлечь за собой штраф, назначаемый судьей соответствующего

органа, принимающего решение (в размере 5 минимальных зарплат или около 550 долларов США).

Представляется, что административные санкции за несоблюдение положений о доступе к информации не были внедрены, как было рекомендовано.

5) Создать независимый наблюдательный механизм для реализации права на доступ к информации с адекватными ресурсами и полномочиями, включая доступ к любой информации с ограниченным доступом, а также принятие обязательных решений.

Согласно Закону Монголии о праве на информацию иск на действие или бездействие государственного органа и на его должностное лицо, нарушившее право на получение информации, может подаваться в орган более высокого уровня или должностному лицу, Национальную комиссию по правам человека (институт омбудсмена), или в суд. Закон о Национальной комиссии по правам человека Монголии предусматривает, что члены комиссии могут издавать требования и рекомендации, касающиеся нарушения прав и свобод человека; соответствующая организация, кому они адресованы, обязана рассмотреть и ответить в письменном виде в течение одной недели в виде реакции на требование и в течение 30 дней на рекомендации. Специальные уполномоченные могут обратиться в суд в порядке, установленном законом, в отношении хозяйствующих субъектов, организаций или должностных лиц, которые отказались принять соответствующие меры, предусмотренные в требовании и/или рекомендации. Специальные уполномоченные также имеют право опубликовать свои требования или рекомендации в СМИ. Не ясно, какая процедура используется в судах для решения представлений специальных уполномоченных и какие принудительные меры могут быть приняты. В ходе визита в страну представитель Национальной комиссии (Омбудсмен) сообщил, что никаких жалоб не поступало по поводу доступа к информации, что является подтверждением, что существующий порядок является недостаточным.

Не создан независимый надзорный механизм для применения права о доступе к информации.

6) Отменить уголовную ответственность за все правонарушения, связанные с любыми видами клеветы и оскорбления; обеспечить, чтобы гражданское право предоставляло эффективные ограничения для того, чтобы не задушить свободу информации неоправданными судебными исками.

По данному вопросу новые меры не были приняты.

В Уголовном кодексе Монголии указаны ряд преступлений по оскорблению и клевете:

- Статья 110 (в переводе предоставленной властями это называется “клевета”, но, кажется, охватывает оскорбление) предусматривает уголовную ответственность за умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное через средства массовой информации, наказывается штрафом в размере от 20 до 50 минимальной заработной платы (около 2,200 до 5500 долларов США) или лишением свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

- Статья 111 (клевета) предусматривает уголовную ответственность за распространение заведомо ложных измышлений, порочащих другое лицо и карается санкциями аналогично Статьи 110, с более жесткими санкциями за совершение преступления (клевета в средствах массовой информации человеком, который ранее имел административное взыскание за клевету или оскорбление – максимальная санкция - лишение свободы от 3 до 6 месяцев; клевета, связанная с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления – максимальная санкция - лишение свободы от 2 до 5 лет).

- Статья 231: Публичное оскорбление государственного должностного лица или “государственного инспектора общественного порядка” в связи с исполнением ими своих обязанностей наказывается штрафом в размере от 5 до 50 минимальной заработной платы, от 100 до 150 часов принудительных работ, либо лишением свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

- Статья 259: “Наговор” на судью, гражданского представителя, дознавателя, следователя,

обвинителя, защитника или исполнителя решения суда в связи с рассмотрением судебного дела, проведения дознания и следствия или исполнения судебного решения наказываться штрафом в размере от 5 до 50 минимальной заработной платы, от 100 до 250 часов принудительных работ, либо лишением свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

Согласно официальной информации, 7 человек были осуждены в соответствии со Статьей 110 УК, 21 – по Статье 111 УК, 1 человек – по Статье 231 УК и ни одного обвинительного приговора по статье 259 УК (непонятно, какой период охватывается статистикой).

Понятно, что положения об оскорблении и клевете активно применяются и не являются «спящими» нормами. Собеседники приводили примеры, когда премьер-министр подал иск против газеты²⁹, и веб-сайт был закрыт после критических репортажей против правительства. Уголовная ответственность за клевету и чрезмерные гражданские иски против СМИ ограничивают не только свободу СМИ, но и журналистские расследования – один из главных источников информации о коррупционных сделках. Монголии, как было ранее рекомендовано, нужно срочно декриминализовать клевету и оскорбление и обеспечить эффективное ограничение, так чтобы гражданское право не задушило свободу информации по необоснованным искам о клевете.

Фильтрация онлайн-контента вызывает дополнительную озабоченность. В феврале 2013 года Комиссией по регулированию связи введены правила, требующие от интернет-провайдеров установить программное обеспечение для фильтрации и удалять комментарии, содержащие клевету, оскорбления, непристойности и угрозы, как определено списком “запрещенных слов”, опубликованным Комиссией по регулированию связи. Постановление Комиссии требует, чтобы на сайтах регулировался контент, созданный пользователями, включая размещение предупреждений пользователям о том, что если комментарий “нарушает правовые и моральные нормы, администратор имеет право удалить их”. Это можно рассматривать в качестве предварительной цензуры и может иметь сдерживающий эффект на свободу СМИ и он-лайн выражения, в том числе обвинения в коррупции.³⁰

7) *Повысить прозрачность бюджетов, улучшить надзор и общественное участие путем реализации рекомендаций, данных Монголии по итогам Международного индекса прозрачности бюджета за 2012 год.*

1 июля 2014 года Монголия приняла новый Закон о прозрачности (“стеклянных”) счетов (вступил в силу 1 января 2015 года). Целью законопроекта является создание прозрачной системы (“стеклянные счета”) для включения общественного мониторинга и раскрытия информации относительно процессов принятия решений и деятельности, связанных с управлением бюджетом. Действие закона распространяется на юридические лица в собственности государственных или местных администраций, государственных предприятий, компаний, чьи контрольные пакеты акций принадлежат государству, администрации местного самоуправления или их аффилированным лицам, предприятия и организации, реализующих инвестиционные проекты, программы, мероприятия, работы и услуги за счет государственного или местного бюджета; на подрядчиков, выполняющих государственные функции на основании закона и договора. Организации перечисленные законом должны публиковать на своих вебсайтах: годовой бюджет, план закупок и план фонда местного развития (до 10 января каждого года); отчет об исполнении годового бюджета

²⁹ В 2013 году редактор и два журналиста газеты *Terguun* были оштрафованы за клевету. Дело против них было заведено в 2012 году премьер-министром Норовином Алтанхуягом, завершилось в Верховном суде в декабре 2013 г., ранее районный суд вынес решение против трех лиц - было оставлено без изменения. Источник: Свобода прессы 2014 г., Фридом Хаус, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/mongolia>.

³⁰ См. негативная оценка меры в репортаже Фридом Хаус “Свобода прессы 2014” (цитата выше), Окончательный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами о президентских выборах в 2013 г., стр.15, доступен на www.osce.org/odihr/elections/105150.

за полугодие (до 15 августа), отчет об исполнении годового бюджета за предыдущий год (до 25 апреля), ежемесячные и ежеквартальные отчеты (по 8-е число следующего месяца); бюджет на следующий год (до 15 сентября каждого года); финансовые отчеты на конец года (до 25 апреля следующего года) и финансовый отчет за полугодие (до 15 августа); отчет по аудиту в отношении бюджета из регулятора общего бюджета (до 25 апреля); экономия бюджетных средств, излишки и их обоснование (на ежеквартальной основе).

Министерство финансов, в дополнение к вышеуказанным сведениям, должно также раскрывать: доходы, результаты и инвестиции из государственного бюджета, бюджета Фонда социального обеспечения, бюджета Фонда развития человеческого потенциала; и единые системы бюджетов (до 15 июля за полугодие и 15 января по итогам года); информацию о государственных займах и грантах; информацию о внешней и внутренней задолженности (ежеквартально); государственные бюджетные накопления, профицит и их обоснование (ежеквартально); ежемесячную информацию об исполнении единого бюджета (не позднее 15 числа каждого месяца); исполнение бюджета и консолидированный финансовый отчет (по 25 августа следующего года); информацию в отношении ценных бумаг, выпущенных правительством с целью покрытия дефицита государственного бюджета; концессионные соглашения; все детали кроме тех, которые считаются конфиденциальными, о стороне субъекта концессии, предмет концессии, работ или услуги, предоставляемые в рамках концессионного соглашения; исследования и расчеты, содержащие сравнения государственного сводного бюджета с макроэкономическими показателями (на ежеквартальной основе).

