



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

Антикоррупционные реформы в Монголии

Оценка и рекомендации

Отчет

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией **18 апреля 2014** года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

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 2014

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 рекомендации, 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 ОЭСР 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 хорошей практики 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 хорошей практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Содержание

Резюме	5
<i>Политика борьбы с коррупцией</i>	5
<i>Уголовная ответственность за коррупцию</i>	5
<i>Предупреждение коррупции</i>	6
Оценка Монголии.....	8
Общая информация о стране	9
<i>Социально-экономическое положение</i>	9
<i>Политическая система</i>	9
<i>Тенденции в сфере коррупции</i>	9
Список сокращений.....	11
1. Политика борьбы с коррупцией	12
1.1.-1.2. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, документы антикоррупционной политики	12
1.3. Исследования коррупции	16
1.4.-1.5. Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня информированности и обучения общественности	18
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией	21
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией.....	26
2. Уголовная ответственность за коррупцию	28
2.1.-2.2. Уголовные правонарушения и их элементы.....	28
2.3 Определение должностного лица	33
2.4.-2.5. Санкции и конфискация.....	35
2.6. Иммунитеты и сроки давности привлечения к ответственности.....	38
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь	41
2.8. Применение, толкование и процедура	43
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией.....	44
3. Предупреждение коррупции.....	46
3.1 Органы предупреждения коррупции	46
3.2. Добропорядочность на государственной службе.....	46
3.3. Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления	53
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит.....	55
3.5. Государственные закупки	60
3.6. Доступ к информации	62
3.7. Политическая коррупция	69
3.8. Добропорядочность судебной системы	73
3.9. Добропорядочность в частном секторе	77
Приложение 1. Законодательные акты Монголии	81
1. Уголовной кодекс (выдержки)	81
2. Закон о борьбе с коррупцией	85
Приложение 2. Правоохранительная статистика по правонарушениям в сфере коррупции	86

Резюме

Политика борьбы с коррупцией

Борьба с коррупцией признается приоритетным вопросом в Монголии и упоминается в основных политических документах и заявлениях публичных служащих. В то же время, со времени прекращения действия предыдущей антикоррупционной программы, которая охватывала период 2002-2010 гг., новый документ об антикоррупционной политике так и не был принят. Отчет об оценке приветствует текущую подготовку новой антикоррупционной стратегии, что включало широкие общественные консультации, и рекомендует как можно скорее принятие новой стратегии и плана действий. Следует создать эффективный механизм на высоком уровне (например, национальный совет) для координации и реализации антикоррупционной политики; он должен быть достаточно независимым от правительства, представлять различные ветви власти и включать значимое представительство гражданского общества, и должен поддерживать бы достаточными ресурсами, в том числе отдельным штатом сотрудников. В отчете рекомендуется, чтобы отчеты о выполнении стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией регулярно готовились и публиковались.

Монголии следует продолжить проведение регулярных исследований по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе в конкретных секторах, с акцентом на общественное доверие, восприятие и опыт коррупции. Приветствуя многочисленные мероприятия по повышению уровня информированности Монголии рекомендуется регулярно оценивать их результаты и обеспечить, чтобы организации гражданского общества 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.

В Монголии действует сильная антикоррупционная институция – Независимое агентство против коррупции, которая занимается как предотвращением, так и расследованием коррупции. Отчет рекомендует укрепить потенциал агентства, в частности, путем обеспечения гарантий его организационной, функциональной и финансовой независимости, создания эффективных механизмов предотвращения различных форм иерархического давления и необоснованного вмешательства в ход коррупционных расследований и уголовного преследования, внедрения конкурсного, открытого и основывающегося на личных заслугах отбора руководства и основного персонала агентства.

Уголовная ответственность за коррупцию

В Монголии есть базовые положения об установлении уголовной ответственности за основные формы коррупции, но они не отвечают международным стандартам – не криминализованы несколько обязательных элементов преступлений взяточничества, преступления коррупции в частном секторе, торговли влиянием и подкупа иностранных должностных лиц; определение взятки не включает нематериальные и неденежные выгоды. В отчете приветствуется недавнее установление ответственности за «улучшение финансового состояния незаконным путем», но рекомендуется привести этот состав преступления в соответствие с правонарушением незаконного обогащения, как оно предусмотрено в Конвенции ООН против коррупции. В Монголии отсутствует ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Отчет рекомендует Монголии пересмотреть свои уголовные санкции за коррупционные правонарушения с тем, чтобы обеспечить их эффективность, пропорциональность и сдерживающий характер. Положения о конфискации следует изменить, чтобы сделать

обязательным ее применение за все коррупционные правонарушения, в том числе конфискацию преобразованных и смешанных доходов, прибыли, полученной от незаконных доходов, и конфискацию эквивалентной стоимости.

Система иммунитетов государственных должностных лиц должна быть пересмотрена путем их сужения и сокращения списка соответствующих должностных лиц; 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, предусматривать быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев. Следует также реформировать положения о сроке давности привлечения к ответственности за коррупционные преступления.

Предупреждение коррупции

Добропорядочность на публичной службе. Монголии рекомендуется установить четкое законодательное разграничение политической и профессиональной публичной 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 служащих. Действующее законодательство не охватывает все виды конфликта интересов; в этой сфере также отсутствует надлежащее правоприменение. Следует реформировать систему декларирования имущества, чтобы она распространялась на все категории государственных должностных лиц, в том числе политических, обеспечивала эффективный механизм проверки деклараций и их публикацию. Отчет рекомендует пересмотреть систему санкций за нарушение антикоррупционных ограничений и требований, в том числе в отношении декларирования имущества. Следует установить обязанность сообщать о правонарушениях в сфере коррупции и ввести действенную защиту разоблачителей.

Административные процедуры. Монголии рекомендуется ввести антикоррупционную проверку (экспертизу) проектов нормативно-правовых актов, принять закон об административной процедуре в соответствии с международными стандартами и пересмотреть процедуры и практику обязательного предварительного административного обжалования.

Государственный финансовый контроль и аудит. В отчете Монголии рекомендуется 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. Следует укрепить институциональную и оперативную независимость Национальной службы аудита Монголии в соответствии с международными стандартами. Важно обеспечить публикацию аудиторских отчетов, утвержденных Национальной службой аудита, а также ввести конкурсный отбор на основе личных качеств на должности главного аудитора и его заместителя.

Государственные закупки. Закон о государственных закупках Монголии содержит целый ряд несоответствий и чрезмерных исключений, которые следует ликвидировать для того, чтобы устранить возможности для злоупотреблений и коррупции. Следует усилить прозрачность государственных закупок, в частности за счет инициативной публикации всей основной информации, связанной с закупками, в том числе о результатах закупок и контрактов на закупки. Рекомендуется создать единый правительственный веб-портал для размещения информации о закупках и проведения электронных закупок. Отчет рекомендует улучшить механизмы рассмотрения жалоб за счет обеспечения необходимого уровня независимости соответствующих органов, прозрачности и справедливости процедур.

Доступ к информации. Закон Монголии 2011 года о прозрачности информации и праве на информацию ввел важные инструменты предоставления информации по запросу и инициативно, но он не в полной мере соответствует международным стандартам и передовой практике. Это касается сферы действия закона, исключений из режима открытости, формальностей, связанных с процедурой доступа к информации по запросу, создания независимого надзорного механизма. Монголии рекомендуется декриминализировать все преступления, связанные с оскорблением и клеветой, а также обеспечить, чтобы гражданское право содержало действенные ограничения против удушения свободы информации при помощи необоснованных диффамационных исков. Монголии также следует улучшить прозрачность, общественный контроль и вовлечение в сфере бюджетов.

Финансирование партий и выборов. Отчет приветствует систему прямого государственного финансирования политических партий в Монголии, но рекомендует реформировать регулирование финансирования политических партий, чтобы установить разумные ограничения, обеспечить прозрачность и независимый механизм мониторинга и надзора в сфере финансов партий и избирательных кампаний.

Добропорядочность судебной власти. Монголия существенно изменила свое законодательство в этой сфере в 2013 году, но отчет рекомендует проведение дальнейшей реформы для обеспечения независимости и добропорядочности судебной власти в соответствии с международными стандартами. Рекомендуется, среди прочего, заменить политические органы в вопросах назначения и увольнения судей на Судебный совет, обеспечить конкурсное назначение на основе личных качеств, избрание председателей судов судьями соответствующих судов, внедрение автоматизированной системы случайного распределения дел между судьями, приведение состава Судебного совета в соответствие с международными стандартами.

Добропорядочность в частном секторе. Как и другие страны региона Монголии следует активизировать свои усилия по продвижению добропорядочности в частном секторе, начиная с включения конкретных мер в новую стратегию и план действий по борьбе с коррупцией. Последние должны разрабатываться и реализовываться в партнерства с бизнес сообществом. Правительству Монголии рекомендуется вовлечь деловые круги в процесс разработки законодательства об ответственности юридических лиц за коррупционные действия, а также оказать помощь компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков добропорядочности, предоставить консультации и рекомендации по предупреждению коррупции при ведении бизнеса. Важно разработать и осуществить совместные проекты с бизнес-структурами, такие как коллективные действия по борьбе с коррупцией и пакты добропорядочности, особенно в сферах повышенного риска. Отчет также рекомендует ввести комплексные меры для усиления корпоративного управления, прозрачности, систем внутреннего контроля и предотвращения коррупции в государственных и муниципальных компаниях. Монголии следует рассмотреть возможность введения фиксации и раскрытия информации о бенефициарных владельцах всех юридических лиц в ходе их государственной регистрации.

Оценка Монголии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой в рамках Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР или СБК). Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией охватывает такие страны, как Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Украина и Узбекистан; в реализации этого плана также принимают участие другие страны, входящие в Сеть ОЭСР. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение системных и периодических взаимных оценок законодательной и институциональной базы стран в области борьбы с коррупцией.

Монголия присоединилась к Стамбульскому плану действий в сентябре 2013 года. Это первый обзор (оценка) Монголии. В 2013 году Монголия представила отчет о самооценке, структура которого соответствует вопроснику для второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий. В январе-марте 2014 г. группа экспертов провела анализ предоставленных данных (без визита в страну) и подготовила соответствующие рекомендации.

Группу по оценке возглавлял Дмитрий Котляр (секретариат Сети ОЭСР), в состав группы входили следующие эксперты: Нино Элиашвили (Грузия), Алвис Вилкс (Латвия), Питер Коски (США), Евгений Смирнов (ЕБРР) и Ольга Савран (секретариат Сети ОЭСР).

Со стороны Монголии координацию и предоставление материалов обеспечивали Бат-Отгон Буджав, Халюн Паниджунай и Галбадрах Соном, которые представляют Независимое агентство по борьбе с коррупцией Монголии.

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, состоявшемся 16-18 апреля 2014 г. В нем содержится 19 рекомендаций Монголии. Отчет будет опубликован по адресу www.oecd.org/corruption/acp.

Правительству Монголии будет предложено на дальнейших пленарных заседаниях Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР предоставлять регулярную информацию о мерах, предпринятых для выполнения полученных рекомендаций. Выполнение рекомендаций будет в дальнейшем оценено во время совместного первого и второго раунда мониторинга Монголии.

Общая информация о стране

Социально-экономическое положение

Монголия является страной, которая находится в Центральной Азии, с населением около 2,83 миллиона человек и площадью в 1 564 116 кв. км. Страна со всех сторон окружена сушей и граничит с Россией и Китаем.

В течение нескольких последних лет в Монголии проходила экономическая трансформация, которой двигало использование ее значительных ресурсов полезных ископаемых (большие залежи меди, угля, молибдена, олова, вольфрама и золота); доля горной промышленности в ВВП Монголии в 2014 году составляла 20%. Горная промышленность отвечает за около 90% экспорта страны и привлекала прямые иностранные инвестиции на уровне около 50% доходов государства в 2011 г.

Экономический рост оценивался в 12,5% в 2013 году, по сравнению с 6,4% роста ВВП в 2010 г. и пиковым ростом в 17,5% в 2011 г. Ожидается, что рост ВВП будет составлять двузначные цифры в период с 2013 по 2017 гг.¹ ВВП на душу населения (с учетом покупательной способности) составлял в 2013 г. 5900 долларов США (увеличение с 4900 долларов США в 2011 г.). На Китай приходится около 90% экспорта Монголии и Китай является главным поставщиком Монголии. Монголия зависит от поставок энергии из России; в 2013 г. Монголия приобрела около 75% топлива и значительное количество электроэнергии у России.

Бедность уменьшалась в Монголии в течение последнего десятилетия – с 38,7% в 2010 году до 27,4% в 2012 году.²

Политическая система

Монголия является парламентской республикой с президентом, который избирается напрямую, и однопалатным парламентом (Великий государственный хурал), состоящим из 76 членов. Парламент назначает премьер-министра и министров по предложению премьер-министра после консультаций с президентом. В Монголии много политических партий, наибольшими из них являются Монгольская народная партия и Демократическая партия.

Г-н Цахиагийн Элбэгдорж (ранее дважды премьер-министр и бывший член Демократической партии) был переизбран Президентом Монголии 26 июня 2013 года на второй президентский срок. Последние выборы в Великий государственный хурал были проведены в июне 2012 года с такими результатами: Демократическая партия получила 34 места; Монгольская народная партия – 26 мест; Коалиция правосудия – 11 мест; Гражданская воля – Зеленая партия – 2 места; независимые кандидаты – 3 места.

Тенденции в сфере коррупции

Считается, что коррупция широко распространена в Монголии. Быстрое преобразование Монголии в результате активной добычи полезных ископаемых привело к значительным проблемам в сфере государственного управления и коррупции.

Рейтинг Монголии в Индексе восприятия коррупции Transparency International:

¹ Мировой банк, 2014, www.worldbank.org/en/country/mongolia/overview.

² Там же.

2010		2011		2012		2013	
Место	Балл*	Место	Балл*	Место	Балл**	Место	Балл**
116	2.7	120	2.7	94	36	83	38

*0 = высокая коррупция, 10 = отсутствие коррупции

**0 = высокая коррупция, 100 = отсутствие коррупции

Монголия в Глобальном барометре коррупции 2013 г. Transparency International:

За последние два года, каким образом изменился уровень коррупции в вашей стране?			Как бы вы оценили действия вашего правительства по борьбе с коррупцией?		
Уменьшился	Остался таким же	Увеличился	Эффективные или очень эффективные	Ни эффективные, ни неэффективные	Неэффективные или очень неэффективные
18%	32%	48%	25%	36%	39%

Список сокращений

БДИПЧ/ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВИК	Всеобщая избирательная комиссия
ВОА	Высший орган аудита
ВПП	взаимная правовая помощь
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЗВП	Закон о выборах Президента
ИВК	Индекс восприятия коррупции
ИНТОСАИ	Международная организация высших органов финансового контроля
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
МБ	Мировой банк
МФК	Международная финансовая корпорация
НАБК	Независимое агентство по борьбе с коррупцией
НПО	неправительственные организации
НСА	Национальная служба аудита
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
СБК	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
США	Соединенные Штаты Америки
ТИ	Transparency International
УК	Уголовный кодекс
УООННК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УПК	Уголовный процессуальный кодекс
StAR	Инициатива по возвращению украденных активов

1. Политика борьбы с коррупцией

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

Оценка

Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

По информации государственных органов власти Монголии, Президент, представители Правительства и другие высокопоставленные должностные лица регулярно обращаются к антикоррупционной тематике, а борьба с коррупцией является приоритетом государственной политики. Президент Монголии затрагивает соответствующие вопросы борьбы с коррупцией и добропорядочности в своих ежегодных посланиях, уделяя при этом особое внимание ущербу, причиненному в результате коррупции.³ В своих выступлениях Президент отмечает необходимость решительной борьбы с коррупцией.⁴ В речи Президента страны г-на Цахиагйна Элбэгдоржа на Монгольском экономическом форуме отмечались международные аспекты борьбы с коррупцией и большое значение общественного участия.⁵ Заявление Президента Монголии в ходе общих прений на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций отражает его точку зрения о важности повышения прозрачности в борьбе с коррупцией и роли гражданского общества.⁶

Программа политической деятельности Президента Монголии на 2009-2013 годы⁷, помимо прочих вопросов, включает раздел "Укрепление судебной системы, обеспечение правосудия, ликвидация коррупции и бюрократии", где содержатся отдельные положения о судебной власти, судьях и правах человека. Глава 3.4 определяет цели выборной платформы Президента и общественные инициативы. В Программе говорится о том, что "С коррупцией будет вестись постоянная борьба. Политическая система будет задействована всякий раз, когда вскрывается экономический ущерб, вызванный коррупцией. Должностные лица будут подчиняться закону. Возникновение миллиардеров из системы государственной власти будет решительно искореняться". Соответствующая составляющая этой цели - "Форма реализации платформы в период полномочий Президента", в которой формулируются три последующих задачи: "3.4.1. Система ответственности за коррупционные действия, при которой ущерб, причиненный обществу в результате коррупции, особенно в части экономических убытков, должен быть возмещен в результате судебного производства. 3.4.2. Судебные процедуры будут начаты в случае, когда частные интересы и выгоды государственного служащего противоречат его должностным обязанностям. Конфликт интересов регулируется законом. 3.4.3. Будет проводиться исследование о национальной добропорядочности, а его результаты будут публиковаться на регулярной основе". Новая Программа политической деятельности Президента Монголии на 2013-2017 гг. также включает раздел о борьбе с коррупцией, в котором упоминается разработка новой антикоррупционной

³ Ссылка на Программу: www.president.mn/president/actions/Bodlogo-Uil-Ajillagaanii-Hutulbur-2009-2013.pdf.