Группа мониторинга с удовлетворением отметила в ходе визита в страну, что реализация Закона уже успешно продвигается. Министерство финансов несет ответственность за исполнение закона и отчиталось после 1-го квартала 2015 года за исполнение на 70% (закон охватывает около 7000 бюджетных организаций). В мае 2015 года состоялась конференция с целью подвести итоги и проанализировать реализацию. В июне 2016 года планируется запустить единый вебсайт «стеклянные счета»; им будет заниматься Министерство финансов, предоставляя 37 видов информации, которая будет публиковаться по 19 шаблонам. Национальное агентство аудита, осуществляющее надзор за выполнением закона, провело соответствующий аудит в мае 2015, выдав заключение об удовлетворительном исполнении (указав на некоторые противоречия, недостоверные сведения в некоторых случаях, отсутствие доступа в Интернет в некоторых регионах и др.).

Принятие данного закона является позитивным событием и может служить примером для других стран. Он должен быть исполняться надлежащим образом и в полном объеме. В то же время, организации гражданского общества, участвовавшие в опросе, заявили, что несмотря на то, что на основании закона многая информации стала доступна, она зачастую плохого качества и трудно поддается пониманию. Поэтому рекомендуется, чтобы информация по Закону о «стеклянных» счетах публиковалась в формате открытых данных (машиночитаемых) и использовались средства визуализации для улучшенного представления информации.

Прозрачность собственности средств массовой информации

Одним из вопросов, поднятых несколькими участниками опроса, была прозрачность медиа-собственности в Монголии. СМИ не могут выполнять свою роль общественного контролера надлежащим образом, в частности, разоблачать коррупцию, если правительство или предприниматели, поддерживающие правительство управляют ими непосредственно или косвенно. Именно поэтому прозрачность СМИ, особенно вещательных, которые имеют влияние, является

важным для предупреждения коррупции. Важность прозрачности собственности СМИ в Монголии была также подчеркнута представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.³¹

По данным отчета ОБСЕ/БДИПЧ, медиа-рынок в Монголии позволяет определенный уровень политического плюрализма, медиа среда характеризуется тем, что подавляющее большинство СМИ, по сообщениям, прямо или косвенно принадлежат политическим деятелям. Журналисты проинформировали об общей практике доступа к новостным программам либо через вмешательство собственников в редакционную самостоятельность, либо путем оплаты.³²

Группа мониторинга рекомендует срочно принять поправки в законодательство для того, чтобы ввести требования о прозрачности собственности.³³ Такие положения должны создать надежный механизм обязательной публичности и проверки структуры собственности СМИ, включая их бенефициарных владельцев и крупных акционеров (прямых или косвенных). Закон должен предусмотреть выдачу лицензии на вещание для СМИ в зависимости от полного раскрытия структуры собственности со всеми ее уровнями и бенефициарами, а также регулярной публикации подробных финансовых отчетов вещателей.³⁴

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности (ИПДП)

В декабре 2005 года Правительство Монголии взяло на себя обязательство внедрить ИПДП. Монголия была принята в качестве страны-кандидата ИПДП в сентябре 2007 года. Первый отчет ИПДП был опубликован в 2006 году, последний – в 2015 году (отчет ИПДП за 2013 г.). Монголия достигла статуса «соответствия» в ИПДП в 2010 году. Согласно ИПДП, отчеты Монголии являются весьма всеобъемлющими. Они включают хороший обзор добывающего сектора, включая ряд месторождений, производственные показатели по товарам, и карту текущей разведки нефти и производственную деятельность. Отчеты раскрывают доходы, собранные на областных уровнях, включая штрафы и затраты на восстановление окружающей среды, и социальных выплаты и пожертвования.³⁵

Охват отчетности ИПДП в Монголии продолжает расширяться. 1617 компаний были включены в последний отчет. Кроме того, в отчет включаются сведения по социальным выплатам в отдельные государственные организации и НГО; статус реализации ежегодных планов по горной добыче и восстановлению окружающей среды; договоры между добывающими компаниями и органами местного самоуправления; а также имена лиц, которые владеют более чем 5% акций более чем 216 действующих компаний.³⁶

В Парламенте создана рабочая группа, которая работает над проектом Закона о прозрачности природных ресурсов. Группа мониторинга приветствует разработку законопроекта и призывает к его скорейшему принятию. Важно, что проект Закона соответствует требованиям новых стандартов ИПДП и повышает прозрачность контрактов и раскрытия бенефициарного сопственности в Монголии.

Партнерство «Открытое правительство»

³¹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, отчет от 5 мая 2015 г., доступен на www.osce.org/fom/155216.

³² Окончательный отчет Миссии ОБСЕ\БДИПЧ по наблюдению за выборами о президентских выборах в 2013 г., цитата выше, стр.15.

³³ В 2013 году Президент Монголии внес в Парламент проект Закона о свободе прессы, который включал положения о прозрачности собственности, но Президент отозвал его после второго чтения.

³⁴ См. соответствующие стандарты: Десять рекомендаций по прозрачности собственности СМИ, Access Info Europe, ноябрь 2013 г., www.access-info.org/wp-content/uploads/TMO_Recommendations_05_November_2013.pdf.

³⁵ Источник: <https://eiti.org/Mongolia>.

³⁶ Источник: <https://eiti.org/news/mongolia-new-government-challenged-vulnerable-economy>.

Монголия присоединилась к Партнерству «Открытое правительство» (ПОП) в 2013 году и в настоящее время реализует свой первый Национальный план действий на 2014-2015 годы. Основными приоритетами плана действий ПОП Монголии являются: а) Усовершенствование системы государственных услуг б) Повышение прозрачности государственных органов в) Укрепление правосудия и сокращение уровня коррупции. В соответствии с этими приоритетами, Монголия стремится к укреплению своей прозрачной бюджетной системы, повышению качества государственных и муниципальных услуг и следовать справедливой, подотчетной политики. Это должно способствовать открытости и прозрачности государственного управления в Монголии.³⁷

План действий также включает важные меры по борьбе с коррупцией, например:

- Разработать и издать электронную карту отслеживания зон возникновения преступности.
- Создать центральную информационную базу данных о деятельности правоохранительных органов, реестра преступлений и нарушений, и обеспечить, чтобы база данных была доступна соответствующим органам.
- Внедрить систему произвольного раскрытия для общественности деклараций об имуществе и доходах любых государственных служащих.
- Опубликовать на сайте правительства деклараций об имуществе и доходах должностных лиц, работающих в организациях, которые по сообщениям имеют наиболее высокий уровень коррупционности, и обеспечить гражданский контроль.

Своевременное и полное выполнение плана действий следует поощрять.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 3.6., которая остается в силе.

³⁷ Источник: www.opengovpartnership.org/country/mongolia.

3.7. Политическая коррупция

Рекомендация 3.7. из отчета по оценке Монголии

- 1) Пересмотреть систему регулирования финансирования политических партий с тем, чтобы установить разумные ограничения в отношении источников финансирования партий и индивидуальных взносов, в том числе членских; запретить наличные денежные взносы, выходящие за рамки определенного предела, а также анонимные пожертвования.*
- 2) Обеспечить прозрачность финансов партий за счет подготовки ежегодных финансовых отчетов с подробной информацией о всех поступлениях (за исключением крайне малых) и о каждом спонсоре, а также расходах партии; такие отчеты должны быть стандартизированы и подлежать публикации в Интернете.*
- 3) Усовершенствовать правила раскрытия финансовой информации об избирательной кампании, в том числе представление и публикацию финансовых отчетов до дня проведения выборов.*
- 4) Пересмотреть систему независимого мониторинга и надзора для финансов партий и финансирования избирательных кампаний с тем, чтобы обеспечить четкое разделение задач, наличие необходимых ресурсов и полномочий, в частности для наложения пропорциональных и сдерживающих санкций.*

Никакие существенные изменения не были внесены в законодательство о политических партиях и их финансировании, как в отношении избирательных кампаний, так и за их рамками. Власти Монголии сообщили, что была создана рабочая группа в Парламенте с целью подготовки комплексных поправок по вопросу прозрачности политического финансирования. Это хорошая возможность, чтобы предложить рекомендации Стамбульского плана действий и усовершенствовать соответствующее законодательство и практики. Разработка проекта указанных поправок должна осуществляться гласно при тесном сотрудничестве с гражданским обществом.

1) Пересмотреть систему регулирования финансирования политических партий с тем, чтобы установить разумные ограничения в отношении источников финансирования партий и индивидуальных взносов, в том числе членских; запретить наличные денежные взносы, выходящие за рамки определенного предела, а также анонимные пожертвования.

Частные вклады

Согласно Закону о политических партиях, доходы партии могут состоять из следующих поступлений: членские взносы; пожертвования от членов, физических и юридических лиц; субсидии от государства; продажа сувенирной продукции с партийной символикой; доходы от издательской деятельности и средств массовой информации; доходов от сдачи в аренду или продажи собственного имущества; проценты на сбережения в банках.

Закон устанавливает ограничения на частные пожертвования. Максимальная сумма единовременного пожертвования для юридического лица составляет 10 млн. мнТ. (около 4,300 евро), для физического лица – 1 млн. мнТ. (430 евро). Даритель имеет право передать пожертвование одной организации партии не более двух раз в год. Согласно Закону партия обязана публиковать информацию о пожертвованиях (объем информации, которая должна быть опубликована, не указан).

Пожертвования из следующих источников запрещены: граждане Монголии в возрасте до 18 лет; государственные организации и связанные с ними организации, предприятия; религиозные организации; международные организации, иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства; юридические лица до одного года после образования; анонимные лица или без указанного адреса; юридические лица, являющиеся банкротами или имеющие просроченные банковские кредиты; другие лица, имеющие ограничение законом. Исключение международных организаций и иностранных юридических лиц не распространяется на спонсорские проекты, мероприятия в сотрудничестве с международными организациями, другими зарубежными политическими организациями, фондами.

Описанные правовые положения обеспечивают определенную основу для регулирования источников партийных финансов, но они недостаточны и должны быть усовершенствованы:

1) Термин “пожертвование” должен иметь определение в Законе и должен охватывать “любое преднамеренное деяние дарующее политической партии выгоду, экономическую или иную”³⁸, в том числе в натуральной форме (например, бесплатное снабжение офиса, транспорт, оборудование или персонал, бесплатная реклама, спонсорские мероприятия, скидки на товары/услуги).

2) Все пожертвования и членские взносы должны быть внесены в реестры партийного учета.

3) Ограничения на пожертвования должны охватывать не только саму партию, но и любую организацию, относящуюся прямо или косвенно к партии, или находящиеся иным образом под контролем партии.

4) Максимальная сумма членского взноса должна быть определена законом, так чтобы членские взносы не использовались в обход ограничений на пожертвования.

5) Законом должны быть определены правила об опубликовании информации о жертвователях и пожертвованиях (как публиковать, какую информацию и др.).

6) Запрет на пожертвования от государственных организаций или государственных компаний требуют разъяснения, так чтобы охватить все компании в собственности государства или местного самоуправления, компании, в которых государство или местное самоуправление имеют доли, а хозяйствующие субъекты, созданные такими компаниями. Рекомендуется также запретить пожертвования от компаний, которые получали, например, в течение предыдущего года определенную сумму (например, определенный процент от своего годового дохода) государственного финансирования посредством государственных закупок или других подобных механизмов (экспортные кредиты, государственные субсидии и др.).

Хотя закон требует, чтобы все пожертвования проводились через банковские счета, по словам интервьюируемых во время визита, на практике наличные денежные пожертвования являются очень частыми и не записываются в партийные учетные книги и счета, что подчеркивает необходимость эффективного надзора. Аналогичным образом, требование публикации партиями своих финансовых отчетов не соблюдается на практике, и за его несоблюдение нет никаких санкций. Ограничения на пожертвования юридические лица могут обойти путем дробления больших взносов и передачи их через своих сотрудников.

Государственное финансирование

Статья 19 Закона о политических партиях предусматривает два вида субсидий: единовременные субсидии после выборов и регулярные выплаты парламентским партиям. Партия, которая не имеет

³⁸ См. Рекомендацию Комитета министров Совета Европы Rec(2003)4 об общих правилах против клеррупции при финансировании политических партий и предвыборных кампаний, утвержденную 8 апреля 2003 г., Статья 2 Общих правил, доступна на [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf).

место в Парламенте, получает единовременный платеж в течение трех месяцев после того, становятся известны результаты выборов. Каждый голос оценивается в 1000 мнт.³⁹ и “количество голосов партии на парламентских выборах должна быть в сравнении с общим количеством голосов”. Партия, которая имеет места в парламенте, также получает ежеквартальную субсидию из государственного бюджета в течение срока полномочий парламента; за каждое место в парламенте партия получает 10 млн.мнт. 50% эта субсидия должна быть потрачена на парламентские площади выборного блока.

Только парламентские партии (те, которые прошли избирательный порог – т. е. 5% на последних национальных выборах в 2012 году) имеют право на государственное финансирование. Это не соответствует передовой международной практике - для стимулирования политического плюрализма рекомендуется предусматривать государственное финансирование партий, получивших определенный уровень поддержки, даже если он ниже порогового значения для прохождения в парламент (например, на 1-2 % меньше порогового значения).

Информация о реализации положений о государственном финансировании политических партий не была предоставлена. В целом, согласно международным стандартам, “объем государственного финансирования, предоставляемого партиям, должен быть тщательно разработан, так чтобы такое финансирование обеспечивало пользу, пока не ликвидирована потребность в частных инвестициях или не доведено до нуля влияние индивидуальных пожертвований. Субсидии должны быть установлены на содержательном уровне, для того чтобы выполнять свое предназначение поддержки, но не должны быть единственным источником дохода и не должны создавать условия для чрезмерной зависимости от государственной поддержки”.⁴⁰

2) Обеспечить прозрачность финансов партий за счет подготовки ежегодных финансовых отчетов с подробной информацией о всех поступлениях (за исключением крайне малых) и о каждом спонсоре, а также расходах партии; такие отчеты должны быть стандартизированы и подлежать публикации в Интернете.

По данному вопросу не представлено никаких изменений.

Согласно Закону о политических партиях партийные финансы контролируются только внутри самой партии. Центральная организация партии должна подготовить сводный финансовый отчет после сдачи финансовых отчетов соответствующими организациями. Партийные финансы должны проходить ежегодную аудиторскую проверку, а отчеты должны быть опубликованы.

Верховный суд Монголии несет ответственность за контроль внутренних правил и платформы партии с точки зрения их соответствия Конституции и закону. Партии также отчитываются перед налоговыми органами, но только в отношении вопросов налогообложения.

Таким образом, в законе Монголии отсутствуют положения, касающиеся какого-либо внешнего контроля партийных финансов. Закон должен включать подробные требования к финансовой отчетности и аудиту партийных финансов, публикации годовых отчетов и их проверке с помощью внешнего независимого государственного органа, например, Национальное агентство по борьбе с коррупцией.

Требования к финансовой отчетности являются слишком общими и недостаточными. Закон должен требовать от всех партий представить в контролирующий орган (который должен быть указан) годовые финансовые отчеты по стандартной форме, которая определяется таким-то органом. Отчеты должны включать подробную разбивку всех доходов и расходов партии на

³⁹ Сумма 1000 мнт. Эквивалента сумме примерно 0.43 евро.