⁴ Источник: www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=568.

⁵ Источник: www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=489.

⁶ Источник: www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=971.

⁷ Источник: www.president.mn/eng/president/action-program.php.

стратегии (см. ниже) и проведение регулярной оценки национальной системы добропорядочности в Монголии.

Политические партии в Монголии также устанавливают цели борьбы с коррупцией. Так, например, меры по борьбе с коррупцией содержатся в Плане действий Демократической партии в 2012 году, который был представлен избирателям в ходе парламентских выборов 2012 года.⁸ В Плане действий говорится: "В целях борьбы с коррупцией, взяточничеством... государственные закупки будут на 100 процентов осуществляться через интернет под контролем граждан"; "Усилить борьбу с коррупцией и конфликтом интересов, сделать деятельность Правительства открытой и прозрачной, недискриминационной, справедливой, обоснованной и лишенной бюрократических проволочек"; "Укреплять меры по борьбе с коррупцией, а также существенно повысить индекс восприятия коррупции".

Меры по борьбе с коррупцией также включены в "Платформу Правительства на 2012-2016 годы", которая представляет собой платформу коалиции нескольких партий, формирующих Правительство. В преамбуле главы 5 "Свободный монгол" говорится: «Миссия в этой связи состоит в том, чтобы сделать деятельность государства и Правительства открытой и прозрачной для общества, а подотчетность и контроль - основополагающими принципами государственных дел, освободить государственные услуги от чрезмерной бюрократии и коррупции, принципиально изменить государственную гражданскую службу и оказываемые ею услуги за счет их реорганизации в государственную службу с соответствующим перечнем государственных услуг, обеспечив верховенство закона и предоставив возможность каждому гражданину жить равноправной и лучшей жизнью на своей Родине, в отдельном аймаке и городе». Для выполнения этой миссии требуется проведение кардинальных реформ по борьбе с коррупцией и чрезмерной бюрократией, в частности: "Дальнейшее ускорение мер по борьбе с коррупцией и конфликтами интересов, преобразование общественных услуг для ведения бизнеса на открытой и прозрачной, недискриминационной и справедливой основе, свободной от бюрократизма. Обеспечить четкое регулирование случаев, имеющих отношение к взяточничеству и вознаграждениям, а также легализовать обстоятельства, связанные с освобождением и смягчением уголовной ответственности взяточдателя." Другие разделы Платформы содержат цели, планируемые реформы и мероприятия в сфере государственных закупок, развития экономики, обмена опытом с другими странами, осуществления реформы судебной системы и правоохранительных органов, которые так или иначе также связаны с противодействием коррупции.⁹

Поэтому очевидно, что тема борьбы с коррупцией, став приоритетной для высших должностных лиц Монголии и для политических партий, в настоящее время является одним из ключевых направлений открыто заявленных политических обязательств.

Политические документы по борьбе с коррупцией

Программы борьбы с коррупцией на 2002-2010 годы. Согласно информации, представленной государственными органами власти Монголии, национальная программа борьбы с коррупцией была утверждена Парламентом Монголии в 2002 году. Программа включает 2 этапа: 1-й этап -

⁸ Демократическая партия получили наибольшее число мандатов на выборах в 2012 году. Нынешний Президент Монголии также принадлежит к этой партии.

⁹ Источник: www.moj.gov.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=204%3Aaction-plan&catid=87%3Acontentnews&Itemid=191.

с 2002 года до 2005 года, 2-й этап - с 2006 года до 2010 года, реализация проекта был осуществлена в период 2002-2010 годов.¹⁰

Эта Программа была утверждена решением Великого государственного хурала (Парламента) Монголии от 4 июля 2002 года. Программа состояла из нескольких глав, которые включали обоснование программы, цели, принципы, период действия и ожидаемые результаты, а также деятельность по реализации Программы. Таким образом, Программа 2002-2010 годов включала основные положения документов, определяющих политику борьбы с коррупцией. Вместе с тем ряд положений Программы 2002 года не соответствует передовой международной практике.

Программные цели и ожидаемые результаты в главе 2 носят слишком общий характер, а также отсутствуют какие-либо количественные и качественные показатели, которые могли бы быть использованы для оценки эффективности реализации программы. Например, такие цели как "создать новую правовую среду ...", "укрепить организационные структуры ...", "улучшить социальное обеспечение государственных служащих" и т.п. могут быть использованы лишь в качестве общих целей и основных направлений. То же самое справедливо и в отношении ожидаемых результатов - "соответствовать оперативной правовой среде для борьбы с коррупцией в новых условиях", "ускорить процесс институциональных реформ в государственном (административном) секторе", "создать среду «нулевой терпимости» в отношении коррупции", которые также слишком аморфны и не способны обеспечить возможность реальной оценки достигнутого. Разумеется, можно уточнить цели и результаты их выполнения в плане действий, однако при этом рекомендуется, чтобы в Программе было также представлено более конкретное и четкое видение задач. Многие из так называемых "направлений" также носят очень общий характер (например, "Рассмотреть меры по борьбе с коррупцией и её профилактике в ходе принятия решений и их осуществления"). Отсутствие четких задач и ожидаемых результатов подрывает эффективность любого политического документа, особенно в том случае, если планы реализации применимы к различным секторам.

Кроме того, Программа не содержит глубокого анализа уровней и тенденций коррупции, оценки проделанных усилий по борьбе с ней, например, уровня реализации предыдущей стратегии, определения приоритетов, ответственных лиц, условий и издержек, связанных с этой деятельностью, системы проведения мониторинга и оценки. Таковы основные недостатки, поскольку без установления четких обязанностей и распределения ресурсов для осуществления и мониторинга Программы борьбы с коррупцией существует высокая вероятность того, что она останется на бумаге.

В соответствии с Программой 2002 года организация ее реализации была возложена на Национальный совет. Последний возглавлял вице-спикер Великого государственного хурала, заместителем председателя являлся председатель Постоянного комитета Парламента по правовым вопросам, другими его членами были представители Парламента, министерства юстиции, прокуратуры, других государственных органов, а также неправительственных организаций. Национальный совет прекратил свое существование. Правительство и Transparency International – Монголия признали, что не существовало эффективного механизма для мониторинга выполнения предыдущей антикоррупционной программы, а также то, что такой механизм следует создать для будущей антикоррупционной программы.

¹⁰ Национальная программа по борьбе с коррупцией (2002-2010 гг.) доступна по адресу: www.legalinfo.mn/annex/details/3192?lawid=7014.

Новая Программа борьбы с коррупцией. К сожалению, после окончания срока действия Программы на 2002-2010 годы не произошло незамедлительного утверждения новой политики, призванной заменить предыдущую. Это привело к возникновению значительного временного разрыва в направлениях проведения политики борьбы с коррупцией, что не могло не повлиять на предпринимаемые антикоррупционные меры.

По информации государственных органов власти Монголии, подготовлен проект "Национальной программы по борьбе с коррупцией, усилению ответственности и добропорядочности в 2013-2016", который вскоре будет внесен на рассмотрение в Парламент. Разработка Национальной программы была организована и финансируется Администрацией Президента, Независимым агентством по борьбе с коррупцией Монголии, Агентством США по международному развитию, Азиатским фондом и Корпорацией милосердия. Согласно Дорожной карте развития Национальной программы была создана рабочая группа при Администрации Президента. Рабочая группа разработала первый проект Национальной программы, который в дальнейшем был направлен в Ассоциацию женщин-юристов Монголии, выбранную для проведения дебатов и обсуждения среди населения по всей стране. Ассоциация женщин-юристов Монголии разработала план по организации дискуссий и обеспечила его необходимую реализацию с участием консультантов Управления ООН по наркотикам и преступности и Всемирного банка. Дебаты были организованы в 21 провинции и 9 районах столицы. Участники дебатов были разделены на три основные группы: 1) государственные учреждения, НПО, частный сектор и средства массовой информации (в общей сложности в 13 дискуссиях приняли участие 237 человек); 2) граждане и должностные лица от всех провинций и округов (в общей сложности в дебатах участвовали 2920 человек, в том числе 1297 граждан и 1623 должностных лица); и 3) члены Рабочей группы при Администрации Президента и международные эксперты (в дебатах приняли участие 8 человек). Дебаты проходили в ноябре - декабре 2013 года. Всего в 74 дебатах было задействовано 3160 участников. Кроме того, до представления итогового проекта документа в Парламент, 10 января 2014 года был проведен Национальный форум по этой Программе. Внесение итогового проекта Программы ожидается в период проведения весенней сессии Парламента; проект был также отправлен для международной оценки экспертам УООННК, ПРООН, Инициативы StAR и Asia Foundation.

Из-за отсутствия информации не представляется возможным определить, содержит ли проект новой Стратегии борьбы с коррупцией дополнительные главы об уровнях и тенденциях в области коррупции, оценке предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, задачах и приоритетных направлениях, а также основные главы, посвященные профилактике, уголовной ответственности/правоохранительным органам, участию и обучению общественности, а также механизму и критериям мониторинга и оценки.

Отсутствуют стратегия по борьбе с коррупцией в отдельных отраслях, а также планы действий на территориях с высокими коррупционными рисками (например, строительство, управление природными ресурсами и т.д.).

Рекомендация 1.1.-1.2.

1) Максимально быстро принять новую Национальную стратегию по борьбе с коррупцией (Программу) и план действий с четко определенными целями, задачами, конкретными мероприятиями, поддающимися измерению показателями реализации, ответственными лицами или ведомствами, сроками, механизмом координации и контроля за осуществлением и выделением необходимых финансовых средств. Новые программные документы должны основываться на тщательном анализе ситуации с коррупцией и её тенденций, оценке предыдущих усилий по борьбе с коррупцией и определять основные приоритеты. Организации

гражданского общества и бизнес-сектора должны быть вовлечены в процесс разработки и мониторинга выполнения документов антикоррупционной политики.

- 2) Создать эффективный механизм на высоком уровне (например, национальный совет) для координации и реализации антикоррупционной политики, который был бы достаточно независимым от правительства, представлял различные органы власти и включал значимое представительство гражданского общества, поддерживался бы достаточными ресурсами, в том числе отдельным штатом сотрудников; следует обеспечить регулярную подготовку и публикацию отчетов о выполнении стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией.*
- 3) Рассмотреть вопрос о разработке секторальных стратегий или планов действий по борьбе с коррупцией для сфер с высокими коррупционными рисками.*

1.3. Исследования коррупции

Оценка

Государственные органы власти Монголии сообщили, что Независимое агентство по борьбе с коррупцией проводит следующие бюджетные исследования в соответствии с Законом о борьбе с коррупцией:

- Об индексе восприятия коррупции Монголии (исследование общественного восприятия, опрос экспертов, изучение документов, исследование оценки коррупционных рисков) – раз в 2 года, последние - в 2009 и 2011 году (информация об исследовании в 2013 году отсутствует);¹¹
- Об оценке уровня добропорядочности публичных организаций – раз в 2 года. Последние три исследования проводились в 2008, 2010 и 2012 годах;
- О восприятии коррупции в политических и правоохранительных органах – ежегодно начиная с 2008 года.

Кроме того, в целях оценки показателей, содержащихся в Декларации тысячелетия ООН, Национальное статистическое управление Монголии проводит ежеквартальные опросы в отношении доходов и расходов домашних хозяйств, которые включают также вопросы благоустройства.

Официальные исследования, упоминавшиеся выше, проводятся в отраслях, организациях, аймаках и на городском уровне. Исследование о восприятии коррупции политическими и правоохранительными органами оценивает восприятие коррупции исключительно политическими и правоохранительными учреждениями, а также судами. Исследование об оценке уровня неподкупности общественных организаций охватывает лишь 10 государственных секторов, связанных с гражданской службой (налоговая служба, таможенные органы, полиция и т.д.).

Как уже отмечалось ранее, в Национальной программе по борьбе с коррупцией 2002 года говорится о том, что исследования и оценки крайне важны для понимания уровня коррупции в обществе. Программа предусматривает проведение исследований в качестве одной из своих

¹¹ См. Методологию опросов по исследованию коррупции: www.iaac.mn/pdf/ssha/FINAL_V_Eng_3_MCImethod_2009_06-Revised%20by%20Ganbat.pdf.

задач. Программа политической деятельности Президента Монголии также определяет одной из задач проведение исследования о национальной неподкупности.

В соответствии со статьей 15.2 Закона о борьбе с коррупцией Монголии Независимому агентству по борьбе с коррупцией (НАБК) надлежит создать научно-аналитическую службу при Управлении по профилактике преступности и обеспечению общественной информированности. Проведение исследований включено в ежегодные планы Агентства. По данным государственных органов власти Монголии, официальные исследования следует использовать в качестве инструмента контроля и основы для проведения оценки результатов. Финансирование всех официальных исследований осуществляется за счет средств государственного бюджета в соответствии с решениями генерального директора НАБК. Результаты исследований публикуются на официальном сайте Агентства и распространяются среди общественности, государственных служащих, экспертов и т.д.

Можно лишь приветствовать то, что важность исследований по борьбе с коррупцией и других видов оценок признается на самом высоком уровне, а задачи проведения исследований и различного рода анализа содержатся в законах, программах борьбы с коррупцией и плане действий НАБК. Представляется, что исследование об индексе восприятия коррупции Монголии имеет прочную методологическую и научную основу (см. выше ссылку на методологию на английском языке).

Результаты исследований доступны только на монгольском языке, поэтому их качество не может быть оценено в данном отчете. Кроме того, не ясно, каким образом результаты исследования используются при разработке и осуществлении политики борьбы с коррупцией, отражают ли политические документы их результаты и скорректированы ли они соответствующим образом. Отсутствует также информация о приоритетных областях исследований, финансовых ресурсах, о том, кто проводит исследования, деталях распространения исследований и координации действий (для избежания дублирования).

Исследования по теме антикоррупции также заказывались и проводились НПО, например Исследование восприятия и опыта коррупции и Исследование коррупции в бизнес секторе (оба исследования были подготовлены в 2013 году в рамках финансируемого США проекта «Усиление прозрачности и управления в Монголии»).

Рекомендация 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.**

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

Оценка

Этот вопрос, как и предыдущий, может рассматриваться в несколько ограниченной степени в связи с тем, что основывается исключительно на документах, полученных без проверки на месте или из источников, альтернативных официальным. По данным государственных органов власти Монголии, участие общественности в повышении информированности и обучении играет важную роль в проводимой Правительством политике по борьбе с коррупцией. Важность общественного участия подчеркивается практически во всех документах - в Программе политической деятельности Президента Монголии, Национальной программе по борьбе с коррупцией, Законе о борьбе с коррупцией, а также в планах действий Независимого агентства по борьбе с коррупцией Монголии.

Как сообщается, работа в этой области ведется в нескольких направлениях. Что касается участия гражданского общества в разработке программы и плана действий Управления по профилактике преступности и обеспечению общественной информированности НАБК, то соответствующие документы представлены в неправительственные организации. Представители НПО были включены в целевую рабочую группу для разработки новой Национальной стратегии по борьбе с коррупцией. С НАБК сотрудничают следующие неправительственные организации: "Демо", "Глоуб Интернэшнл", Новая административная инициатива, Фонд Зорига, Фонд транспарентности, Орхон – XXI век, Федерация монгольской молодежи, Ассоциация местных органов власти Монголии, Конфедерация монгольских профсоюзов, Фонд женщин-руководителей, Фонд женщин Монголии и Национальный центр по правам женщин-инвалидов. НАБК сотрудничает также с Корпорацией милосердия, а также с местными НПО в 21 аймаке в целях укрепления потенциала местных НПО. По заявлению НАБК, Агентство работает над созданием системы проведения мониторинга со стороны НПО в государственном секторе. В то же время государственные органы власти Монголии отметили, что не существует официальной процедуры отбора НПО для сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией. Тем не менее, квалификация НПО и емкость их сети на местном уровне являются главными требованиями при проведении такого отбора.

Что касается повышения уровня информированности и обучения общественности, органы власти Монголии сообщили о том, что НАБК осуществляет различные виды деятельности по борьбе с коррупцией в отношении широкой общественности в соответствии с целями, установленными в ежегодном Плана действий. Основной целевой группой для НАБК являются государственные служащие. По сообщениям, были проведены следующие мероприятия:

- 1) В декабре 2012 года в ознаменование Международного дня борьбы с коррупцией НАБК провел конкурс эссе среди студентов в целях воспитания неподкупности и нравственности среди молодежи. Объявление о конкурсе распространялось через газеты и интернет. В конкурсе приняли участие 100 студентов, из которых жюри, составленное из представителей Агентства, определило 3 победителей.
- 2) НАБК создало сеть НПО и в настоящее время работает совместно с местными НПО в целях контроля качества и эффективности государственных услуг.
- 3) НАБК в сотрудничестве с НПО "Глоуб Интернэшнл" осуществляет ознакомление журналистов с проблематикой в сфере коррупции, добропорядочности и неподкупности, справедливости, открытости и прозрачности путем проведения семинаров и практикумов, а также развивает их способности к

проведению журналистских расследований. Журналисты были отобраны "Глоуб Интернэшнл" без участия Агентства. Основной обязанностью НАБК в ходе этой совместной деятельности являлось обеспечение практикумов своими специализированными инструкторами.

- 4) НАБК организовал конкурс среди журналистов со всей страны с тем, чтобы мотивировать их и поощрить за усилия, направленные против коррупции. Конкурс был проведен в декабре 2013 года по случаю Международного дня борьбы с коррупцией. Работы, представленные журналистами, были оценены жюри из числа служащих Агентства. К участию допускались только те работы, которые предварительно были обнародованы в СМИ (в интернете, местных газетах, на местном телевидении и т.д.).
- 5) НАБК и Азиатский фонд провели в декабре 2012 года совместный форум по борьбе с коррупцией для бизнес-сообщества.
- 6) НАБК обеспечивает выпуск материалов для их последующего распространения: брошюры, справочники, инструкции, раздаточные материалы, наклейки, значки и другие информационно-пропагандистские материалы, которые рассматриваются как отдельные мероприятия НАБК по профилактике и повышению информированности общества. Целевыми группами для этих материалов выступают государственные служащие, должностные лица местных органов власти, широкая общественность, студенты, молодежь, бизнес-структуры и другие.
- 7) НАБК поощряет присоединение министерств, ведомств и других государственных организаций к движению "Избавимся от коррупции".
- 8) НАБК использует аккаунты "Twitter" и "Facebook" для распространения информации антикоррупционной направленности, а также представления широкой общественности отчетов о своей деятельности.
- 9) НАБК обеспечивает трансляцию ежемесячных документальных фильмов по телевизионным каналам.
- 10) НАБК проводит на регулярной основе форумы и семинары для различных групп населения по вопросам борьбы с коррупцией.
- 11) НАБК обеспечивает работу "горячей линии" ("1969") и рекламирует ей посредством плакатов, наклеек; номер горячей линии нанесен на официальные удостоверения сотрудников Агентства.
- 12) С 2013 года НАБК организует выезды в провинциальную местность для изучения условий возникновения коррупции в сельских районах, пропаганды и просвещения широкой общественности и должностных лиц местных органов власти.
- 13) Руководство "Какие вопросы следует задавать?" было опубликовано для широкой общественности сельских районов с тем, чтобы обеспечить контроль за финансовой деятельностью и процессом принятия решений должностных лиц местных органов власти.
- 14) В 2011 году по инициативе НАБК в сотрудничестве с Всемирным банком и местными НПО в Сухэ-Баторском, Увэрхангайском и Дархан-Усультском аймаках был проведен мониторинг в соответствующих местных закупочных организациях.

В отчете о ходе работы, представленном Монголией на 12-й мониторинговой встрече Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР в Париже в сентябре 2013 года, были отмечены и другие мероприятия в области участия общественности, повышения его информированности и образования.

- 1) Управление по профилактике преступности и обеспечению общественной

информированности НАБК в сотрудничестве с Азиатским фондом опубликовало две книги: "Честный Мазаалай" и "Разговор с другом". Обе книги рассчитаны на детей и учащихся детских садов, начальных школ и направлены на воспитание у них понятия справедливости.

- 2) НАБК инициировал трансляцию популярных документальных фильмов и короткометражного фильма под названием: "Неестественная катастрофа Китая: слезы провинции Сычуань", "Где наши деньги?" и "Шш, не говори никому", которые охватывают тематику борьбы с коррупцией. Вещание велось по основным телевизионным каналам страны.
- 3) Велось создание веб-сайта, нацеленного на молодежную аудиторию, его открытие 9 декабря 2013 года было приурочено Международному дню борьбы с коррупцией.
- 4) НАБК в сотрудничестве с Азиатским фондом издал 3 тыс. экземпляров руководства для государственных служащих "Личный интерес как роса на сено, общественный интерес как голубое небо", в котором в популярной форме представлен Закон о конфликте интересов.
- 5) После парламентских выборов в 2012 году для повышения уровня информированности среди новых или переведенных сотрудников Управления по профилактике преступности и обеспечению общественной информированности разработало и издало справочник "Для компетентных официальных лиц", в котором описаны должностные обязанности государственных служащих.
- 6) НАБК проводит ежегодные мероприятия, посвященные Международному дню борьбы с коррупцией 9 декабря. В 2013 году подготовка к празднованию была начата за 6 месяцев до указанного срока, в ходе неё Управление по профилактике преступности и обеспечению общественной информированности объявило конкурс среди государственных учреждений под названием "Практика эффективного управления без коррупции – 2013".

Как следует из информации, НАБК проводит впечатляющее количество мероприятий, направленных на повышение уровня информированности и образования среди различных групп общества. В то же время монгольские власти признают, что нет независимого исследования, позволяющего оценить эффективность проведенных мероприятий. При том, что НАБК осуществляет ежегодную и ежеквартальную оценку своих планов действий, которые включают в себя проведение информационно-пропагандистских и просветительских мероприятий, отсутствует надлежащая оценка подобных мероприятий и степени их воздействия. Также нет никакой информации о количестве участников этих мероприятий, а также об их бюджете.

Рекомендация 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.

1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией

Оценка

Согласно информации, предоставленной государственными органами власти Монголии, ответственными за разработку политики являются высшие органы власти, а именно Парламент Монголии, Правительство и премьер-министр, которые наделены правом инициировать и разрабатывать специализированную политику по борьбе с коррупцией в соответствии с целями политики и законодательной основой. Они могут дать такого рода поручение соответствующим правительственным структурам, организовать специальную рабочую группу или обратиться к представителям гражданского общества. Так, например, Парламент может поставить такую задачу перед Независимым агентством по борьбе с коррупцией, поскольку Агентство осуществляет свою деятельность под надзором Парламента. Совместная координация деятельности по разработке политики и реализации мер с другими государственными органами является задачей Парламента Монголии и Независимого агентства по борьбе с коррупцией. Министерство иностранных дел отвечает за координацию с гражданским обществом и международными партнерами; Независимое агентство по борьбе с коррупцией несет ответственность за экспертно-аналитическую поддержку, *например*, за проведение исследований, опросов, сбор и анализ статистических данных; Аппарат Правительства отвечает за разработку законодательных и нормативных предложений, касающихся борьбы с коррупцией. Вместе с тем представленное объяснение лишь сбивает с толку и не дает ясного понимания о распределении различного рода функций.

Ведущим институтом в антикоррупционной деятельности является Независимое агентство по борьбе с коррупцией (НАБК). Решение о создании Агентства было принято Парламентом в соответствии со статьей 15.3 Закона о борьбе с коррупцией. Великий государственный хурал выносит решение о создании, структуре и роспуске Агентства по борьбе с коррупцией на основе рекомендаций Совета национальной безопасности. Правовой основой для этого учреждения является глава 4 Закона о борьбе с коррупцией. Согласно статье 15 Агентство по борьбе с коррупцией является специальным, независимым правительственным органом, которому поручено осуществление как превентивных мер, так и правоприменительных функций - повышение уровня знаний общественности о борьбе с коррупцией и обучения, профилактика коррупционной деятельности; проведение тайных операций, запросы и расследование коррупционных преступлений; анализ и проверка активов и деклараций о доходах. Структура, на которую возлагаются функции проведения исследований о коррупции и подготовки аналитических материалов, может быть сформирована под надзором Агентства в соответствии со статьей 15.1 вышеуказанного Закона. Поэтому спектр функций Агентства очень широк - от повышения информированности и расширения просветительской деятельности до расследования преступлений и проведения специальных операций. Основные принципы в соответствии со статьей 16 сводятся к тому, что Агентство по борьбе с коррупцией, обладая централизованным управлением, осуществляет независимую деятельность на основе верховенства закона, является самостоятельным и прозрачным, не допускает разглашения государственной тайны; любому юридическому,

должностному или частному лицу запрещается оказывать влияние или вмешиваться в работу Агентства по борьбе с коррупцией.

Полномочия Парламента выходят далеко за рамки создания такого института - в соответствии со статьей 17 Закона о борьбе с коррупцией Великий государственный хурал утверждает организационно-штатную структуру Агентства по борьбе с коррупцией, состоящую из подразделений по предупреждению преступности, исследованиям и анализу, контролю, инспекции, расследованию, тайным операциям и администрации. Парламент производит также назначения руководящих должностных лиц Агентства - руководитель и заместитель руководителя Агентства назначаются Великим государственным хуралом на 6-летний срок по представлению кандидатур Президентом Монголии (статья 21.1). Парламент играет также ключевую роль в выполнении функций по надзору за ведомством. В соответствии со статьей 26 Великий государственный хурал заслушивает ежегодные доклады Агентства о положении дел с коррупцией и реализации законодательства по борьбе с коррупцией. Специальный подкомитет по надзору Великого государственного хурала осуществляет контроль за ходом выполнения закона о тайных операциях, проводимых Агентством по борьбе с коррупцией. Генеральный прокурор осуществляет надзор за проведением тайных операций и следственной работой, а также регистрацией Агентством по борьбе с коррупцией случаев правонарушений в соответствии с процедурами, установленными Законом о тайных операциях, Уголовно-процессуальным кодексом и Законом о генеральной прокуратуре.

Как следует из планов действий НАБК, структура Агентства включает следующие подразделения: Управление делами, Управление по профилактике преступности и обеспечению общественной информированности, Контрольно-аналитическое управление, Следственное управление, Служба расследований, Служба внутренней безопасности, Научно-аналитическая служба, Отдел учета и контроля, Инспекционный отдел и т.д. Структура сотрудников Агентства характеризуется следующими данными, представленными органами власти Монголии:

Уровень образования	Доля (%)
Среднее образование	15
Бакалавр	63
Магистр	20
Доктор наук	2

Трудовой стаж (лет)	Доля (%)
От 0 до 5	24
6 - 10	30
11-15	19
16 - 20	10
21-25	10
Более 25	7

Общее количество персонала НАБК составляло 143 сотрудника в 2013 году и было увеличено до 192 человек согласно изменениям в Уголовном процессуальном кодексе, внесенным в январе 2014 г. Согласно этой поправке, следственный отдел Генеральной прокуратуры, который отвечает за расследование коррупционных дел относительно сотрудников правоохранительных органов, судей и прокуроров, был передан в НАБК.

Для того, чтобы усилить потенциал персонала НАБК в 2013 году были проведены такие учебные мероприятия:

- 14 сотрудников прошли курс обучения для служащих по вопросам закупок, которое проводилось Министерством финансов Монголии;
- 9 сотрудников приняли участие в тренинге по усилению потенциала сотрудников правоохранительных органов, проведенном Международной организацией по борьбе с отмыванием денег;
- 2 сотрудника прошли тренинг “Проведение расследований преступлений отмывания денег, методы анализа и специальные технологии – интернет шпионаж” в Москве, Россия;
- 1 сотрудник принял участие в 14-дневном международном тренинге для служащих антикоррупционного сектора в Сеуле, Корея;
- 3 сотрудника приняли участие в Пятом семинаре Международной ассоциации антикоррупционных органов в Китае;
- 40 сотрудников прошли начальный финансовый курс обучения;
- В общем 60 сотрудников приняли участие в курсах на тему “Международные финансовые расследования” и “Взаимная правовая помощь и международное сотрудничество”, которые были организованы инициативой StAR, УООНК и Мировым банком в Уланбаторе, Монголия;
- 20 сотрудников приняли участие в начальном курсе операций под прикрытием, который был организован НАБК совместно с другими правоохранительными органами.

Отсутствует информация о количестве сотрудников, их профессиональной подготовке и квалификации. Необходимость подготовки кадров косвенно вытекает из задач, включенных в План действий, при этом одно из них, имеющее достаточно общее описание, непосредственно предполагает профессиональную подготовку персонала, в том числе проведение исследований и опросов по вопросам профессионально-образовательной квалификации сотрудников, организацию тренингов и семинаров в стране и за рубежом в соответствии с имеющимися планами, а также, исходя из результатов обучения, осуществление контроля качества и эффективности тренингов и семинаров, проведенных в рамках управлений и структурных подразделений (см. планы действий НАБК на 2012 и 2013 годы). Каких-либо конкретных планов в отношении подготовки кадров и определенных групп должностных лиц, предполагаемых для прохождения подготовки, представлено не было. Срок выполнения "в течение года" также является неопределенным.

Информация о фактических бюджетных ресурсах НАБК также является недоступной. Это происходит, несмотря на то, что финансовый регламент Агентства по борьбе с коррупцией подробно детализирован и довольно прогрессивен для антикоррупционного ведомства. В статье 29 Закона о борьбе с коррупцией говорится о том, что деятельность Агентства по борьбе с коррупцией финансируется из государственного бюджета, и государство должно привлекать экономические ресурсы для его деятельности. Бюджет Агентства по борьбе с коррупцией отражается в государственном бюджете отдельной позицией, а его величина должна быть достаточной для ведения Агентством самостоятельной деятельности. Бюджет Агентства по борьбе с коррупцией в текущем году не может быть меньше, чем в предыдущем. Бюджет Агентства по борьбе с коррупцией на проведение тайных операций должен утверждаться Великим государственным хуралом в качестве отдельного пункта на основе бюджетного анализа и по предложению Специального подкомитета по надзору. Расходы, связанные с обеспечением защиты отдельных лиц и свидетелей, оказавших содействие в процессе осуществления антикоррупционной деятельности, а также предоставление финансовой помощи, необходимого оборудования, технических устройств и помещений должны быть отдельно отражены в бюджете. В соответствии с имеющейся информацией, НАБК подписал меморандум о взаимопонимании с Азиатским фондом и

Корпорацией милосердия с целью проведения ряда мероприятий при финансовой поддержке со стороны последних.

Закон о борьбе с коррупцией также подробно регламентирует осуществление общественного надзора. Статья 27 Закона определяет, что в целях обеспечения активного участия общественности в борьбе с коррупцией, выражения своего мнения и подготовки рекомендаций в отношении действия Закона о борьбе с коррупцией под контролем Агентства по борьбе с коррупцией должен быть создан Общественный совет. Общественный совет состоит из 15 членов, которых Президент Монголии назначает на четыре года из числа лиц, имеющих хорошую репутацию, без криминального прошлого и являющихся представителями гражданского общества. Правительственные политические и карьерные чиновники не могут быть кандидатами в члены Общественного совета. Порядок деятельности Общественного совета утверждается Президентом Монголии. Тот факт, что члены Совета назначаются Президентом, может вызывать определенную озабоченность в отношении политической независимости Общественного совета и их компетенции в антикоррупционных вопросах. Поэтому может быть разумным открыть дискуссию с тем, чтобы найти другие возможные варианты назначения членов, например, в результате их отбора независимой комиссией или назначения Президентом по представлению определенных институтов. Такие изменения помогут обеспечить независимость и беспристрастность членов, а также их авторитет в глазах общества.

Закон о борьбе с коррупцией подробно определяет функции и полномочия Агентства по борьбе с коррупцией. Кроме того, Закон регламентирует требования к сотрудникам, права и обязанности должностных лиц и другие вопросы.

Одним из вопросов, требующих рассмотрения, является структура Агентства. Как было упомянуто выше, в соответствии со статьей 17 Закона о борьбе с коррупцией Великий государственный хурал утверждает организационную и кадровую структуру Агентства по борьбе с коррупцией, которая состоит из следующих основных подразделений: по профилактике преступности, проведению исследований и анализа, контролю, инспекции, расследования, тайных операций, а также администрации. Во многих странах принятие решения о структуре и кадровом составе полностью находится в компетенции руководства Агентства и не понятно, почему Парламент должен принимать участие в такого рода решениях. Более того, не ясно, в какой степени следует Парламенту влиять на процесс набора персонала. Это может поставить вопрос о политической нейтральности Агентства. Кроме того, глава Агентства, не проходя процедуру отбора на прозрачной, конкурсной основе, выбирается и назначается политическими структурами. Поэтому рекомендуется рассмотреть возможность передачи этих полномочий руководству Агентства или установить предельно четкие ограничения в отношении того, насколько далеко в этой связи может распространяться компетенция Парламента.