⁴⁰ Руководящие принципы Венецианской комиссии и ОБСЕ\БДИПЧ по регулированию политических партий, 2010, стр 38, доступны на [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).

консолидированной основе (т. е. включая все организации, контролируемые партией). Такие отчеты должны быть опубликованы на сайтах партий и на сайте надзорного ведомства.

3) Усовершенствовать правила раскрытия финансовой информации об избирательной кампании, в том числе представление и публикацию финансовых отчетов до дня проведения выборов.

По этому вопросу не представлено никаких изменений.

Закон о выборах Президента Монголии предусматривает, что Всеобщая избирательная комиссия (ВИК) должна установить максимальные суммы расходов на избирательную кампанию кандидата и партии по 1 марта в год выборов.⁴¹ Пожертвования на избирательную кампанию не должны превышать 40 минимальных месячных зарплат (около 5000 евро) для физических лиц и около 25 000 евро для юридического лица. Пожертвования из разных источников запрещены (запреты аналогичны тем, что установлены для регулярных пожертвованиях в пользу партии – см. выше). Любые пожертвованные суммы выше установленного лимита подлежат конфискации (плюс небольшой штраф налагается за нарушение). Политические партии должны предоставлять финансовые отчеты в течение 30 дней после дня выборов. Всеобщая избирательная комиссия рассматривает и предоставляет отчеты о расходах и именах граждан, которые внесли пожертвования в размере от 1 млн.мнт. или более, и юридических лицах, внесших пожертвования от 20 млн.мнт. или более, для общественности в течение 45 дней после окончания голосования.

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами в ходе последних президентских выборов в 2013 году отметила в своем докладе, что ВИК по сути производит аудиторские отчеты, хотя Закон наделяет комиссию полномочиями ходатайствовать о проведении государственного аудита финансов и расходов партии или кандидата. Наблюдательная миссия пришла к выводу, что это может подорвать эффективность контрольных механизмов, введенных Законом о выборах Президента и потенциально ослабить доверие общественности к методам финансирования избирательных кампаний. В докладе миссии Монголии рекомендуется, в целях повышения прозрачности и доверия общественности к добропорядочности финансирования избирательной кампании ВИК должен своевременно публиковать правила финансирования кампании и эффективно применять контрольные процедуры для исправного и прозрачного финансирования избирательных кампаний, в том числе в предвыборный период.⁴²

Закон о выборах Великого государственного хурала (парламента) также предусматривает, что ВИК не позднее 1 февраля года выборов устанавливает максимальную сумму расходов на проведение выборов одного кандидата в округе, по каждому округу с учетом размера и территориального расположения округа, численности его населения, а также максимальную сумму расходов на проведение выборов партии или коалиции. ВИК рассматривает и публикует отчет о расходах в течение 45 дней после завершения голосования, в том числе публикует информацию о гражданах, пожертвовавших 200 000 мнт. и более, и юридических лицах, пожертвовавших 500,000 мнт. и более.

Во время визита в страну власти сообщили, что ВИК только проверяет формальное соответствие с ограничениями для пожертвования (допустимые пределы и источник), и действительно опубликовала финансовую отчетность, представленную партиями/кандидатами. Только один сотрудник из штата ВИК занимается финансовыми отчетами (из 40 сотрудников в целом), этого явно недостаточно для проведения какой-либо значимой проверки и контроля.

⁴¹ На последних президентских выборах (проводимых в июне 2013 г.) ВИК установила максимальную сумму расходов на избирательную кампанию примерно 2.7 млн евро на партию и примерно 1.6 млн евро на кандидата.

⁴² Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами о президентских выборах в 2013 году, стр.14, доступен на www.osce.org/odihr/elections/105150.

4) Пересмотреть систему независимого мониторинга и надзора для финансов партий и финансирования избирательных кампаний с тем, чтобы обеспечить четкое разделение задач, наличие необходимых ресурсов и полномочий, в частности для наложения пропорциональных и сдерживающих санкций.

Закон о Всеобщей избирательной комиссии определяет, что данная организация осуществляет контроль суммы пожертвований и расходования пожертвований, полученных политическими партиями, коалициями и кандидатами на выборах, а также рассматривает их отчеты о размещении избирательных фондов, публикует такие отчеты.

Закон, по сути, наделяет ВИК широкими полномочиями в отношении финансов избирательной кампании:

- контролировать финансирование выборов и расходы политических партий, коалиций и кандидатов;
- рассматривать финансовые отчеты избирательных комиссий;
- получать информацию от партий, коалиций, кандидатов и избирательных комиссий в пределах своих полномочий;
- получать информацию о финансировании выборов из государственных и иных органов, должностных лиц и физических лиц (в том числе из банков). Соответствующие лица должны предоставлять запрашиваемые документы в течение трех дней или в день выборов, если осталось менее трех дней до такого дня;
- подвести итог и составить документацию о финансировании выборов и нарушениях расходов.

В случае необходимости следственные действия Комиссии могут быть проведены с привлечением соответствующих следственных органов, в том числе органов государственного аудита.

Однако, как оказывается на практике, ВИК не использует свои полномочия и не осуществляет эффективный контроль за финансированием избирательной кампании. ВИК должен значительно активизировать уровень исполнения Закона. Некоторые собеседники подчеркнули, что полномочия ВИК кажутся широкими, но в реальности ее мандат на контроль достаточно узок и ограничивается соблюдением ряда формальных требований.

ВИК из девяти членов, из которых только два работают полный рабочий день (Председатель ВИК и секретарь). Парламент назначает всех членов ВИК на шестилетний срок: пять членов по предложению Постоянного комитета по государственному устройству, два - по предложению Президента Монголии и два - по предложению Верховного суда из числа государственных служащих. Председатель и секретарь Комиссии назначаются из числа членов Комиссии Парламентом по предложению председателя Парламента. Президент Монголии, члены Великого государственного хурала Монголии, премьер-министр Монголии, члены правительства, члены Конституционного суда, судьи, прокуроры, представитель любого Хурала гражданских представителей, кандидаты в Президенты Монголии, депутат Великого государственного хурала Монголии и депутаты Хуралов гражданских представителей аймаков, столицы, сумов и округов не имеют права быть членами Комиссии.

Назначение членов ВИК представляется слишком политизированным, и в основном зависит от Парламента. В то же время Закон о ВИК позволяет досрочное прекращение полномочий членов ВИК только в случае уголовного осуждения или отставку, что является позитивным положением. ВИК обладает слабым потенциалом для решения политических вопросов финансирования, так как только два ее члена являются штатными сотрудниками. Рекомендуются, чтобы все члены ВИК стали штатными работниками, и избирать членов ВИК исходя из личных качеств, предпочтительно на основе открытого конкурса. Монголия должна также значительно укрепить секретариат ВИК в

плане количества сотрудников и определить достаточное число сотрудников для аудита финансовой отчетности выборов.

Кандидат, нарушивший правила предвыборных расходов, подлежит штрафу в размере от трех до пяти МРОТ (около 375 евро до 625 евро), а юридическое лицо от пяти до восьми МРОТ (около 625 евро до 1000 евро) соответственно и конфискации активов, накопленных на счете.

Что касается общих, не связанных с выборами, финансов политических партий, в Монголии нет органа, уполномоченного осуществлять надзор в этой сфере. Таким образом все регламенты политического финансирования оказываются неэффективными и должны быть срочно рассмотрены. Монголия должна назначить орган, отвечающий за рассмотрение партийных финансов и соблюдение закона о финансовых ограничениях. Такой орган должен иметь необходимый уровень независимости и достаточные ресурсы. По мнению группы мониторинга, такие функции могли бы быть возложены на НАБК.