Согласно статье 18.4.11. Закона о борьбе с коррупцией, Агентство может передать на дополнительное изучение в компетентный орган все случаи нарушения Закона, независимо от конкретного коррупционного правонарушения, выявленного в ходе следственной работы. Как объяснило Правительство, "компетентным органом" может быть любой орган, такой как полиция, профессиональная инспекция или Совет государственной службы. Агентство самостоятельно принимает соответствующее решение. Например, если во время стадии расследования выясняется, что дело касается не коррупционного, а экономического преступления, то Агентство передает такое дело полиции.

Агентство по борьбе с коррупцией Монголии создано в качестве "центрального агентства по борьбе с коррупцией", объединяя функции по профилактике коррупции, повышению уровня информированности общественности и обучению, анализу и проверке активов и деклараций о доходах, а также по проведению уголовных расследований и тайной деятельности. Такая модель известна также по опыту других стран и может быть в принципе эффективной; вместе с тем, нет достаточной информации о функционировании НАБК для оценки того, насколько оно эффективно на практике и все ли соответствующие функции реализуются должным образом.

Независимое агентство по борьбе с коррупцией Монголии утверждает годовые планы действий, которые сами по себе являются хорошей практической работой. Вместе с тем анализ планов действий в 2012 году и 2013 году указывает на недостатки, аналогичные тем, которые характерны для национальной антикоррупционной программы. Существует большое количество различных задач, но большинство из них носит весьма общий характер, при этом многие из них должны выполняться на ежедневной основе. Поэтому степень реализации этих задач и их эффективность может быть довольно трудно измерить. Временные рамки реализации также не являются точными, охватывая довольно длительные периоды времени ("в течение года", "квартал" и т.д.). Принимая во внимание большое количество задач, было бы целесообразным разделить их на разные группы по важности или конкретным приоритетам.

Согласно информации Правительства Монголии, НАБК утверждает свой годовой план действий на основании предложений своих различных департаментов. Каждый департамент также имеет собственный, более детальный годовой и квартальный планы действий. Квартальные планы содержат более детальные положения и конкретные сроки реализации, указывают ответственных лиц и четко описывают ожидаемые результаты. Кроме того, каждый департамент готовит отчет об исполнении квартальных планов.

Отсутствует информация о фактическом уровне ресурсов, имеющихся в распоряжении НАБК с точки зрения финансирования, технических средств и т.д.

Рекомендация 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 рассмотрев 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.**

1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией

Оценка

Монголия стала участником Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в 2006 году. Монголия была одним из первых участников Конвенции ООН, которая представила свой доклад самооценки в Управление ООН по наркотикам и преступности (УООННП). Рекомендации по реализации Конвенции ООН были выпущены в конце 2012 года. В целях выполнения рекомендаций доклада по стране применительно к главам III и IV Конвенции ООН НАБК разработало проект Плана действий по сотрудничеству в отношении реализации Конвенции ООН совместно с представительствами УООННП и ПРООН в стране, а также представило указанный План действий соответствующим организациям для утверждения. Кроме того, НАБК при содействии Парламента Монголии и ПРООН организовало семинар на тему "Реализация Конвенции ООН против коррупции в Монголии" в январе 2013 года. Монголия подготовит свой отчет о самооценке по Главам II и V Конвенции ООН против коррупции в 2015 году.

Монголия приняла участие в пилотном обзоре программы Конвенции ООН. Согласно оценкам экспертов Монголия полностью предприняла необходимые меры в соответствии с положениями статьи 46 Конвенции ООН (взаимная правовая помощь), в частности пунктами 9 и 13. Принятие Монголией мер было направлено на достижение постоянного соответствия со статьей 5 Конвенции ООН (превентивная антикоррупционная политика и практика). Монголия также приняла большинство мер, требуемых в соответствии со статьей 17 Конвенции ООН (хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества государственным должностным лицом) и статьей 52 (предупреждение и выявление переводов доходов, полученных преступным путем). В то же время Монголия приняла лишь некоторые из мер, необходимых в соответствии со статьями 15 (подкуп государственных должностных лиц), 25 (воспрепятствование осуществлению правосудия), 53 (непосредственный возврат имущества), и не приняла меры, необходимые в соответствии со статьей 16 (подкуп иностранных государственных должностных лиц и должностных лиц международных организаций).¹²

В рабочем резюме конференции государств - участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, состоявшейся в Августе 2011 года, отмечается, что "с момента ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 11 января 2006 года Монголия внесла значительный вклад в борьбу с коррупцией и осуществление требований Конвенции в отношении своей внутренней законодательной и институциональной базы. Приложение 1 содержит ссылки на рассматриваемые положения, которые были реализованы полностью, частично или не реализованы. Монголия недавно произвела расчет свой первого национального индекса коррупции (индекс коррупции Монголии 2009) в целях оценки масштабов коррупции и разработки мероприятий по борьбе с ней. Индекс был составлен НАБК при содействии Комитета по статистике Монголии и иностранных экспертов, при оценке уровня коррупции и соответствующих тенденций основное внимание было уделено министерствам и ведомствам государственного сектора и 21 провинции Монголии. Полученные результаты используются для планирования и разработки политики и открытого распространения. Этот индекс позволяет обеспечить эталонное тестирование, произвести сравнение и мониторинг в последующие периоды (следующий индекс 2011). План действий по реализации Конвенции ООН был одобрен Парламентом в 2009 году, была создана специальная рабочая группа по реализации Конвенции ООН, которая включает представителей научных кругов и гражданского общества. Уровень сотрудничества между различными государственными учреждениями, частным сектором и организациями гражданского общества в деле борьбы с коррупцией

¹² Источник: http://iaac.mn/pdf/tailan/Pilot_review_programme_Mongolia_Eng.pdf.

*заслуживают высокой оценки. Резолюция Парламента предусматривает приведение законодательства по борьбе с коррупцией Монголии в соответствие с Конвенцией ООН и усиливает наказания за преступления, совершенные государственными служащими".*¹³

Правительство также сообщило о том, что совместно с Transparency International-Монголия оно начало пересмотр законодательства Монголии для проверки его соответствия положениям Конвенции ООН против коррупции.

Монголия также принимает участие в других соответствующих механизмах мониторинга, например в Азиатско-тихоокеанской группе по борьбе с отмыванием денег. Монголия с 2008 года является также участником Конвенции ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью.

¹³ Источник:

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1184854e.pdf.

2. Уголовная ответственность за коррупцию

Правительство Монголии предприняло важные меры по установлению уголовной ответственности за коррупцию и борьбы с коррупцией при помощи правоохранных мер. Вместе с тем Монголия должна сделать больше для того, чтобы уточнить положения своего уголовного права в отношении коррупции и привести их в соответствие с международными стандартами, установить уголовную ответственность за коррупцию в частном секторе и торговлю влиянием, четко определить понятие "должностного лица" и других основных терминов, ввести корпоративную ответственность за коррупционные преступления, ограничить иммунитеты с тем, чтобы действие антикоррупционного законодательства имело действенный эффект, обеспечить соответствие положений о санкциях и конфискации международным нормам, улучшить международное сотрудничество и взаимную правовую помощь.

Правительство сообщило о том, что был подготовлен и подан в парламент в 2014 году проект новой редакции Уголовного кодекса. Приветствуя проходящую реформу уголовной юстиции в Монголии, важно отметить, что рекомендации этого раздела отчета должны быть учтены в процессе рассмотрения нового Уголовного кодекса в парламенте Монголии.

2.1.-2.2. Уголовные правонарушения и их элементы

Оценка

Преступления, связанные с коррупцией, включены в Уголовном кодексе Монголии (УК) в главу 28 "Должностные преступления" (см. приложение к настоящему отчету).

Правительство Монголии ввело в действие законодательство об уголовной ответственности за коррупцию, однако его эффективность сдерживается отсутствием ясности в применении и сфере действия. Уголовный кодекс Монголии не содержит определения ряда ключевых законодательных терминов, которые необходимы для того, чтобы антикоррупционное законодательство было более действенным и предсказуемым.

Несмотря на то, что в отношении таких основных преступлений как активное и пассивное взяточничество введена уголовная ответственность, они не в полной мере соответствуют требованиям международных стандартов, в частности:

- Простое предложение или обещание взятки, принятие предложения или обещания, просьба (просьба о взятке, а не вымогательство) взятки не подпадают под уголовное преследование как завершенные преступления, что требуется по международным стандартам. В то время как Уголовный кодекс Монголии предусматривает ответственность за незавершенное преступление (подготовка и попытка совершения преступления), они не были признаны в качестве функционально эквивалентных по международным стандартам и в соответствии с мониторингом Стамбульского плана действий по следующим причинам.¹⁴

¹⁴ См. итоговый отчет СБК/СПД за 2009-2013 гг., стр. 52-53: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm.

Во-первых, покушение на взяточничество имеет место в случае, если совершение преступления не было завершено по причинам, не зависящим от лица. В дополнение Уголовный кодекс Монголии также предусматривает исключение ответственности в случае добровольного отказа от совершения преступления, т.е. прекращения подготовки или покушения на дачу/получение взятки по воле исполнителя преступления. Это означает, что если, например, лицо просит взятку, но затем отказывается от своей просьбы, то оно освобождается от ответственности. Аналогично лицо избежит уголовной ответственности, если оно отзывает свое предложение или обещание взятки до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя. Во-вторых, совершение незавершенных преступлений в соответствии с УК Монголии влечет применение более мягких санкций, которые не могут превышать половины (в отношении подготовки преступления) и 2/3 (в отношении покушения) размера санкций за наиболее серьезное наказание, предусмотренное за такое преступление. Как отмечается в одном из отчетов второго раунда мониторинга СПД, такая "скидка" несоразмерна тяжести совершенного правонарушения в виде обещания или предложения взятки (поскольку оно касается преднамеренной попытки подкупа должностного лица, которое не было завершено в связи с обстоятельствами, не зависящими от правонарушителя).¹⁵ В-третьих, ответственность за обещание или предложение взятки является гораздо более действенной, чем стремление подвести те же действия под покушение. Достаточно доказать факт преднамеренного обещания или предложения взятки вместо того, чтобы пытаться доказать намерение дать взятку, не реализованное в связи с обстоятельствами, не зависящими от лица. То же самое касается просьбы или принятия предложения/обещания взятки. Наконец, уголовное преследование за обещание/предложение взятки как незавершенное преступление не охватывает все практические ситуации. Так, например, устное обещание или предложение будет рассматриваться в качестве демонстрации намерения дать взятку и останется безнаказанным, поскольку при этом не учитывается ряд действий, которые позволят представить совершенное как подготовку к даче взятки или попытку подкупа.

В целом, отсутствие ответственности за предложение или обещание взятки означает, что для потенциальных взяткодателей существует стимул подкупа должностных лиц с использованием предложения о взятке, поскольку отклоненное предложение не является основанием для уголовного преследования. То же касается просьбы о взятке - должностные лица мотивированы к тому, чтобы просить взятку, поскольку отклоненное требование также не является основанием для уголовного преследования.

- **Прямо или косвенно.** Состав преступления получения взятки в Уголовном кодексе Монголии прямо не охватывает совершение взяточничества с помощью посредника, как этого требуют международные стандарты, при этом состав дачи взятки прямо упоминает этот элемент ("лично или через посредника"). Существует отдельное преступление - посредничество при взяточничестве, но оно касается ответственности посредника. Может также происходить частичное наложение положений об индивидуальном посредничестве и соучастии во взяточничестве, что может привести к применению различных санкций; этот вопрос должен быть дополнительно изучен в ходе предстоящего проведения мониторинга Монголии. Как было отмечено в итоговом отчете СПД, то, что правонарушение, связанное с индивидуальным посредничеством, может выступить удобным способом уголовного пресечения деятельности посредников, не должно сместить фокус внимания с основных деяний взяточничества.¹⁶

¹⁵ Отчет СБК/СПД (второй раунд мониторинга) по Казахстану, стр. 29: www.oecd.org/dataoecd/17/28/48908325.pdf.

¹⁶ Итоговый отчет СБК/СПД за 2009-2013 гг., см. ссылку выше, стр.53.

- **Третья сторона - выгодополучатель.** Положения о взяточничестве в Монголии не охватывают взятки, которые обещаны/предложены/даны не самому должностному лицу, а третьему лицу; то же самое относится к пассивному подкупу. В соответствии с международными стандартами не имеет значения, кому предназначается неправомерное преимущество (взятка), т.е. самому должностному лицу или иному физическому или юридическому лицу – поскольку предоставляется должностному лицу в обмен на действие или бездействие при выполнении им своих должностных обязанностей. Цель этого требования заключается в том, чтобы охватить ситуации, при которых должностное лицо просит неправомерное преимущество для своего родственника, политической партии, профсоюза, благотворительной организации или компании, когда взятка направляется третьей стороне, которой он чем-либо обязан, и т.д. Сторонним выгодополучателем может быть физическое или юридическое лицо, не зависимо от того, имело ли оно преступное намерение или принимало участие в совершении коррупционного правонарушения.¹⁷

- **Неправомерное преимущество.** Термин "взятка", который используется в соответствующих положениях, не определен в Уголовном кодексе Монголии. Тем не менее, его определение содержится в постановлении Верховного Суда Монголии "О толковании некоторых статей и положений главы 28 Уголовного кодекса" (№ 23 от 24 июня 2009 года). В нем говорится, что термин "взятка", который представлен в статье 268, подразумевает *"какие-либо материальные или нематериальные активы, право на их собственность, какие-либо работы или услуги, которые совершаются на бесплатной или преференциальной основе для реализации незаконных целей"*. Хотя это определение включает "нематериальные" выгоды, оно определяет их как "активы", что может означать материальные объекты, к которым может применяться денежная стоимость. Поэтому рекомендуется, чтобы термин "взятки" был определен непосредственно в Уголовном кодексе и его определение прямо включало выгоду нематериальную (т.е. не выраженную или не представленную в виде физического объекта, и стоимость которой не поддается точной оценке) и/или нефинансовую (не имеющую отношения к деньгам или не состоящую из них).¹⁸ Закон о борьбе с коррупцией содержит более емкое определение, чем то, которое представлено в постановлении Верховного Суда, но и оно недостаточно подробно (*"взятка представляет собой материальную или нематериальную выгоду, полученную лично или с помощью других лиц, в качестве совершения преимущественных действий в интересах других лиц в результате злоупотребления властью со стороны должностного лица, указанного в статье 4.1. этого Закона"*).

- Еще одним элементом правонарушений в сфере взяточничества, требования в отношении которого предъявляют международные документы, является то, что такие правонарушения могут иметь место в ситуации, когда должностное лицо **"совершает действия или бездействие при выполнении им своих должностных обязанностей"** (Конвенция ООН против коррупции).¹⁹ Намерение состоит в том, чтобы охватить ситуации, когда должностное лицо в обмен на взятку выходит за пределы своей компетенции (обязанностей, функций). Такие действия или бездействие могут быть связаны с его функциями (обязанностями), но не обязательно должны быть включены в сферу его

¹⁷ Там же, стр. 54.

¹⁸ См. примеры таких преимуществ и практику в странах СПД в итоговом отчете СБК/СПД за 2009-2013 гг., см. ссылку выше, стр. 54-55.

¹⁹ Конвенция ООН против коррупции, статьи 15, 16. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию - "совершать действие или бездействие при выполнении его или её функций"; Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством - "совершать действие или бездействие в связи с исполнением должностных обязанностей".

официальных полномочий. Поэтому законы, которые ограничивают взяточничество до ситуаций, когда должностное лицо в обмен на взятку действует (или бездействует) в рамках своих полномочий (компетенции), считаются противоречащими стандартной практике.²⁰ Сформулированные в Монголии правонарушения пассивного взяточничества содержат сложную формулировку, которая конкретно не упоминает ситуацию, при которой должностное лицо в обмен на взятку выходит за пределы своих полномочий. В постановлении Верховного Суда № 23 указывается, что термин "неисполнение должностным лицом своих служебных обязанностей", который используется в статье 268 Уголовного кодекса, следует трактовать в отношении должностного лица как ненадлежащее исполнение им своих служебных обязанностей, тем не менее, эти слова («неисполнение им/ею своих служебных обязанностей») отсутствуют в английском переводе статьи 268 УК, представленном монгольской стороной для этого мониторинга. В любом случае рекомендуется упростить формулировку статьи 268, желательно с использованием текста из международных документов, и распространить действия должностного лица за пределы его компетенции. То же касается статьи 269 УК в отношении активного взяточничества.

- Статья 263 Уголовного кодекса, вводя уголовную ответственность за "**злоупотребление властью**", не содержит определения этого термина. В целях обеспечения предсказуемости правоприменения и судебных решений Монголии следует рассмотреть введение определения этого термина в соответствии с международными стандартами. В законе важно также определить "корыстные" и "прочие личные интересы", поскольку они являются неотъемлемыми элементами правонарушения. В законе следует также предусмотреть некоторые объективные показатели для оценки "существенного ущерба правам и интересам граждан" (статья 263.1 УК), поскольку это также является важнейшим элементом правонарушения. Эти вопросы не разъяснены в постановлении Верховного Суда № 23, которое определяет термины "полномочия", "должность", "злоупотребление", "ущерб в крупном размере" (используется в статье 263.2 УК). Приведенное в постановлении определение понятия "злоупотребление" содержит отсылку на статью 3.1.1 Закона о борьбе с коррупцией; последний, однако, не решает вышеупомянутых вопросов ("злоупотребление должностными полномочиями" означает принятие необоснованных действий или не принятие надлежащих действий с использованием делегированных должностных полномочий вопреки должностным интересам или в своих личных интересах").
- В положениях Уголовного кодекса Монголии, в которых вводится уголовная ответственность за **отмывание денег** (статья 166¹ УК), следует дать четкое определение "противозаконных действий" и "уклонения от правосудия", как неотъемлемых элементов правонарушения с тем, чтобы обеспечить предсказуемость и правовую определенность правоприменения и судебных решений.

Уголовный кодекс Монголии также не вводит уголовную ответственность за целый ряд правонарушений в сфере коррупции: **взяточничество в частном секторе и торговля влиянием**.

Незаконное обогащение. Отрадно, что в 2012 году Монголия ввела уголовную ответственность за правонарушение "Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств" (статья 270¹ УК), которое достаточно близко к такому правонарушению как "незаконное обогащение". Правонарушение, связанное с незаконным обогащением, может быть мощным инструментом привлечения к ответственности коррумпированных должностных

²⁰ См. ссылки на отчеты мониторинга в Итоговом отчете СБК/СПД за 2009-2013 гг., адрес сайта указан выше, стр. 55-56.

лиц, так как оно не требует доказательства совершения коррупционной сделки, но позволяет сделать выводы из факта владения должностным лицом необъяснимого богатства, которое нельзя было получить законным путем. Вместе с тем статья 270¹ УК в существующей формулировке не может быть эффективной в части привлечения к уголовной ответственности за незаконное обогащение. Основным элементом правонарушения, связанного с незаконным обогащением, как это определено, например, в статье 20 Конвенции ООН против коррупции ("значительное увеличение активов государственного должностного лица, которое он не может разумно объяснить, исходя из его законного дохода"), является расхождение между фактическими активами должностного лица и его законным доходом. Необходимость доказать то, что доход был "получен" должностным лицом незаконным способом, делает этот состав похожим на взяточничество и противоречит самой идее инкриминирования незаконного обогащения.

Ответственность юридических лиц, которые предоставляют для коррумпированных лиц средство для того, чтобы законным образом способствовать взяточничеству через корпоративных лиц, не закреплена в законодательстве Монголии.

Рекомендация 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 правоохрнительным органам, согласно передовому международному опыту.*
- 4) Разъяснить термины, используемые в составах преступлений злоупотребления полномочиями и отмывания денег, 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 отмывание денег.*
- 5) Пересмотреть преступление "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.*

2.3 Определение должностного лица

Оценка

В ответах Монголии на вопросник отмечается, что Уголовный кодекс охватывает категории государственных должностных лиц, выполняющих следующие функции: законодательные, исполнительные, административные, судебные (в том числе присяжных заседателей и третейских судей), прокурорские и общественные (государственные) функции в государственном ведомстве/предприятии; предоставление или выполнение общественных услуг или любой деятельности в общественных интересах (тогда как государственные должностные лица, занимающие должности в государственных международных организациях, должностные лица и работники политических партий, а также кандидаты на политические должности не включены в сферу действия УК).

Вместе с тем это не подтверждается положениями Уголовного кодекса или каких-либо разъяснительных документов (в том числе постановлением Верховного Суда № 23 - см. выше). Единственное имеющееся определение содержится в примечании к статье 263 УК "Злоупотребление властью или служебным положением государственным служащим", в котором говорится о том, что к государственным служащим, указанным в настоящей статье, относятся государственные служащие, занимающие административные или исполнительные должности в государственных организациях. В ответах на вопросник отмечается, что на практике под "государственным служащим" понимается любое лицо, работающее в организационной структуре правительства или в неправительственной организации на административной или исполнительной должности.

Кроме того, в Уголовном кодексе Монголии используются термины "государственный служащий" и "служащий". Даже из ответов на вопросник не ясно, какая разница существует между этими двумя терминами. В Уголовном кодексе следует использовать непротиворечивые термины, а также уточнить, к каким именно субъектам относятся положения об уголовной ответственности за коррупцию.

Даже в том случае, если определение, содержащееся в статье 263 УК, охватывает другие составы преступлений, оно не соответствует международным стандартам, поскольку ограничивается лишь работниками, выполняющими управленческие и административные функции, исключая тем самым вспомогательный персонал (например, офисных служащих, секретарей, машинисток, курьеров, водителей, архивариусов).

Общее определение должностных лиц, к которым применяется уголовное преследование за взяточничество, должно быть включено в Уголовный кодекс и охватывать широкий круг государственных служащих, а также работников государственных учреждений или частных организаций, осуществляющих государственные функции.²¹

Уголовный кодекс Монголии также не предусматривает уголовную ответственность за взяточничество в отношении **иностранного государственного должностного лица**. По мере того как экономические операции становятся все более многосторонними, коррупция также все более интернационализируется. Отказ от введения уголовной ответственности в отношении иностранного государственного должностного лица не позволяет использовать все

²¹ См. описание в Итоговом отчете СБК/СПД за 2009-2013 гг., адрес сайта указан выше, стр. 66.

более выгодные возможности борьбы с коррупцией, которая наносит ущерб государству и стимулирует конкурентоспособную коррупцию в глобальном масштабе.

Это также противоречит международным стандартам, в соответствии с которыми правонарушения в сфере коррупции должны охватывать должностных лиц иностранных государств и должностных лиц международных организаций. Определение иностранного должностного лица сопоставимо с определением национального должностного лица, но со ссылкой на иностранное государство. "Иностранное государственное должностное лицо", как определяется в Конвенции ООН против коррупции (статья 2), является назначенное или избранное лицо, занимающее должность в законодательной, исполнительной, административной или судебной структуре иностранного государства, или любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию в интересах иностранного государства, в том числе государственного ведомства или государственного предприятия. Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством (статья 1), определяет иностранное государственное должностное лицо как любое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, административном или судебном органе иностранного государства (на всех уровнях и во всех подразделениях органов управления - от национальных до местных), или любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; а также любое должностное лицо или представителя публичной международной организации. В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию говорится о государственном должностном лице другого государства, но также содержится конкретное упоминание о членах иностранных национальных собраний, должностных лицах государственных международных или наднациональных организаций или структур, парламентских ассамблей, международных или наднациональных организаций, судьях и должностных лицах международных судов. Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию включает также иностранных третейских судей и иностранных присяжных заседателей.

Согласно международной практике взяточничество иностранных государственных должностных лиц может рассматриваться как отдельное правонарушение или включать иностранных государственных должностных лиц за счет расширения определения лиц, подлежащих уголовной ответственности за правонарушения в сфере взяточничества. Все страны-участницы Стамбульского плана действий, которые уже ввели уголовную ответственность за подкуп иностранных государственных должностных лиц, выбрали последний подход и расширили определение должностного лица, охватив, тем самым, иностранных государственных должностных лиц.²²

Рекомендация 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.**

²² См. Итоговый отчет СБК/СПД за 2009-2013 гг., см. ссылку выше, стр. 66.

2.4.-2.5. Санкции и конфискация

Оценка

Санкции. Международные конвенции требуют того, чтобы санкции за правонарушения в сфере коррупции, совершенные физическими или юридическими лицами, были эффективны, соразмерны и оказывали сдерживающее воздействие. Для физических лиц Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (статья 19) и Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством (статья 3) специально предусматривают наличие санкции в виде лишения свободы на срок, достаточный для обеспечения эффективной взаимной правовой помощи и выдачи преступника. Конвенция ООН против коррупции (статья 30) предусматривает также возможность запрета лицам, осужденным за преступления в сфере коррупции, занимать государственные должности или должности на государственном предприятии. Санкции в отношении юридических лиц могут носить уголовный, административный или гражданский характер, а также должны включать систему финансовых наказаний.

Уголовный кодекс Монголии предусматривает за правонарушения в сфере взяточничества применение санкций в виде штрафа или лишения свободы, а также краткосрочного ареста за ряд других правонарушений в сфере коррупции (или связанных с ней) (см. таблицу ниже).

Санкции за преступления в сфере коррупции, предусмотренные в Уголовном кодексе Монголии, не являются соразмерными и не выступают сдерживающим фактором, в частности по следующим причинам:

- 1) Возможность применения штрафа в качестве альтернативного наказания предусматривается в отношении многих правонарушений, в том числе и для серьезных преступлений в сфере взяточничества, совершенных при отягчающих обстоятельствах, тогда как сумма штрафов, совершенно очевидно, не является достаточно сдерживающей;
- 2) Обязательная конфискация имущества предусмотрена лишь в отношении весьма ограниченного количества преступлений (квалифицированные составы пассивного взяточничества, отмыwania денег и растраты) - см. также ниже;
- 3) Диапазон санкций не позволяет устанавливать соразмерные санкции (например, одинаковые санкции применяются в отношении взяточничества в крупных и особо крупных размерах; есть только один квалифицированный состав применительно к пассивному и активному взяточничеству и т.д.);
- 4) Некоторые санкции являются крайне малыми (например, штраф в размере 5 500 долл. США или арест на срок до 3 месяцев за посредничество во взяточничестве).

	Штраф *	Исправительные работы	Лишение права (основная/дополнит. санкция)	Конфискация	Кратковременный арест	Лишение свободы
Получение взятки (ст. 268.1)	5610 - 27500 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	Нет	До 5 лет
Получение взятки (ст. 268.2: вымогательство; в составе организованной группы или преступной организации; в крупных или особо	Нет	Нет	Нет	Да (незаконных доходов)	Нет	5-10 лет

	Штраф *	Исправительные работы	Лишение права (основная/дополнит. санкция)	Конфискация	Кратковременный арест	Лишение свободы
крупных размерах ²³ ; неоднократно)						
Дача взятки (ст. 269.1)	5610 - 27500 долл. США	Нет	Нет	Нет	Нет	До 3-х 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	От 1 до 3 месяцев	Нет
Посредничество во взяточничестве (ст. 270.2): неоднократно; с использованием служебного положения)	610 - 27500 долл. США	Нет	Да (дополнит., по усмотрению суда)	Нет	Нет	До 5 лет
Улучшение финансового состояния с помощью противозаконных средств (ст. 270 ¹ .1)	5610 - 27500 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	Нет	До 3 лет
Улучшение финансового состояния с помощью противозаконных средств (ст. 270 ¹ .2: в особо крупных размерах)	27610 - 55000 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	Нет	3-8 лет
Злоупотребление властью должностным лицом (ст. 263.1)	550 – 5500 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	От 1 до 3 месяцев	Нет
Злоупотребление властью должностным лицом (ст. 263.2)	610 - 11000 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	Нет	До 5 лет
Превышение полномочий государственным служащим (ст. 264.1)	550 – 5500 долл. США	Нет	Да (дополнит.)	Нет	От 1 до 3 месяцев	Нет
Превышение полномочий	610 – 11000	Нет	Да (дополнит.)	Нет	От 3 до 6 месяцев	До 5 лет

²³ Взятка в крупном размере равняется 125-200 минимальным зарплатам или около 13500 – 21500 долларов США; взятка в особо крупном размере равняется 200 и более минимальным зарплатам или около 21500 долларов США и более.

	Штраф *	Исправительные работы	Лишение права (основная/дополнит. санкция)	Конфискация	Кратковременный арест	Лишение свободы
государственным служащим (ст. 264.2)	долл. США					
Отмывание денег (ст. 166 ¹ .1)	610 – 27500 долл. США	Нет	Нет	Нет	Нет	До 5 лет
Отмывание денег (ст. 166 ¹ .2)	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	5-10 лет
Отмывание денег (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 (дополнит.)	Нет	От 1 до 3 месяцев	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	От 1 до 3 месяцев	Нет

* Расчеты на основе минимальных размеров оплаты труда; эквивалент в долларах США.

Конфискация. Ответы на вопросник показывают, что доходы от коррупции подлежат конфискации и что конфискация имущества в соответствии со статьей 49.1 УК (см. приложение) зависит от возмещения ущерба, причиненного в результате коррупционных действий обвиняемого. Таким образом, любое имущество, зарегистрированное на имя обвиняемого, подлежит конфискации с целью компенсации поступлений от коррупции или другого вреда.

Исходя из этого положения представляется, что все имущество обвиняемого подлежит конфискации в случае, когда это конкретно определено положением Уголовного кодекса, и только в этом случае доходы от преступной деятельности также подлежат конфискации. Как можно видеть из таблицы выше, лишь такие правонарушения, совершенные при отягчающих обстоятельствах (квалифицированные составы), как отмывание денег и растрата наказываются конфискацией; пассивное взяточничество с отягчающими обстоятельствами предусматривает "конфискацию незаконных доходов".

Это не является удовлетворительным решением, которое соответствовало бы международным стандартам, и которые требуют принятия мер по конфискации доходов за коррупционные и аналогичные преступления (или имущества эквивалентной стоимости) и средств, использованных при совершении таких преступлений. Соответствующие положения должны прямо включать доходы, которые были преобразованы в другие активы (например, приобретение недвижимости на доходы от взяточничества) или были смешаны с собственностью, приобретенной из законных источников (конвертированные или смешанные доходы), а также ввести разрешение на конфискацию на основе значения, которая позволяет конфисковывать доходы, которые были скрыты, уничтожены или переданы во владение добросовестной третьей стороне. Следует также сделать возможной конфискацию прибыли, полученной с доходов от преступной деятельности (например, прибыли, полученной

в результате открытия бизнеса по разрешению, выданному за взятку, прибыли от инвестирования взятки).

И наконец, Уголовный кодекс Монголии, как представляется, позволяет конфискацию только в том случае, если доходы от взяточничества зарегистрированы на имя обвиняемого. Это условие конфискации способствует мошеннической передаче имущества, полученного за счет доходов от взятки третьей стороне, или, по крайней мере, регистрации такого имущества на имя третьего участника с целью защиты от конфискации.

Рекомендация 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.*

2.6. Иммунитеты и сроки давности привлечения к ответственности

Оценка

Неприкосновенность. Конституция Монголии фактически наделяет неприкосновенностью всех высокопоставленных государственных должностных лиц (например, членов Верховного государственного хурала (статья 29), Президента (статья 36), премьер-министра и членов правительства (статья 42), и не обеспечивает четкие правила в отношении процедуры лишения неприкосновенности. В ответах на вопросник также упоминается о том, что некоторым должностным лицам государственных организаций и их персоналу предоставляется иммунитет в соответствии со следующими законодательными актами: Законом о судах, Законом о прокуратуре, Законом о борьбе с коррупцией, Законом о Службе разведки, Законом о Конституционном суде, Законом о Парламенте, Законом о Правительстве, Законом о Президенте, Законом о Центральном банке, Законом об аудиторской деятельности и Законом о Национальной комиссии по правам человека.

Иммунизация высокопоставленных должностных лиц от уголовного законодательства в сфере борьбы с коррупцией практически сводит на нет его воздействие. Это усугубляется тем, что процедура снятия неприкосновенности четко не определена.

Международные стандарты требуют ограниченной сферы применения неприкосновенности и эффективной процедуры для её отмены. Конвенция ООН против коррупции (статья 30) обязывает государства-участники создавать "надлежащий баланс между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставляемыми их государственным должностным лицам для выполнения ими своих функций, а также возможность, в случае

необходимости, проводить эффективные расследования, осуществлять уголовные преследования и выносить судебные решения" в отношении преступлений в сфере коррупции. Резолюция Комитета министров Совета Европы № (97) 24, рекомендует ограничить иммунитет от расследования, уголовного преследования или судебного рассмотрения правонарушений в сфере борьбы с коррупцией до уровня, необходимого для демократического общества.

Был сформулирован ряд стандартов применительно к неприкосновенности, которая²⁴:

1. должна быть функциональной в отношении действий (бездействия), совершаемых в связи или в ходе осуществления должностным лицом его функциональных обязанностей;
2. не должна распространяться на ситуации задержания преступника во время или сразу после совершения преступления;
3. не должна распространяться на период после окончания выполнения должностных функций;
4. должна разрешать проведение следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью;
5. должна предусматривать быструю и эффективную процедуру и критерии снятия неприкосновенности на основании содержания запроса о снятии. Для лиц с абсолютной неприкосновенностью (как Президент во многих странах) должна существовать эффективная процедура их импичмента.