Выводы

Регламенты Монголии по финансированию политических партий являются очень слабыми и почти не исполняются. Эту ситуацию необходимо срочно решать. Отсутствие эффективного контроля над политическими финансами способствует политической коррупции и корыстным интересам контролирующих государственных институтов. В то время как существуют некоторые базовые положения о партийных финансах, они не исполняются, и их легко обойти на практике. Нет государственного института, осуществляющего контроль и надзор за партийными финансами. Требования прозрачности не соблюдаются, и партийные финансы остаются в тени. Требования по финансированию избирательной кампании так же являются неэффективными; Всеобщая избирательная комиссия не имеет возможностей эффективно контролировать их исполнение. В целом соответствующее законодательство требует комплексного пересмотра. Следовательно, необходимо приветствовать разработку закона о прозрачности финансирования политических партий. Однако, разработка закона должна проводиться гласно при тесном сотрудничестве с гражданским обществом.

Монголия частично выполнила рекомендацию 3.7., которая остается в силе.

Новая рекомендация 3.7.

- 1) Укрепить систему регулирования финансирования политических партий путем установления ограничений на членские взносы, широкого определения термина “пожертвование”, чтобы охватывать пожертвования в натуральной форме, расширения ограничений на пожертвование на всех субъектов, связанных или контролируемых партией, определения правила публикации информации о пожертвованиях, запрета пожертвований от компаний, получавших финансирование через государственные закупки или из других государственных источников.*
- 2) Обеспечить баланс между частным и государственным финансированием политических партий и ввести ограничения на использование средств, полученных из государственного бюджета. Предоставлять государственное финансирование партиям, получившим определенный уровень народной поддержки на национальном выборах, даже если она ниже избирательного порога.*
- 3) Обеспечить прозрачность партийных финансов, установив требование подавать подробные годовые консолидированные финансовые отчеты, включая информацию о всех взносах (за исключением очень маленьких) и жертвователях, а также обо все расходах партии; такие отчеты должны быть стандартизированы и публиковаться в Интернете.*
- 4) Усовершенствовать правила раскрытия информации о финансировании избирательной кампании, включая представление и опубликование подробных финансовых отчетов до дня выборов.*
- 5) Незамедлительно создать систему независимого мониторинга и надзора за партийными финансами и финансированием избирательных кампаний с надлежащими ресурсами и полномочиями, в частности ввести соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие санкции. Рассмотреть возможность передачи полномочий по надзору за финансированием политических партий в Независимое агентство по борьбе с коррупцией. Обеспечить преобразование Всеобщей избирательной комиссии в профессиональный и независимый орган, состоящий из членов, которые работают на постоянной основе, и которые избираются в соответствии с их заслугами, предпочтительно на основе открытого конкурса.*
- 6) Пересмотреть правила по этике и добропорядочности членов Парламента, в том числе процедуры принятия решений в отношении нарушений, и обеспечить эффективный механизм контроля за их соблюдением.*

3.8. Добропорядочность судебной системы

Рекомендация 3.8. из отчета по оценке Монголии

- 1) **Рассмотреть возможность исключения политических органов (Президента и Парламента) из процесса назначения и освобождения от должности судей (с их заменой Генеральным советом судов); пересмотреть процедуру назначения судей с тем, чтобы она действовала на основе личных заслуг кандидата и была конкурсной; ввести обязательное начальное обучение судей (до или после назначения) в национальной школе судей.**
- 2) **Для обеспечения более эффективных гарантий независимости судей: предусмотреть, чтобы председатели судов назначались и освобождались от должности судьями соответствующего суда; внедрить законом автоматическое случайное распределение дел между судьями и обеспечить опубликование решения о распределении дела.**
- 3) **Привести состав Генерального совета судов в соответствие с международными стандартами, в частности, обеспечив, чтобы он состоял из большинства судей, представляющих различные уровни судебной системы и избранных другими судьями.**
- 4) **Зафиксировать размер вознаграждения и всех надбавок к заработной плате судей непосредственно в законе; избегать выплаты премий судьям.**

1) Рассмотреть возможность исключения политических органов (Президента и Парламента) из процесса назначения и освобождения от должности судей (с их заменой Генеральным советом судов)

Законодательство о судебной системе включает Закон о судах, Закон о правовом статусе судей, Закон о судебной администрации, Закон о правовом статусе гражданских представителей (присяжных заседателей). Новые версии этих законов вступили в силу в апреле 2013 года. По мнению властей Монголии, с момента отчета по оценке никаких существенных изменений в законах о судебной системе не произошло. В то же время была создана рабочая группа, которая работает над поправками к Конституции Монголии, касающихся системы управления, включая судебную власть.

Все судьи назначаются на постоянный срок, т. е. до выхода на пенсию. Все судьи назначаются Президентом Монголии по предложению Генерального совета судов – кандидатуры на должности судей Верховного суда сначала представляются парламенту Генеральным советом судов. До выдвижения кандидаты на должность судьи отбираются Генеральным советом судов и его Судебной квалификационной комиссией; вакансии объявляются на сайте Совета. Оценка кандидатов проводится Судебной квалификационной комиссией; затем Генеральный совет судов проводит собеседование с каждым кандидатом и голосует за кандидатуры; кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов представляются Президенту. Президент не обязан следовать рекомендации Совета и может отклонить данную кандидатуру.

Участие политических институтов (Президент, парламент) в назначении судей вызывает опасение. Это подрывает независимость судебной системы. В соответствии с международными стандартами и передовой практикой оптимальным институтом для назначения судей является Совет судов, когда он состоит из большинства судей, избранных другими судьями, представляющих различные уровни судебной системы. В настоящее время все члены Генерального совета судов назначаются Президентом Монголии.

Представляется, что вопрос об исключении политических институтов из назначения судей и процесса увольнения даже не рассматривался. Если такие институты не могут быть полностью удалены из процесса отбора, то необходимо максимально формализовать процедуру представления кандидатов, так чтобы основное решение принималось Советом судов (при условии, что его состав соответствует международным стандартам – см. ниже), в то время как политические органы могут только одобрить решение Совета и не обладают никакими дискреционными полномочиями относительно решений по назначению/увольнению (как вариант может существовать процедура, когда, например, Президент может один раз отклонить представление Совета судов, но должен будет одобрить его, если затем Совет вновь подтвердит кандидатуру).

пересмотреть процедуру назначения судей с тем, чтобы она действовала на основе личных заслуг кандидата и была конкурсной

После реформы в 2013 году количество судей в стране увеличилось с 390 до 690 (включая судей Верховного суда), и эта цифра может увеличиться в дальнейшем, включая дополнительно судей в округах. Недавно были приняты около 300 новых судей, и еще около 200 вакансий необходимо заполнить в течение 2-3 лет.

По мнению властей, процесс отбора проводится на основе личных заслуг кандидатов и является конкурсной. Он включает публикацию вакансий на сайте ГСС, соответствующего суда и в СМИ. Объявление о вакансии содержит информацию о критериях отбора и представляемых документах. Заявитель обращается в Судебную квалификационную комиссию (СКК) – орган при Генеральном совете судов. СКК рассматривает и проверяет представленные сведения, проводит испытательное тестирование кандидатов и другую оценку. Тесты включают оценку профессиональных навыков, вопросы этики, ситуации примерных дел, знание монгольского языка и письма, навыки публичных выступлений, владение ИТ. Специальный тест по этике включает моделированную ситуацию по вопросам этических стандартов, интервью с кандидатом и опрос коллег кандидата. СКК составляет шорт-лист кандидатов, которые затем проходят собеседование с ГСС. Также Ассоциации адвокатов предлагается представить свое мнение относительно кандидатов. Регламент по отбору судей утверждается Президентом.

В целом описанный порядок найма представляется соответствующим рекомендации. Хотя необходимы уточнения, каков вес каждого этапа оценки кандидата, например, какой вес имеют тесты, интервью и внешние оценки.

Как и при назначении судей, политические институты не должны быть органом, определяющим соответствующую процедуру. Основные положения должны быть отражены в законе, а остальные положения могут быть включены в уставные нормы, утверждаемые Советом судов.

Основная проблема найма судей находится на заключительном этапе, когда ГСС передает свою рекомендацию для назначения Президенту. Как отмечалось выше, окончательное принятие решения Президентом является проблематичным с точки зрения международных стандартов. Кроме того, что Президент может отклонить выдвигаемую кандидатуру ГСС без каких-либо объяснений. Хотя, по данным властей, в 2015 году Президентом отклонено только 3 кандидата (однако, это может объясняться предварительным одобрением кандидатов членами ГСС, которые также назначаются Президентом).