Срок давности. Конвенция ООН против коррупции (статья 29) предусматривает, что каждое государство-участник устанавливает длительный срок исковой давности для уголовного преследования за преступления, связанные с коррупцией, а также устанавливает более длительный период или отсрочку исполнения закона о сроках давности в тех случаях, когда предполагаемый правонарушитель уклоняется от правосудия. Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции (статья 6), любой срок исковой давности по преступлениям, связанным с подкупом иностранного государственного должностного лица, должен обеспечивать надлежащий период времени для проведения расследования и осуществления судебного преследования за это преступление.

В Монголии, как и в других странах-участницах Стамбульского плана действий, срок давности взаимосвязан с категорией преступлений исходя из степени их тяжести, которая, в свою очередь, определяется применяемой санкцией (её типом и величиной/сроком действия). Ниже приведена таблица сроков исковой давности для различных правонарушений в сфере коррупции и связанных с ней преступлений в соответствии с Уголовным кодексом Монголии.

Правонарушение	Категория правонарушения	Срок исковой 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	Менее серьезное	5 лет

²⁴ См. Итоговый отчет СБК/СПД за 2009-2013 гг., см. ссылку выше, стр. 75.

противозаконных средств (ст. 270 ¹ .1)		
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 денег (ст. 166 ¹ .1)	Менее серьезное	5 лет
Отмывание денег (ст. 166 ¹ .2)	Серьезное	20 лет
Отмывание денег (ст. 166 ¹ .3)	Серьезное	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

В итоговом отчете Стамбульского плана действий отмечается, что длительность срока давности привлечения к ответственности для обеспечения надлежащего времени на проведение расследования и осуществление уголовного преследования за преступления в сфере коррупции должна составлять не менее 5 лет (и предусматривать в определенных случаях возможность отсрочки/приостановления исполнения).²⁵ Поэтому рекомендуется увеличить срок исковой давности для соответствующих правонарушений.

Кроме того, считается хорошей практикой, когда срок давности прерывается при направлении просьбы об оказании взаимной правовой помощи и в случае, если подозреваемый является должностным лицом, обладающим неприкосновенностью. Рекомендуется также рассмотреть вопрос о введении перерыва (с последующим возобновлением) давности при определенных процессуальных действиях: например, при начале уголовного преследования (например, решение о возбуждении уголовного дела), а также при первом допросе обвиняемого, уведомлении о начале расследования, судебном решении о проведении обыска и конфискации, ордере на арест, обвинительном заключении, проведении судебного разбирательства и т.д.²⁶

Рекомендация 2.6.

- 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*

²⁵ См. Итоговый отчет СБК/СПД за 2009-2013 гг., адрес сайта указан выше, стр. 73.

²⁶ См. примеры в Итоговом отчете СБК/СПД за 2009-2013 гг., адрес сайта указан выше, стр. 74-75.

давности прерывается при предъявлении обвинения или выполнении иных процессуальных действий, а также на период действия неприкосновенности лица.

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Оценка

Экстрадиция и взаимная правовая помощь в Монголии регулируются статьями 398-409 Уголовно-процессуального кодекса (УПК). Эти положения применяются в отношении всех входящих и исходящих запросов об экстрадиции и взаимной правовой помощи в соответствии с действующими договорами. УПК определяет основные рамки в поиске и оказании экстрадиции и взаимной правовой помощи. В законе перечислен ряд оснований для отказа в сотрудничестве и не установлено подробной процедуры для выполнения запросов. Вместо этого УПК предусматривает, что запросы выполняются в соответствии с действующими международными соглашениями, в связи с чем основные детали закрепляются в положениях договора.²⁷

Правонарушения, предусмотренные Конвенцией ООН против коррупции, являются в соответствии с законодательством Монголии потенциальным основанием для выдачи преступника с учетом принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением. Тем не менее, поскольку Монголия не ввела уголовную ответственность по ряду преступлений, предусмотренных Конвенцией ООН, её требование в отношении обоюдного признания соответствующего деяния преступлением интерпретирует некоторые правонарушения Конвенции ООН как не являющиеся основанием для выдачи преступника. В соответствии с Конституцией Монголия не выдает своих граждан. Вместе с тем в случаях, когда в просьбе о выдаче было отказано, монгольское законодательство предусматривает внутригосударственное судебное преследование. Закон также позволяет осуществлять сбор доказательств из-за рубежа, в частности в результате проведения допросов, экспертиз, обысков, следственных экспериментов, ареста имущества и других действий, связанных с ведением расследования, следствия и судебных слушаний.²⁸

Правительство Монголии заключила договоры о взаимной правовой помощи более чем с 20 странами. Приветствуя первые шаги Монголии к налаживанию взаимодействия со своими глобальными соседями в борьбе против коррупции, необходимо последовательно заключать дополнительные договоры о взаимной правовой помощи.

Не существует положения национального законодательства о необходимости условия обоюдного признания соответствующего деяния преступлением для оказания взаимной правовой помощи. На практике взаимная правовая помощь может быть предоставлена при отсутствии обоюдного признания соответствующего деяния преступлением.²⁹

²⁷ Взаимная правовая помощь, экстрадиция и возвращение доходов от коррупции в регионе Азии и Тихого океана, АБР/ОЭСР Азиатско-тихоокеанская инициатива по борьбе с коррупцией, 2007 г., стр. 219: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf.

²⁸ Резюме, Обзор Монголии по реализации Конвенции ООН против коррупции, сентябрь 2011 г., www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1184854e.pdf.

²⁹ Там же.

В Монголии отсутствуют положения об оказании взаимной правовой помощи в делах об ответственности юридических лиц, а в ответах на вопросник прямо отмечается, что в любой подобной просьбе будет отказано. Отказ от предоставления взаимной правовой помощи в делах об ответственности юридических лиц предлагает коррумпированным компаниям и подставным фирмам выбрать Монголию в качестве места пребывания.

Согласно ответам Правительства правовая система Монголии позволяет отслеживать, производить изъятие, арест и конфискацию имущества в соответствии с запросом о взаимной правовой помощи, однако при этом двусторонний договор должны содержать статьи, предполагающие подобные действия. Если двусторонний договор отсутствует или в двустороннем договоре с иностранным государством не содержится таких правил, то в запросе будет отказано. Если правовой основой для запроса является Конвенция ООН против коррупции, то обращающаяся страна должна быть участником Конвенции ООН. Более того, запрос будет рассмотрен при условии, что страна-адресат и страна-адресант признают соответствующие положения Конвенции ООН в отношении отслеживания, ареста и конфискации активов.

Монголия также сообщила о том, что НАБК с ноября 2011 года сотрудничает с Инициативой возвращения похищенных активов (StAR). В результате двустороннего сотрудничества миссия Инициативы ВПА посетила с визитом в январе 2013 года НАБК и другие правоохранительные ведомства, в ходе которого ознакомилась с условиями функционирования институциональной и правовой системы Монголии. В результате НАБК во взаимодействии со специалистами Инициативы ВПА организовало в ходе второй миссии в мае 2013 года рабочее совещание на тему "Международные финансовые расследования и запросы о взаимной правовой помощи" для инспекторов и сотрудников соответствующих организаций и ведомств. Следующая миссия Инициативы ВПА была проведена в сентябре 2013 года с целью инструктирования специалистами Инициативы ВПА по тематике процедуры подготовки запросов о взаимной правовой помощи членов Рабочей группы, состоящей из представителей министерства юстиции, прокуратуры, государственной службы расследований и группы финансовых расследований. Основная цель рабочей группы заключается в подготовке стандартной процедуры межведомственного взаимодействия и руководства для подготовки и направления исходящих запросов о взаимной правовой помощи.³⁰ Сотрудничество с Инициативой StAR продолжается и в 2014 году; оно в основном направлено на усиление координации среди национальных органов в вопросах взаимной правовой помощи, организации тренингов по подготовке запросов ВПП и возврата активов.

Рекомендация 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***

³⁰ См. промежуточный отчет Монголии, представленный на 12-й мониторинговой встрече ОЭСР/СБК в сентябре 2013 г.: www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateMongoliaSept2013ENG.pdf.

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.*

2.8. Применение, толкование и процедура

Оценка

В соответствии с законодательством Монголии о взяточничестве условием виновности должностного лица, который получает взятку, является оказание на него фактического влияния в результате дачи взятки, или чтобы его действия наносили серьезный ущерб общественным интересам. Эти аморфные составляющие практически невозможно доказать, и они не согласуются с международными нормами. Более того, эти составляющие неправильно фокусируют внимание преступлений на коррупции результата, а не коррупции процесса, которая несет не менее серьезную угрозу добропорядочности правительства и публичной службы.

Уголовный кодекс Монголии похоже не позволяет делать выводы об умысле, исходя из косвенных доказательств. Прямые доказательства умысла либо бывают редко, либо для их получения требуется поймать преступника в момент совершения действия, что не позволяет провести ретроактивное расследование коррупционных действий. Отказ от возможности сделать выводы, основываясь на косвенных доказательствах, создает неоправданные препятствия для вынесения заслуженного осуждения.

Как представляется, в Уголовном кодексе Монголии отсутствуют положения о деятельном раскаянии при активном подкупе. Только в отношении посредничества во взяточничестве Уголовный кодекс предусматривает, что, если какое-либо лицо, участвующее в посредничестве, добровольно сообщает соответствующим компетентным органам о своем посредничестве во взяточничестве, оно подлежит освобождению от уголовной ответственности.

Правительство Монголии должно стремиться к укреплению независимости прокуроров и правоохранительных органов, которые вовлечены в борьбу с коррупцией. В частности, решения прокурора не должны быть предметом обжалования заинтересованными политическими должностными лицами. Скорее, прокурорская дискреция должна основываться исключительно на фактах, праве и существе дела.

И наконец, Правительству Монголии следует принять меры по улучшению доступа правоохранительных органов к банковской, финансовой и коммерческой информации. Коррупционные сделки все чаще проводятся и скрываются через операции, данные о которых содержатся в банковской, финансовой и коммерческой документации, и доступ к ней необходим для успешного антикоррупционного расследования и уголовного преследования.

Рекомендация 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.*

2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

Оценка

Правительство Монголии предприняло похвальные шаги по созданию специализированного антикоррупционного ведомства (Независимого агентства по борьбе с коррупцией), ответственного за проведение расследований и уголовных преследований правонарушений в сфере коррупции в государственном секторе. Руководитель и заместитель руководителя Независимого агентства по борьбе с коррупцией (НАБК) назначаются Верховным государственным хуралом по представлению Президента Монголии. Руководитель антикоррупционного агентства отвечает за назначение и увольнение персонала. Закон о борьбе с коррупцией позволяет производить увольнения руководителя и заместителя руководителя НАБК только по следующим основаниям: состояние здоровья, истечение срока действия полномочий, отставка, обвинительный приговор суда. Кроме того, их полномочия могут быть приостановлены парламентом по предложению Генерального прокурора в связи с уголовными обвинениями.

Правительство Монголии должно повысить независимость прокурорских работников и сотрудников правоохранительных органов, ответственных за проведение расследований и уголовное преследование по правонарушениям в сфере коррупции с тем, чтобы их полномочия строились исключительно на основе фактов, права и обстоятельств дела вне зависимости от позиции заинтересованных политических должностных лиц. И наконец, Монголия не имеет независимых внутренних подразделений расследований в составе правительственных учреждений и ведомств. Создание таких независимых внутренних подразделений может повысить возможности Монголии по предотвращению, выявлению, расследованию и уголовному преследованию соответствующих правонарушений.

Другим специализированным подразделением, которое участвовало в расследовании уголовных дел, являлась Специальная группа по проведению расследований, которая находилась в ведении Генерального прокурора Монголии; однако согласно недавним

поправкам, которые вступили в силу в январе 2014 года, это подразделение было передано в НАБК. По информации, предоставленной государственными органами власти Монголии, эта структура получает информацию о коррупционных проявлениях, расследует и возбуждает дела в сфере коррупции, а также собирает статистические данные по коррупции. Полиция также участвует в расследовании уголовных дел о коррупции. Компетенция этих учреждений регулируется статьями 26 и 27 Уголовно-процессуального кодекса Монголии. Деятельность Специальной группы по проведению расследований регламентируется статьей 10 Закона о прокуратуре. Генеральный прокурор принимает решение о её штатно-организационной структуре и деятельности. В соответствии со статьей 10.3 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор несет ответственность за назначение и освобождение от должности руководителя и заместителя руководителя Специальной группы по проведению расследований. Руководитель Специальной следственной группы несет ответственность за назначение и увольнение персонала. В соответствии со статьей 10.4 Закона о прокуратуре бюджет по программам Специальной группы по проведению расследований должен быть самостоятельными. Бюджет утверждается Генеральным прокурором.

Рекомендация 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.**

3. Предупреждение коррупции

3.1 Органы предупреждения коррупции

Рассматривается в 1.6. "Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией".

3.2. Добропорядочность на государственной службе

Оценка

Согласно информации, представленной государственными органами власти Монголии, Закон о государственной службе определяет четыре категории государственных служащих.

- государственная политическая служба;
- государственная административная служба;
- государственная специальная служба;
- государственная вспомогательная служба.

Все четыре типа государственной службы регулируется соответствующими законами и правовыми актами. Так, например, государственная вспомогательная служба регламентируется Законом о занятости населения, тогда как государственная специальная и государственная административная службы подпадают под действие Закона о государственной службе.

В соответствии с положениями Закона о государственной службе кандидатам на замещение государственных административных должностей предоставляются равные возможности путем прохождения назначенного квалификационного испытания и тщательного отбора на старшие должности. Вместе с тем, показатель доли вакантных должностей в имеющихся позициях используется в качестве базового критерия в ходе этого процесса. При рассмотрении кандидатов на государственные административные должности учитываются образование, опыт работы, специализация и квалификационные навыки. Эти качества в дальнейшем сравниваются с требованиями, содержащимися в описании вакансии, в которых, в соответствии с положениями Закона о государственной службе должны быть указаны минимально необходимое образование, опыт и уровень квалификации для данной позиции.

Кандидаты на государственные административные должности нанимаются на работу и контролируется Советом государственной службы и его советами. Вместе с тем кандидатов на должности государственной вспомогательной службы должны отбирать, трудоустраивать и контролировать соответствующие ведомства. Информацию об отборе кандидатов и квалификационных испытаниях публикует Совет государственной службы. Комитеты по отбору создаются в составе не менее 5 членов по приказу председателя Совета государственной службы или его уполномоченных советов. Комитет отвечает за процесс отбора и квалификационное тестирование. Комитет отчитывается о процессе отбора и его результатах на заседаниях Совета государственной службы или его уполномоченных советов. Советы обладают правом выбора итогового кандидата.

Руководство организации может отказать в приеме и назначении выбранного кандидата, при этом в каждом случае подробные разъяснения должны быть направлены в течение 7 дней

после того, как выбор сделан. В соответствии со статьей 35.1.6 Закона о гражданской службе Совет гражданской службы имеет право в соответствии с процедурами, установленными Великим государственным хуралом, произвести выбор одного кандидата на руководящую должность в государственной административной службе и, если иное не предусмотрено законодательством, в государственной специальной службе, а также предложить компетентному органу назначить кандидата со своими выводами в отношении него. На основании этого положения закона, Парламент утвердил резолюцию о процедуре отбора государственного служащего на руководящую должность на государственной административной службе.

Кандидаты могут подать жалобу, если им отказано в назначении. Например, в ряде случаев старшее должностное лицо может отказать кандидату в назначении по целому ряду причин, даже если кандидат был выбран по результатам отбора и набрал квалификационные баллы за тест. При таких обстоятельствах кандидат имеет полное право представить жалобу непосредственно в Совет гражданской службы (главе Совета гражданской службы).

Согласно информации, представленной государственными органами власти Монголии, должностные лица зачастую больше заинтересованы в объявлении открытого общественного отбора и получении новых кандидатов, чем в продвижении по службе. Политическое влияние также может быть одним из факторов при произведении назначений. Необоснованное политическое влияние может иногда возникать в процессе отбора на должности гражданской службы. Другими словами, политическая партия, стоящая во главе Правительства, может попытаться повлиять на процесс отбора.

Для государственных должностных лиц, имеющих большой опыт и послужной список, существует не так много возможностей для продвижения по службе с учетом их достоинств. Кроме того, частые изменения в составе Правительства и его структуре в целом могут ослабить решимость служащих сохранить свою работу и негативно повлиять на их отношение к работе.

В соответствии со статьей 33 Закона о гражданской службе Великий государственный хурал, Президент, Правительство, Генеральный совет судов и генеральный прокурор осуществляют общее руководство гражданских служащих в рамках своих полномочий. Применение стандартов для государственных служащими осуществляется Центральным органом гражданской службы, тогда как оперативное управление гражданскими служащими осуществляется компетентным должностным лицом Управления государственных органов. Статья 34 определяет основные правовые положения Центрального органа гражданской службы. В ней говорится, что Совет должен быть независимым органом, подотчетным за результаты своей деятельности перед Великим государственным хуралом. В то же время статья 34 определяет состав Совета и представляется абсолютно ясным, что большинство из них является политическими назначенцами. Совет действует, руководствуясь принципами коллегиальности руководства, и состоит из председателя и шести членов. Двое из них работают на постоянной основе и четверо – на непостоянной. Секретариат Великого государственного хурала и Аппарат Правительства назначают каждый по одному кандидату из двух постоянных членов. Великий государственный хурал назначает председателя Совета по представлению Президента на 6-летний срок. Следующие должностные лица должны быть непостоянными членами Совета: Генеральный секретарь секретариата Великого государственного хурала, заместитель руководителя Администрации Президента, первый заместитель руководителя Аппарата Правительства, секретарь Генерального совета судов. Разумеется, весьма хорошо, что столь высокопоставленные должностные лица принимают участие в управлении гражданской службой, и это может быть объяснимо тем фактом, что в Монголии гражданская служба включает также так называемую политическую гражданскую службу, однако, с другой стороны, столь внушительное политическое руководство приводит к

оказанию серьезного политического влияния на гражданскую службу или, по крайней мере, создается такое впечатление. Таким образом, следует принять меры для обеспечения политической нейтральности гражданских служащих и для отделения государственной политической службы от неполитической, а также провести реформу Центрального органа гражданской службы.

Что касается **денежного вознаграждения**, то Закон о гражданской службе определяет политику вознаграждения для четырех уровней гражданских служащих. Исходная заработная плата для государственных должностных лиц основывается на этой политике. Премии регулируются нормативными актами, а также решениями Правительства. Базовый оклад и дополнительное вознаграждение государственных должностных лиц подробно описаны в статье 28 Закона о гражданской службе.

Денежное вознаграждение государственных должностных лиц включает: 1) базовый оклад, а также любые дополнительные выплаты за особые условия труда и степень доктора наук для должностных лиц, находящихся на политических постах; 2) базовый оклад, а также надбавка за выслугу лет, ранг, звание и степень доктора наук для должностных лиц, занимающих административные должности; 3) базовый оклад, а также любые дополнительные вознаграждения за особые условия труда, выслугу лет, ранг, звание, специализацию и степень доктора наук для государственных служащих, занимающих должности на специальной службе; и 4) базовый оклад, а также ранг, звание, специализация, квалификация, степень доктора наук и другие премии для должностных лиц, занимающих должности на вспомогательной службе.

Следование закону и беспристрастность определяются как принципы в Законе о гражданской службе, статье 4. Цель государственной службы заключается в обеспечении демократии, справедливости, свободы, равенства и национального единства, а также уважения к закону. Если иное не предусмотрено законами, государственная служба руководствуется следующими принципами: 1) руководить и быть руководимым другими; 2) открытость; 3) служба обществу; 4) равные возможности для всех граждан, занятых на государственной службе в соответствии с условиями и процедурами, предусмотренными законами; 5) высокая квалификация и стабильность государственной службы; 6) государство предоставит гарантии и условия, при которых государственные служащие смогут использовать свои права; 7) государство компенсирует ущерб, возникший в результате противозаконных действий государственного должностного лица в ходе исполнения им своих должностных обязанностей, предусмотренных законодательством.

Конфликт интересов. В соответствии со статьей 15 Закона о государственной службе Монголии государственным должностным лицам запрещается: 1) принимать участие в качестве государственного должностного лица в деятельности политических партий, общественных и религиозных организаций по вопросам, не связанным с исполнением ими своих прямых должностных обязанностей; 2) планировать, организовывать и принимать участие в забастовках и иных акциях, направленных на подрыв нормальной деятельности государственных организаций; 3) использовать власть, предоставленную в рамках занимаемой государственной должности, для религиозной и нерелигиозной пропаганды; 4) принимать высшие государственные звания, ордена, медали и другие государственные награды иностранных государств без одобрения Президентом Монголии; 5) при выполнении своих служебных обязанностей осуществлять поездки за рубеж и в пределах страны за счет хозяйствующих субъектов и граждан, в том числе иностранных организаций и граждан, за исключением случаев, когда расходы на поездки предусмотрены международными договорами Монголии или взаимными соглашениями между государственными организациями Монголии и иностранного государства, а также с согласия соответствующего компетентного органа, входящего в структуру Правительства; 7) использовать собственность,

технических средства, финансовые ресурсы, информационное обеспечение и служебную информацию государственной организации для целей, отличных от служебных; 8) одновременно занимать постоянную должность в муниципальном ведомстве, субъекте хозяйственной деятельности, политической или общественной организации.

Закон о регулировании государственных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе (Закон о конфликте интересов) также направлен на предотвращение конфликтов интересов, возникающих между служебными обязанностями и частными интересами тех, кто находится на государственной службе, на регулирование и мониторинг конфликтов интересов в целях обеспечения согласованности между государственной службой и общественными интересами и прозрачности, а также сохранения веры в государственную службу.

В соответствии с Законом о конфликте интересов Монголии предусматриваются следующие запреты и ограничения:

- запрет на использование информации из официальных источников для обеспечения негосударственных интересов (статья 10);
- запрет на общественные обязанности (статья 11);
- запрет на процесс принятия решений (статья 12);
- запрет на рекламу и информационно-пропагандистскую деятельность (статья 13);
- ограничения в отношении представительства (статья 14);
- ограничения на гонорары, подарки и пожертвования (статьи 14, 15 и 16);
- ограничения в отношении частного предпринимательства и двойной занятости (статьи 18, 19 и 20);
- ограничения, связанные с занятием должности на государственной службе (статья 21);
- пороговые значения для других доходов (статья 22).

Можно сделать вывод о том, что учтено большинство различных типов запретов и ограничений, а определения терминов "общественный интерес", "частный интерес", "выгодоприобретатель" и "лицо, выражающее общие интересы" - достаточно широки. В то же время статья 11, касающаяся "запретов и ограничений, связанных с выполнением служебных обязанностей", содержит запреты в отношении "лица, выражающего общие интересы", но, к сожалению, таких запретов не имеется в отношении "частного интереса" и "выгодоприобретателя".

Определение "конфликт интересов" не включает видимый конфликт интересов, т.е. когда личные интересы государственного должностного лица могут ненадлежащим образом влиять на выполнение им служебных обязанностей, однако на самом деле это не так. Потенциальный конфликт возникает тогда, когда государственное должностное лицо имеет личные интересы, которые могут привести к возникновению конфликта интересов в случае исполнения им в дальнейшем соответствующих (т.е. противоречивых) служебных обязанностей.³¹

В соответствии с Законом о конфликте интересов Монголии уполномоченными органами для рассмотрения вопросов, связанных с конфликтом интересов, являются Подкомитет по правовым вопросам Парламента Монголии, Независимое агентство по борьбе с коррупцией Монголии, соответствующие государственные органы или суды в зависимости от степени тяжести совершенного правонарушения (дисциплинарное, административное и уголовное).

³¹ См. рекомендацию Совета ОЭСР о руководящих принципах для урегулирования конфликта интересов на государственной службе, 2003 г.

В законодательстве Монголии не существует каких-либо положений, связанных с **защитой осведомителей**.

Закон о гражданской службе определяет, что гражданский служащий должен соблюдать **этический кодекс** гражданской службы, культуру и правила государственных органов, в которых он работает, уважать авторитет государственного органа и гражданского служащего. Кроме того, в соответствии с Законом о конфликте интересов Монголии государственный орган должен разработать и обеспечивать соблюдение Кодекса поведения, который позволит предотвратить конфликт интересов. Более того, государственный орган должен предварительно согласовать этот документ с Независимым агентством по борьбе с коррупцией до введения в действие Кодекса этики для должностных лиц конкретной соответствующей отрасли.

Декларации об имуществе. Категории государственных должностных лиц, которые обязаны представить декларации, определены в Законе о борьбе с коррупцией (статья 4.1.), Законе о конфликте интересов (статья 4.1, статья 23.1) и приложении к решению Парламента № 5 от мая 2012 года. Это следующие категории:

- руководящие и исполнительные должностные лица - представители государственной политической, административной и специальной службы;
- руководящие должностные лица государственной вспомогательной службы;
- руководящие должностные лица субъектов хозяйственной деятельности, подчиненных Правительству или местным органам власти, или субъектам хозяйственной деятельности, в деятельности которых принимают участие Правительство или местные органы власти;
- руководящие должностные лица НПО, финансируемые за счет средств Правительства или местных органов власти на постоянной или временной основе;
- должностные лица, включенные в перечень должностных лиц, которые должны предоставлять декларации о конфликте интересов в обязательном порядке;
- генеральный директор и директор Национального совета Национальной телерадиовещательной компании Монголии;
- кандидаты, участвующие в любого рода выборах.

В этой связи следует отметить, что закон определяет субъектов Закона о борьбе с коррупцией (государственных должностных лиц, к которым эти законы могут быть применимы) в зависимости от должности и служебного положения. Возможно, это хороший подход с учетом ясности правовых положений, но возникает вопрос о том, будут ли все должности включены в перечень, определенный законом. В ряде случаев развитие государственного сектора опережает изменения, которые происходят в антикоррупционном законодательстве, поэтому слишком точное определение государственных должностных лиц в зависимости от конкретных должностей или служебного положения иногда не позволяет включить всех тех, в отношении кого должны применяться меры по борьбе с коррупцией и предотвращению конфликта интересов. Поэтому многие страны выделяют характерные признаки (полномочия в отношении принятия решений или мер по вопросу государственной собственности и т.д.), которые позволяют рассматривать конкретную должности именно как должность государственного должностного лица, или используют смешанную систему (путем определения нескольких должностей как предположительно принадлежащих государственному должностному лицу и в дополнение к этому - определение государственного должностного лица). Этот подход используется также в Конвенции ООН против коррупции: в соответствии со статьей 2 "Государственным должностным лицом" является: i) любое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника Конвенции, будь то назначенный или избранный, на постоянной или временной, платной или бесплатной основе, независимо от трудового стажа; ii) любое другое лицо, занимающее государственную должность, в том числе в государственном учреждении

или на государственном предприятии, или предоставляющее какую-либо государственную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника Конвенции; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве "государственного должностного лица" во внутреннем законодательстве государства-участника Конвенции. Вместе с тем по ряду конкретных оснований, содержащихся в главе II этой Конвенции, "государственное должностное лицо" означает любое лицо, выполняющее какую-либо государственную функцию или предоставляющее какую-либо государственную услугу в соответствии с внутренним законодательством государства-участника Конвенции и порядком применения правового регулирования этого государства-участника в соответствующей области. Более того, этот вопрос тесно взаимосвязан со списком должностных лиц, которые обязаны представить декларации. Поэтому рекомендуется пересмотреть эти положения.

НАБК, Генеральный судебный совет, Постоянный комитет по правовым вопросам Парламента, Секретариат Парламента, Аппарат Правительства, Государственный комитет по собственности, Секретариат гражданских представителей аймаков и городов, Департамент государственной администрации при губернаторах аймаков и городов, Секретариат гражданских представителей сумов и районов, а также другие руководящие органы и государственные работодатели обеспечивают сбор деклараций от соответствующих должностных лиц. Проверка деклараций осуществляется Постоянным комитетом по правовым делам Парламента, Подкомитетом по этике Парламента и НАБК.

Должностные лица, от которых требуется предоставление декларации, должны представить её в соответствующее министерство или ведомство не позднее 15 февраля текущего года согласно Закону о борьбе с коррупцией. Недавно назначенные должностные лица предоставляют декларацию в течение 30 дней после назначения.

В соответствии со статьей 14.1 Закона о борьбе с коррупцией НАБК публикует декларации высокопоставленных должностных лиц (Президент, премьер-министр, члены Парламента, министры и т.д.) в еженедельной газете, издаваемой Парламентом. Декларации предоставляются любому лицу по запросу.

По информации, представленной государственными органами власти Монголии, проводятся следующие виды обучения: 1) ежегодная профессиональная подготовка для сборщиков деклараций по вопросам их регистрации и хранения; 2) подготовка для декларантов. В январе-феврале 2013 года в общей сложности 888 должностных лиц и 4324 представителя от 82 государственных организаций приняли участие в подготовке по системе электронного декларирования. НАБК ежегодно публикует "Руководство по подаче деклараций" для государственных должностных лиц.

В отчете о ходе работы, представленном на заседании СБК в сентябре 2013 в Париже, Монголия информировала о представлении деклараций государственными служащими из 110 министерств, ведомств и муниципальных организаций в письменной и электронной форме. Из 47142 чел., зарегистрированных для предоставления деклараций в 2013 году, 47127 государственных служащих успешно подали свои декларации, в том числе 47105 должностных лиц сделали это в установленный срок (см. таблицу ниже).³²

³² См. промежуточный отчет Монголии, представленный на 12-й мониторинговой встрече ОЭСР/СБК в сентябре 2013 г.: www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateMongoliaSept2013ENG.pdf.

		Декларации о доходах и имуществе в 2009 г.	Декларации о доходах и имуществе в 2010 г.	Декларации о доходах и имуществе в 2011 г.	Декларации о частных интересах, доходах и имуществе в 2011 г.	Декларации о частных интересах, доходах и имуществе в 2012 г.
Общее количество государственных должностных лиц, которые должны подавать декларации		54 604	56 832	58 251	45 858	47 142
Общее количество государственных должностных лиц, подавших декларации		54 468	56 763	58 187	45 762	47 127
Из них	В срок	54 453	56 714	58 162	45 755	47 105
	С опозданием	15	49	25	7	22
Количество государственных должностных лиц, которым не удалось подать декларации		136	69	64	96	15

Санкции. В соответствии со статьей 29.2 Закона о конфликте интересов, если служащий, который нарушает законодательство в сфере предупреждения конфликта интересов на государственной службе, не подлежит привлечению к уголовной ответственности, к нему могут быть применены следующие дисциплинарные санкции:

- 1) предупреждение в случае оправданного позднего предоставления декларации о частных интересах, совершенного в нарушение установленных сроков;
- 2) 30%-ное сокращение ежемесячного вознаграждения на период до 3 месяцев за нарушение ограничений, указанных в статье 13, невыполнение обязанностей, указанных в статьях 8.1, 9.1, 19.1, 21.3, а также невыполнение требований о сроках предоставления, указанных в статье 23.3 этого закона в отношении деклараций о частных интересах;
- 3) понижение в должности в связи с нарушением статей 10, 14, 17, 18, 20.1, 20.4, непринятие мер в соответствии со статьей 9.2, заключение соглашения, контракта или предоставление лицензии лицу, в отношении которого существуют ограничения, предусмотренные в статье 21.1, назначение лица при явном конфликте интересов, представление ложной декларации о частных интересах в нарушение статьи 23.7, неоднократное совершение правонарушений, указанных в статье 29.2.2 настоящего закона;
- 4) увольнение с государственной службы в связи с нарушением статей 11, 12, 15, 16, за отказ в предоставлении декларации о частных интересах в соответствии со статьей 23, совершении неоднократных правонарушений, указанных в статье 29.2.3 настоящего закона.

Рекомендация 3.2.

- 1) *Установить четкое законодательное разграничение политической и профессиональной публичной службы; обеспечить назначение и продвижение по службе для всех категорий государственных служащих, исходя из личных качеств, на основе прозрачных и объективных критериев; обеспечить, чтобы система оплаты труда государственных должностных лиц была справедливой, открытой и объективной.*

- 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, чтобы были четко определены компетентные органы, уполномоченные применять санкции за нарушение антикоррупционных законов, была подробно описана процедура и обеспечено 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 публикацию, в первую очередь в Интернете. Обеспечить применение эффективных и действенных санкций за непредоставление деклараций и представление ложных сведений.*
- 5) *Установить обязанность сообщать о правонарушениях в сфере коррупции и защиту разоблачителей.*

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

Оценка

Проверка законодательства в сфере коррупции. В Монголии не осуществляется обязательный систематический анализ законодательства и проектов правовых актов на предмет положений в сфере борьбы с коррупцией. Статья 18.14.1. Закона о борьбе с коррупцией предусматривает, что в том случае, если будет установлено, что возникли условия для появления коррупции или что существует конфликт интересов, Независимому агентству по борьбе с коррупцией следует потребовать пересмотра и признать недействительными постановления, решения, процедуру и нормы, принятые государственными органами или должностными лицами. Органы государственной власти Монголии разъяснили, что это положение используется на практике в том случае, когда НАБК осуществляет инспектирование местных органов государственной власти; в ходе таких инспекций на местах представители НАБК проводят обзор правовых актов, одобренных Агентством с целью проверки на наличие положений, благоприятствующих распространению коррупции. Поэтому антикоррупционная проверка не является отдельной функцией; отсутствует какой-либо план проведения проверочной деятельности. В 2013 году НАБК организовал проведение подобных проверок ("миссий") в 20 провинциях и 4 районах; 10 приказов и решений были отменены на основании результатов инспекций НАБК. Анализ проектов правовых актов не проводился.