Судебная квалификационная комиссия состоит из 9 членов, в том числе 4 судей Верховного суда, 2 главных судей апелляционных судов и 3 профессоров права. Состав определяется ГСС. Члены СКК являются нештатными и получают вознаграждение на основе отработанных часов. Найм и оценка судей - это трудоемкий процесс, и было бы больше пользы для СКК, если он будет состоять из штатных членов.

ввести обязательное начальное обучение судей (до или после назначения) в национальной школе судей

Комплексная программа подготовки судей готовится на ежегодной основе и включает 11-12 тренингов. В 2014 году Судебный научно-исследовательский институт и повышения квалификации при Совете судов организовал 7 тренингов, финансируемых зарубежными фондами содействия. Обучение судей включают: подготовка новых судей (недельная подготовка нового судьи перед началом работы), применение права, повышение квалификации и профессиональных навыков. Программы и планы обучения доступны на www.judoinstitute.mn (на монгольском языке). Никакой специальной подготовки по вопросам борьбы с коррупцией судьям не предоставляется.

Подчинение учебных заведений по подготовке судей Совету судов в целом соответствует международным стандартам, но только если Совет судов сам соответствует таким стандартами, а это не так.

2) Для обеспечения более эффективных гарантий независимости судей: предусмотреть, чтобы председатели судов назначались и освобождались от должности судьями соответствующего суда; внедрить законом автоматическое случайное распределение дел между судьями и обеспечить опубликование решения о распределении дела.

В этом отношении никакие изменения не были представлены.

Председатель Верховного суда назначается Президентом Монголии сроком на шесть лет; председатели всех других судов назначаются Президентом по предложению Генерального совета судов, а также судьи – председателем судебных палат по предложению председателя соответствующего суда. ГСС организует испытательный тест на замещение должности председателя суда и передает шорт-лист кандидатов Президенту, который делает выбор.

Как отмечается в отчете по оценке, это возлагает на политическую должность Президента чрезмерные полномочия, даже с учетом участия Генерального совета судов, который готовит предложение, не имеющие обязательной силы. Передовая международная практика состоит в том, чтобы позволить судьям соответствующего суда выбирать и отзываться председателя соответствующего суда; последний также не должен иметь непосредственных или скрытых полномочий вмешиваться в ход судебного разбирательства (путем формирования состава суда, распределения дел между судьями и др.) или оказать воздействие на судей (путем влияния на распределение средств, выплату заработной платы или предоставление каких-либо других выгод для судей и др.). Полномочия председателя суда для инициирования дисциплинарного производства в отношении судей также проблематичны, и они должны быть отменены.

Автоматическое распределение дел не предусмотрено в законах. Однако, по мнению властей Монголии, на практике такая система реализуется в судах, и дела распределяются независимо с помощью программного обеспечения. Советы судов несут ответственность за принятие решения о системе распределения дел. Такой механизм, даже если используется на практике, должен быть закреплен в законе как норма, что было рекомендовано Монголии, и должно быть подробно регламентировано в уставе.

В этой части рекомендация не была выполнена.

3) Привести состав Генерального совета судов в соответствие с международными стандартами, в частности, обеспечив, чтобы он состоял из большинства судей, представляющих различные уровни судебной системы и избранных другими судьями.

Согласно статье 13.1 Закона о судебной администрации Генеральный совет судов состоит из председателя и четырех членов, которые должны представлять советы судов первой, апелляционной и кассационной инстанций, Ассоциацию адвокатов, и ответственный государственный орган по юридическим вопросам. Все члены ГСС назначаются Президентом Монголии. Текущий состав Генерального совета судов был назначен в мае 2013 года в соответствии с указанным выше положением; их срок полномочий составляет три года. Такой

состав Совета судов, в целом, соответствует международным стандартам.⁴³ Единственным вопросом, который остается выяснить, это имеет ли Президент дискрецию при назначении членов ГСС, которые номинированы судьями.

4) *Зафиксировать размер вознаграждения и всех надбавок к заработной плате судей непосредственно в законе; избегать выплаты премий судьям.*

По данному вопросу нет сообщений о дальнейшем развитии.

Как отмечается в отчете по оценке, после реформы, осуществленной в судебной системе, Генеральному совету судов было дано право определять сумму вознаграждения судей. Совет установил минимальную месячную заработную плату судьи в размере 2,7 миллиона мнт. (около 1,190 евро) для судей первой инстанции, 2.9 млн.мнт. (около 1,280 евро) для судей апелляционных судов и 3.2 млн.мнт. (около 1,400 евро) для судей Верховного суда. Помимо основного оклада судьи могут получать премии до 50% от базового оклада в зависимости от стажа и “уровня профессиональной деятельности”. Таким образом, общая сумма вознаграждения судей может достичь 5-6 млн.мнт. (около 2,200 до 2,650 евро). Что касается расчета премий, по словам должностных лиц, опрошенных в ходе визита, до сих пор при определении суммы премии учитывается только количество лет (после первых 5 лет службы в каждый последующий год идет надбавка к зарплате равная 2%), пока не существует процедуры вознаграждения по результатам.

Как сообщается, в Парламенте был рассмотрен законопроект о фиксации ставки окладов судей непосредственно в законе, но он не принят до настоящего времени. В этой части рекомендация не была выполнена.

Другие вопросы

По мнению монгольских властей, в целях обеспечения открытости и прозрачности судебной деятельности вся информация о суде публикуется на сайте Генерального совета судов (www.judcouncil.mn). В судах установлено оборудование для видеозаписи судебных заседаний. Если судебное заседание не снимается на камеру, средства массовой информации могут открыто принимать участие в судебном заседании и вести запись.

В Монголии существует хорошая практика, когда Генеральный совет судов имеет право представить бюджет судебной власти напрямую в Парламент. Однако, это до сих пор не помогло судебной власти от бюджетных сокращений. Окончательное решение о бюджете судебной власти возлагается на Парламент, который обычно следует позиции правительства и Министерства юстиции. Представители судебной власти представили следующие цифры: в 2015 запрос судебной власти составлял 88 млрд.мнт., получили 54 млрд.мнт. (с 24 млрд.мнт. урезанием капиталовложений). Верховный суд имеет отдельный бюджет и его бюджетная заявка не была поддержана (в 2015 году поступило 3,9 млрд.мнт. из заявленных 26 млрд.мнт.). Положения закона предусматривают, что бюджет судебной власти не может уменьшаться из года в год, что не соблюдается на практике. Понятно, что сокращение объясняется общей экономией бюджета, но уменьшение бюджета судебной системы негативно влияет на ее независимость.

Выводы

⁴³ См., в частности: рекомендация Комитета Министров Совета Европы № CM/Rec(2010)12 относительно судей: независимость, эффективность и ответственность, от 17 ноября 2010 г. (п. 27); заключение № 10 Консультативного совета европейских судей “Совет судов на службе общества”, ноябрь 2007 г. (раздел III); Великая Хартия вольностей для судей, утвержденная Консультативным Советом европейских судей в ноябре 2010 года (Статья 13); рекомендации Киевской конференции по вопросам Независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, ОБСЕ/БДИПЧ (п. 7).

Судебная власть в Монголии остается коррумпированной и подверженной политическому влиянию и кумовству. Реформа, осуществленная в 2013 году, была важной, но недостаточной. Только конституционные изменения могут обеспечить необходимые институциональные изменения, в частности, снятие или сокращение до минимальной роли политических институтов в продвижении судебной системы и создание подлинно независимой судебной системы. Формирование состава Генерального совета судов должно быть приведено в соответствие с международными стандартами. Президент и Парламент должны быть исключены из процесса назначения и увольнения судей. Наем на службу судей исходя из их личных качеств находится в начальной стадии реализации и должен быть поддержан – необходимо оптимизировать соответствующие процедуры и обеспечить прозрачность и справедливость на каждом этапе.

Монголия **частично выполнила** рекомендацию 3.8., которая остается в силе.

3.9. Частный сектор

Рекомендация 3.9. из отчета по оценке Монголии

- 1) *Разработать конкретные меры в рамках новой стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией в целях содействия добропорядочности бизнеса; обеспечить четкое распределение ответственности за координацию этих мер среди соответствующих государственных органов; обеспечить, чтобы бизнес-партнеры участвовали в процессе разработки и мониторинга осуществления этих мер.*
- 2) *Вовлечь деловые круги в процесс разработки законодательства, предусматривающего ответственность юридических лиц за коррупционные действия; рассмотреть вопрос о введении стимулов для соблюдения этого законодательства, таких как возможность освобождения от ответственности для компаний с эффективными программами предотвращения коррупции.*
- 3) *Оказать помощь компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков добропорядочности, организации повышения информированности общественности, предоставлении консультаций и рекомендаций по предупреждению коррупции в деятельности бизнеса.*
- 4) *Разработать и осуществить совместные проекты с бизнес-структурами, такие как коллективные действия по борьбе с коррупцией и пакты добропорядочности, особенно в сферах повышенного риска.*
- 5) *Ввести комплексные меры для усиления корпоративного управления, прозрачности, систем внутреннего контроля и предотвращения коррупции в государственных и муниципальных компаниях.*
- 6) *Рассмотреть возможность введения фиксации и раскрытия информации о бенефициарных владельцах всех юридических лиц в ходе их государственной регистрации.*

1) Разработать конкретные меры в рамках новой стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией в целях содействия добропорядочности бизнеса; обеспечить четкое распределение ответственности за координацию этих мер среди соответствующих государственных органов; обеспечить, чтобы бизнес-партнеры участвовали в процессе разработки и мониторинга осуществления этих мер.

По данным опроса населения, проведенного Фондом "Азия" в партнерстве с фондом Сант Марал в апреле 2015 года, наиболее широко цитируемые причины для коррупции в особо крупных размерах в Монголии является отсутствие прозрачности на высоких уровнях или правительстве (19,5 процента) и слияния политических и бизнес-интересов (19,1 процента). Другая широко цитируемая причина заключается в том, что "крупные иностранные компании, работающие в Монголии, часто используют коррупционные практики" (18,2 процента).

Как отмечалось выше, власти Монголии сообщили, что была создана рабочая группа Администрацией Президента с целью разработать новую программу противодействия коррупции. Среди других заинтересованных сторон она состоит из НАБК, представителей гражданского общества и бизнеса, в том числе Торгово-промышленная палата и Ассоциация работодателей. Проект новой программы утверждает, что основные причины коррупции в Монголии заключаются в том, что государственные служащие и бизнес-компании имеют большой объем политического влияния, что преобладает конфликт интересов и, что есть проблемы с правоприменением закона. Как отмечается в проекте программы борьбы с коррупцией, представители бизнес-сообщества

считают, что коррупция возникает в основном из-за ограниченного доступа к государственной службе.

В основе проекта новой программы противодействия коррупции один из ключевых принципов - партнерство между государством, частным и гражданским обществом. В целях решения проблемы ограниченности доступа к государственной службе, предусмотрен ряд прозрачных мер, включая введение электронных услуг в организациях с повышенным коррупционным риском и снижение риска через мониторинг их деятельности. Что касается частных компаний, новая программа предусматривает, должны быть ужесточены штрафы для физических лиц или юридических лиц, которые не выполняют договорные обязательства, а юридические лица, которые находятся в черном списке, должны быть отстранены от участия в процессе электронных торгов. Кроме того, предусматриваются больше мероприятий для борьбы с коррупцией в частном секторе с целью сделать частные предприятия более прозрачными, ввести в частном секторе стандарты по предупреждению коррупции, разработанные ОЭСР и Организации Объединенных Наций, способствуя передаче определенных прав/полномочий частными государства предприятиями.

Что касается коррупции в СМИ, проект новой программы противодействия коррупции указывает, что необходимо приняты меры, чтобы сделать инвесторов в средствах массовой информации и информационном секторе более прозрачными, и организовать сектор таким образом, чтобы ни один инвестор или аффилированные инвесторы не могли иметь полный контроль над [одним] СМИ.

К сожалению, новая программа противодействия коррупции не предусматривает каких-либо направлений или мер в отношении крупных коррупционных зон риска для частного сектора или в самом частном секторе. Например, как отмечается в проекте национальной программы противодействия коррупции, компании отмечают, что основными препятствиями для их бизнеса является высокая ставка налога (52.1%), доступность кредита (26.2%) и конкуренция (21.5%), и назвали налоговые органы (30.6%), Государственную специализированную инспекцию (18.2%) и таможенные посты (11.8%) в качестве основных организаций, которые мешают их бизнесу.

В ходе визита экспертам сообщили, что, хотя риски могут возникнуть в любом из этих секторов, не предполагается решать эти проблемы за счет направленных действий, помимо исследований и совершенствования методологии.

В качестве другого примера, экспертам сообщили на местах, что бизнес-сообщество было разочаровано теми или иными специальными разрешениями, которые необходимо было получить предприятиями Монголии. Их количество астрономическое, общей цифрой около 956 специальных "многослойных" разрешений. Правительство и парламент создали рабочие группы, чтобы уменьшить это число как минимум на 50 процентов, но окончательный проект закона был отклонен парламентом. Никакие конкретные мероприятия по решению этой проблемы не предусмотрены в новой программе противодействия коррупции.

В заключение этой части рекомендации, хотя в новом проекте программы противодействия коррупции есть несколько положений, способствующих положительным мерам для противодействия коррупции, в части борьбы с коррупцией в частном секторе и там, где возникает эффект взаимодействия между частными и государственным секторами, к сожалению, такие сферы с тревожными коррупционными рисками не получили должного внимания. Кроме того, национальная программа противодействия коррупции до сих пор не принята. Так же как и план действий, который должен обозначить более конкретные меры и механизмы, ответственных сторон и сроки.

2) Вовлечь деловые круги в процесс разработки законодательства, предусматривающего ответственность юридических лиц за коррупционные действия; рассмотреть вопрос о введении стимулов для соблюдения этого законодательства, таких как возможность освобождения от ответственности для компаний с эффективными программами предотвращения коррупции

Согласно ответам на вопросник, Торгово-промышленной палате, а также Ассоциации работодателей было предложено высказать свои замечания по поправкам в Уголовный кодекс. Однако, их подход был не очень прогрессивным, так как они предложили, что юридические лица должны быть освобождены от любой ответственности за коррупцию, как активную, так и пассивную, так как во многих случаях они вынуждены участвовать в коррупции в силу того, что бремя государственной бюрократии слишком тяжело. Поскольку в проекте нового Уголовного кодекса или любом другом проекте правового акта не предусмотрено установление комплексной корпоративной ответственности, в связи с этим с частным сектором не были организованы никакие консультации.

3) Оказать помощь компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков добропорядочности, организации повышения информированности общественности, предоставлении консультаций и рекомендаций по предупреждению коррупции в деятельности бизнеса.

В ходе визита экспертам сообщили, что существует тесное сотрудничество между НАБК, Торгово-промышленной палатой и Ассоциацией работодателей в области повышения информированности общественности и профилактики. Были подписаны меморандумы о сотрудничестве между этими органами. Управлением по повышению общественной осведомленности и профилактике НАБК организован ряд информационно-просветительских мероприятий (см. выше), куда были приглашены представители бизнес-сообщества.

При поддержке различных донорских фондов, например, Фонд Азии, был осуществлен проект по содействию развитию добропорядочности в частном секторе, включая несколько семинаров по проблеме коррупции.

Кроме того, сектор малого и среднего бизнеса Министерства промышленности организовал несколько семинаров по вопросам коррупции и распространил несколько пособий по данной теме.

Помимо этого, в Ассоциации работодателей сообщили экспертам по оценке, что их сотрудничество с Управлением повышения общественной осведомленности и профилактики НАБК активно с 2009 года. В течение предыдущего года они посетили 21 аймак и обсудили на местах вопросы бюрократии и коррупции для бизнеса. В сотрудничестве с НАБК было подготовлено пособие с информацией о том, как следует бороться с коррупцией. Планировалось выпустить пособие в середине 2015 года. Пособие содержит информацию о всех международных конвенциях против коррупции, социальное и частное воздействие коррупции в стране, а также советы о том, как частные субъекты могут побороть коррупцию путем совершенствования процесса внутреннего контроля.

В 2014 году Ассоциация банков, Торгово-промышленная палата и Ассоциация работодателей сформировали Союз против коррупции, целью которого является объединить всех субъектов предпринимательской деятельности против коррупции.

С помощью Управления по профилактике НАБК прошли подготовку 20 инструкторов, которые должны помочь компаниям в развитии их потенциала в отношении корпоративной социальной ответственности и добропорядочности.

В дополнение, Управлением повышения общественной осведомленности и профилактики НАБК подписан меморандум о взаимопонимании с монгольским филиалом организации "Трансперенси Интернешнл". Одной из ее целей является разработать оценку добропорядочности для хозяйствующих субъектов (хотя основное внимание в меморандуме уделяется оценке и улучшению самого НАБК).

Во время визита эксперты узнали об Инициативе устойчивых финансов Монголии, которая была инициирована голландским банком развития, монгольским банком торговли и развития, Международной финансовой корпорацией, Ассоциацией банкиров Монголии и Банковско-финансовой академией. К инициативе присоединились 14 монгольских банков. В рамках

инициативы были разработаны принципы устойчивого банкинга, среди которых: содействие прозрачности и подотчетности, а также запрет на предоставление банковских кредитов компаниям из черного списка. В рамках инициативы в начале 2014 года были разработаны отраслевые руководящие принципы (горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство, строительство и обрабатывающая промышленность).

4) *Разработать и осуществить совместные проекты с бизнес-структурами, такие как коллективные действия по борьбе с коррупцией и пакты добропорядочности, особенно в сферах повышенного риска*

Во время визита экспертам по оценке сообщили, что Торгово-промышленная палата Монголии имеет специальный отдел по политике добропорядочности, его сотрудники отвечают за вопросы по противодействию коррупции в частном секторе и повышению корпоративной социальной ответственности. Конкретные мероприятия нацелены на ассоциации золото- и горнодобывающей промышленности, которые являются очень мощными группами лоббирования. Не имея каких-либо письменных свидетельств, экспертам по оценке было нелегко понять, насколько эффективны такие мероприятия.

5) *Ввести комплексные меры для усиления корпоративного управления, прозрачности, систем внутреннего контроля и предотвращения коррупции в государственных и муниципальных компаниях*

В 2014 году НАБК провел оценку 44 предприятий малого бизнеса. Было нанято НГО, чтобы провести оценку. В ходе оценки были даны рекомендации в отношении прозрачности корпоративных счетов и закупок. Эти рекомендации были включены в стратегические планы действий предприятий малого бизнеса. В этом отношении больше никаких шагов не было предпринято.

6) *Рассмотреть возможность введения фиксации и раскрытия информации о бенефициарных владельцах всех юридических лиц в ходе их государственной регистрации*

Представляется, что данный вопрос не был рассмотрен.

Монголия **частично** выполнила рекомендацию 3.9., которая остается в силе.

Сводная таблица

| | Новая рекомендация | Предыдущая рекомендация | Рейтинг выполнения предыдущей рекомендации | | | |
|--|------------------------|---|--|------------|----------|--------------|
| | | | Полностью | В основном | Частично | Не выполнено |
| Раздел I. Антикоррупционная политика | | | | | | |
| Политическая воля и документы антикоррупционной политики | Предыдущая рек. в силе | 1.1.-1.2. Политическая воля, документы политики | | | | • |
| Исследования коррупции | Предыдущая рек. в силе | 1.3. Исследования коррупции | | | • | |
| Участие гражданского общества | Предыдущая рек. в силе | 1.4.-1.5. Участие гражданского общества, повышение информированности и обучение | | • | | |
| Повышение информированности и обучение | Предыдущая рек. в силе | | | | | |
| Координирующие органы | Предыдущая рек. в силе | 1.6. Специализированные органы антикоррупционной политики и координации | | | • | |
| Раздел II. Уголовная ответственность за коррупцию | | | | | | |
| Составы преступлений и их элементы | Предыдущая рек. в силе | 2.1. - 2.2. Составы преступлений и их элементы | | | • | |
| Определение должностного лица | Предыдущая рек. в силе | 2.3. Определение должностного лица | | | | • |
| Санкции, конфискация | Предыдущая рек. в силе | 2.4.-2.5. Санкции, конфискация | | | | • |
| Иммуниеты, срок давности | Предыдущая рек. в силе | 2.6. Иммуниеты, срок давности | | | | • |
| Международное сотрудничество, ВПП | Предыдущая рек. в силе | 2.7. Международное сотрудничество, ВПП | | | • | |
| Применение, процедура | Предыдущая рек. в силе | 2.8. Применение, процедура, толкование | | | • | |
| Специализированные правоохранительные органы | Новая рек. | 2.9. Специализированные правоохранительные органы | | • | | |
| Раздел III. Предупреждение коррупции | | | | | | |
| Добропорядочность на государственной службе | Предыдущая рек. в силе | 3.2. Добропорядочность на государственной службе | | | • | |
| Прозрачность и ограничение дискреции | Предыдущая рек. в силе | 3.3. Прозрачность и ограничение дискреции | | | • | |
| Государственный финансовый контроль и аудит | Новая рек. | 3.4. Государственный финансовый контроль и аудит | | • | | |
| Государственные закупки | Новая рек. | 3.5. Государственные закупки | | | • | |
| Доступ к информации | Предыдущая рек. в силе | 3.6. Доступ к информации | | | • | |
| Политическая коррупция | Новая рек. | 3.7. Политическая коррупция | | | • | |
| Добропорядочность судебной власти | Предыдущая рек. в силе | 3.8. Добропорядочность судебной власти | | | • | |
| Частный сектор | Предыдущая рек. в силе | 3.9. Частный сектор | | | • | |

Приложения

Положения отдельных законодательных актов

Приводятся в английском варианте мониторингового отчета.

Статистика применения уголовного законодательства

Приговоры судов касательно публичных служащих по статьям Уголовного кодекса

| № | Приговор | Статья 263 | | | Статья 264 | | | Статья 265 | | | Статья 266 | | | Статья 268 | | | Статья 269 | | | Статья 270 | | | Статья 273 | | | Статья 270 ¹ | | |
|----------|---|------------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|------|----------|------------|----------|----------|-------------------------|----------|----------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1 | Штраф | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 1 | 1 | | | 1 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 2 | Лишение права занимать определенные должности | | 2 | 0 | | 1 | 0 | | 1 | 0 | | 0 | 0 | | 2 | 5 | | 0 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 3 | Конфискация имущества | | 1 | 0 | | 0 | 0 | | 1 | 0 | | 0 | 0 | | 1 | 1 | | 0 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 4 | Принудительный труд | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 5 | Арест | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 6 | Лишение свободы | | 2 | 0 | | 1 | 0 | | 1 | 0 | | 0 | 0 | | 5 | 9 | | 6 | 7 | | | 1 | | 1 | 0 | | 0 | 0 |
| 7 | Условный приговор | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 1 | 4 | | 3 | 2 | | | 1 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 8 | Оправдание или отклонение обвинения | | 1 | 0 | | 1 | 3 | | 1 | 0 | | 0 | 0 | | 4 | 1 | | 3 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| 9 | Отклонение на основании закона об амнистии | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 |

Средний размер штрафов: нет информации по 2012 году; 12 960 мнт. в 2013 году; 5-52 размеров минимальной заработной платы в 2014 году.
Средний срок лишения свободы: нет информации по 2012 году; 3,5 года в 2013 году, 3 года в 2014 году.

Организационная структура Независимого агентства по борьбе с коррупцией