В 2013 году НАБК подготовило Методологию оценки антикоррупционной деятельности публичных организаций и провело первую оценку 123 организаций. Оценка проводилась независимыми группами, которые были отобраны при помощи открытого конкурса. Критерии и индикаторы оценки были разработаны на основании правовых требований, таких как Закон о борьбе с коррупцией, Закон о конфликте интересов и Закон о прозрачности и праве на информацию. На основании результатов оценки все публичные организации были ранжированы по категориям (организации, созданные парламентом, министерства, агентства, муниципальные и государственные компании) и эти результаты были публично оглашены. В январе 2014 года НАБК отправило всем публичным организациям официальное письмо с описанием результатов оценки и рекомендациями об улучшении деятельности. НАБК также

планирует провести проверки с выездом в 6 аймагах и 3 министерствах, которые получили плохие оценки, в первой половине 2014 года (3 визита уже состоялись и было выявлено большое количество нарушений).

Административная процедура. В Монголии нет единого закона об административной процедуре, который представляет собой правовой акт об основных правилах функционирования государственной администрации. Поэтому следует приветствовать то, что, согласно информации Правительства, сейчас осуществляется подготовка Общего закона об административной процедуре и он скоро должен быть направлен в парламент. Правила рассмотрения административных жалоб (т.е. апелляций в отношении административных актов и действий/бездействия государственной администрации) со стороны административных органов и вынесение судами решений по административному делу определяются Законом о процедуре по административным делам, который был подготовлен при помощи немецких экспертов и принят в 2004 году.³³ Закон о процедуре по административным делам предусматривает обязательное предварительное административное обжалование – рекламацию на административный акт (в широком смысле – индивидуальный или нормативный юридический акт, действия или бездействие органов власти и должностных лиц), которая должна быть первоначально подана в более высокий административный орган³⁴ или должностному лицу. Жалоба в административный суд может быть направлена только в том случае, если: заявитель не согласен с решением более высокой инстанции административного органа или должностного лица; административный орган, должностное лицо не выполняет решения административного органа, рассматривавшего первоначальную жалобу; административный орган, должностное лицо более высокой инстанции не рассмотрели жалобу в течение установленных законом срока (30 дней). Претензия может быть также представлена непосредственно в суд в случае отсутствия административного органа или должностного лица более высокой инстанции. Государственным властям Монголии рекомендуется оценивать, как эта процедура осуществляется на практике с тем, чтобы увидеть, не препятствует ли обязательное предварительное обжалование эффективной апелляции в отношении административных актов.

Рекомендация 3.3.

- 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 публичной администрации.**
- 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 публичной администрации.**

³³ Tsogt Tsend, Судебная процедура по административному делу в Монголии, октябрь 2010 г. Источник: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1695283>.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Оценка

Высший орган аудита (ВОА). В январе 2003 года Парламент принял Закон о государственном аудите Монголии и соответственно учредил Национальную службу аудита (НСА) Монголии. НСА было поручено проведение финансового аудита и аудита результатов деятельности, которые охватывают все государственные организации, за исключением Великого государственного хурала (Парламента), независимо от источников финансирования.

НСА Монголии не в полной мере соответствует международным нормам в отношении независимости, в том числе Мексиканской декларации о независимости высших контрольных органов. В частности, принципы четких полномочий высшего контрольного органа, которые содержатся в Конституции, а также необходимые финансирование и штатная структура реализованы не в полном объеме. Соответствие другим принципам Мексиканской декларации отражено в следующей таблице.

Принципы независимости ВОА в соответствии с Мексиканской декларацией	Статус соответствия в Монголии
1. Наличие надлежащих и эффективных конституционных/нормативных/правовых рамок и фактическое их применение.	Закон о государственном аудите Монголии вступил в силу в 2003 году. В Конституции Монголии не содержится положение о государственном аудите.
2. Независимость руководителей ВОА и членов коллегиальных учреждений, в том числе правовое обеспечение проживания и судебный иммунитет в ходе нормального исполнения ими своих обязанностей	Действующее законодательство определяет условия для назначения, переназначения, трудоустройства, увольнения и выхода на пенсию Генерального ревизора и заместителя Генерального ревизора (Закон о государственном аудите, статья 13). Нет положения о судебном иммунитете в отношении Генерального ревизора и заместителя Генерального ревизора в ходе исполнения ими своих обязанностей.
3. Достаточно широкие полномочия и полная свобода действий в ходе исполнения ВОА своих функций.	НСА Монголии имеет полномочия для проведения ревизии использования государственных средств, ресурсов, активов их получателем или бенефициаром независимо от их правового статуса, а также сбор доходов государства или государственных образований (Закон о государственном аудите, статья 4)
4. Неограниченный доступ к информации	<i>Закон о государственном аудите, статья 21. Доступ к информации</i>
5. Право и обязанность представлять доклад о своей деятельности	<i>Закон о государственном аудите, статья 26. Отчетный доклад Национального аудиторского управления</i>
6. Право определять содержание и сроки представления отчетов о ревизионной деятельности, а также публиковать и распространять их	<i>Закон о государственном аудите, статья 24. Публикация доклада Национального аудиторского управления</i>
7. Наличие эффективного механизма контроля	Отсутствие каких-либо положений в

за рекомендациями ВКО	отношении контроля исполнения в рамках Закона о ревизии
8. Финансовая и управленческая/административная независимость и наличие надлежащих людских, материальных и финансовых ресурсов	<p><i>В соответствии со статьей 8.1 Закона о государственном аудите</i> "Бюджет Национальной службы аудита должны быть обсужден и одобрен Великим государственным Хуралом на основе предложения Национальной службы аудита. Бюджет должен обеспечить требование независимой деятельности Национального аудиторского управления".</p> <p>На практике рассмотрение и утверждение бюджета НСА осуществляет Министерство финансов.</p> <p>В соответствии со статьей 14.4 оплата труда и система вознаграждений сотрудников НСА регулируются законодательством о государственной службе; существует недостаточная административная независимость в отношении финансовых ресурсов.</p>

В 2012 году было проведено 11 аудиторских проверок результатов деятельности по просьбе Постоянного комитета по вопросам государственного управления и Комитета по бюджету Парламента, а также Администрации Президента, министра развития людских ресурсов и социального обеспечения, министра строительства и городского развития. В ходе ревизий НСА следует инструкции о международных стандартах в ходе проведения аудита, финансового аудита и аудита результатов деятельности, документам о порядке аудита результатов деятельности и требованиям государственной инспекции.

В НСА занято 70 человек в центральном офисе и 262 человека на местном уровне. В 2012 году 69 сотрудников приняли участие в местных и международных тренингах. После 2009 года произошло разделение финансового и ревизионного подразделений, и в настоящее время структура НСА включает следующие департаменты: финансового аудита; аудита результатов деятельности; аудита соответствия; стратегического управления; административной и службы поддержки.

Новая редакция Закона о государственном аудите была принята в декабре 2013 года.

Управление финансами и финансовый контроль. Не существует отдельного регулирования, руководящих принципов и основ системы управления финансами и финансового контроля (УФФК), а также какой-либо ссылки на неё в Законе о бюджете. Некоторые элементы УФФК, такие как, например, управление рисками и модель бухгалтерского учета COSO, упоминаются и используются министерством финансов и специализированной службой инспекции. Таким образом, нет четких правил и процедур обеспечения создания системы УФФК в рамках государственного сектора. Тем не менее, элементы УФФК связываются с Законом об управлении и финансах в государственном секторе, статья 1 которого определяет цель закона как "регулировать отношения, связанные с органами власти и ответственностью государственных организаций и должностных лиц в отношении подготовки, утверждения, расходов и отчетности по бюджету, кадровой политики и принципов оперативного управления бюджетных органов, бюджетного контроля и подотчетности". Такие темы как стратегический бизнес-план и стратегические цели, поставленные Правительством и бюджетными органами, а также

отчетность государственных бюджетных органов упоминаются в этом законе. Существует отсутствие координации и контроля выполнения этих положений в соответствии с моделью бухгалтерского учета COSO, которая определяет пять элементов системы УФФК:

- контроль внешних условий, что подразумевает общую структуру и культуру организации;
- управление рисками, которое осуществляется менеджерами;
- деятельность по контролю, которая определяется менеджерами с целью снижения оценённых рисков;
- информационное взаимодействие, подготовка отчетов и повышение уровня информированности;
- контроль и оценка, оценка успеха в отношении поставленных целей, мероприятий и их результатов.

Внутренний аудит. После 1 января 2013 года в государственных организациях Монголии были созданы подразделения внутреннего аудита в соответствии с поправками к Закону о бюджете. Подразделения внутреннего аудита децентрализованы и действуют под руководством соответствующего главного управляющего по бюджету. Статья 69 Закона о бюджете посвящена внутреннему аудиту и инспекции и определяет, что внутренние аудиторы имеют "такие же полномочия, как и государственные финансовые инспекторы".

Информация о работе внутренних аудиторов, их квалификации и профессиональной подготовке ограничена. В соответствии с Законом о бюджете основной акцент в проведении внутреннего аудита делается на финансовом контроле и аудите соответствия, а не на аудите учета рисков и результатов деятельности, а также системном аудите. Внутренние аудиты должны "осуществлять контроль за законодательством, финансовый контроль и инспекцию бюджетных средств, задолженности, платежей, доходов, расходов, программ и инвестиций, производить экспертизу и оценку, представлять рекомендации, обеспечивать управление рисками" (Закон о бюджете, статья 69.1). В Монголии не существует четкой разницы между аудитом, инспекцией и управленческим учетом, что противоречит международным нормам. В рамках внутреннего аудита разрешено предусматривать управление рисками, что является задачей каждого линейного руководителя государства и бюджетной организации.

Соответствующие правила и процедуры были приняты Правительством Монголии 11 сентября 2012 года. Резолюция № 129 определяет правила и устав внутреннего аудита, а также наделяет министра финансов контролирующей функцией. Устав внутреннего аудита определяет цели, сферу действия, принципы, организацию внутреннего аудита, а также права и обязанности внутренних аудиторов и т.д. Министр финансов утвердил резолюцию № 29 от 1 января 2013 года о комитетах внутреннего аудита, их деятельности, правах и обязанностях. Не имеется информации о том, каким образом сформированы эти комитеты и как они работают на практике.

Министерство финансов осуществляет функции по координации внутреннего аудита. "Центральный государственный административный орган, отвечающий за финансы и бюджет должен предоставить подразделениям внутреннего аудита во главе с главными управляющими по бюджету стандарты деятельности и методические указания" (Закон о бюджете, статья 69.2). Департамент бюджетного контроля и управления рисками был создан в Министерстве финансов и состоит из двух отделов – отдела внутреннего аудита, мониторинга и оценки, а также отдела финансовой инспекции.

Основным направлением деятельности Департамента является внутренний аудит и осуществление инспекционной деятельности; развитие управления рисками и обеспечение

систем внутреннего аудита Правительства правилами, политикой, стратегией, стандартами; улучшение правил внутреннего аудита и финансового контроля; предоставление профессиональных технических руководящих указаний, консультирование; осуществление политики, а также контроль, оценка и предоставление информации для пользователей. Представляется, что это подразделение осуществляет координацию функций внутреннего аудита, инспекции, управления рисками и бюджетного контроля, однако не существует четкого разграничения между этими функциями, что не является примером хорошей практики.

В соответствии с информацией, представленной на сайте Министерства финансов, Департамент бюджетного контроля и управления рисками осуществляет работу по повышению информированности общественности и распространению наилучшей практики внутреннего аудита, предоставляя профессиональную подготовку. Департамент разместил на сайте министерства финансов, среди прочего, презентации на следующие темы: контроль за выполнением рекомендаций с возможностью отслеживания; контроль качества; риск мошенничества и внутренний аудитор; эффективное проведение аудитов; управление рисками предприятия, международные принципы и тенденции; Институт внутренних аудиторов.

Имеется ограниченная информация о стратегии и политике проведения реформы в сфере финансового контроля и аудита. В то же время Правительство сообщило о том, что решением Министерства финансов в январе 2014 года был утвержден Стратегический план на среднесрочную перспективу по развитию внутреннего аудита в государственном секторе.

Инспекция. В Монголии есть отдельный Закон о государственном контроле и инспекции, а также централизованная организация профессиональной инспекции – Государственное агентство профессиональной инспекции, которое проводит оценку работы, проделанной министерствами, учреждениями, профессиональными инспекциями и местными административными организациями, в рамках реализации законодательства, указов Президента и решений Правительства. Инспекция подразумевает *"всеобъемлющие инспекционные меры, направленные на оценку соответствия деятельности (действий, бездействия), осуществляемой гражданами и юридическими сторонами, включая производство и продажу товаров, добычу, выполнение работ и услуг, требованиям, установленным в законодательстве"* (Закон о государственном контроле и инспекции, статья 31.1.1). Закон о государственном контроле и инспекции был принят в январе 2003 года.

Организация профессиональной инспекции может осуществлять запланированную, незапланированную и инспекционную деятельность. Кроме того, планирование деятельности происходит на основе оценки рисков и классификации рисков: низкий, средний, высокий - в зависимости от потенциальной угрозе жизни и здоровью человека, окружающей среде, общественной безопасности, а также возможных последствий (статья 54). В соответствии с классификацией высокий риск означает проведение ежегодной оценки, средний – проведение оценки один раз в два года и низкий - один раз в три года. Государственное агентство профессиональной инспекции освещает на своем сайте соблюдение основных принципов Лимской декларации. В течение прошлого года Государственное агентство профессиональной инспекции разместило 2568 выводов.

Структура Государственного агентства профессиональной инспекции имеет всеобъемлющий характер и охватывает все основные профильные направления инспекционной деятельности (центральный аппарат; Отдел стратегического планирования и политики; Отдел мониторинга и оценки; Управление по взаимодействию с государственными органами власти и внешним связям, Управление по инспекции в сфере финансов, труда и социального обеспечения; Управление по инспекции в сфере продовольствия и сельского хозяйства,

обрабатывающей промышленности и сфере услуг; Управление по контролю в сфере здравоохранения, образования, культуры и науки, Управление по контролю в сфере охраны окружающей среды и туризма, геологии и добычи полезных ископаемых; Управление мониторинга инфраструктуры; Управление пограничной инспекции).

Государственное агентство профессиональной инспекции сотрудничает с правоохранительными организациями. В 2012 году в ходе 90 инспекций из 247 инспекций были обнаружены признаки преступления, информация о которых была направлена в Независимое агентство по борьбе с коррупцией, полицию и т.д. Кроме того, существуют специальные положения по обеспечению надлежащего контроля за деятельностью и качеством работы Организации профессиональной инспекции. Закон о государственном контроле и инспекции наделяет контролируемую организацию полномочиями реагировать на результаты работы инспекции. Если в ходе проведения инспекции вскрываются признаки неправомочных действий и нарушения законодательства, контролируемая организация может обратиться с жалобой в инспекционную организацию. *"Соответствующая структура инспекционной организации должна рассмотреть жалобу и принять меры по удовлетворению в течение 30 дней с момента её получения. Если органы и должностные лица контролируемой организации или субъекта хозяйственной деятельности не согласны с решением инспекционной организации, они могут обратиться с жалобой в суд."* (статья 14.1 и 14.2)

Рекомендация 3.4.

- 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 её отделение от функции внутреннего аудита.**
- 4) Создать вторичное законодательство о функциях 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.**

3.5. Государственные закупки

Оценка³⁵

Оценка Закона о государственных закупках Монголии свидетельствует о том, что главным вопросом является значительный объем контрактов для государственного сектора, исключенных из сферы применения законодательства. Требуется внесение поправок в Закон с целью устранения или, по крайней мере, сведения к минимуму подобных исключений. В качестве альтернативы (хотя это и 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 другие конкурсные процедуры, которые могли бы обеспечить экономию, эффективность и прозрачность процесса закупок, а также сократить причины и риски, связанные с коррупцией.

Список конкурсных процедур закупок 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, и, тем самым, способствовать конкуренции. Положения Модельного закона ЮНСИТРАЛ о государственных закупках 2011 года могут быть использованы в качестве основы для разработки соответствующих законодательных актов. Некоторые процедуры, предусмотренные в Законе, могут потребовать изменений, так как они, как представляется, не отражают признанный международный передовой опыт в их отношении.

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

Положения закона, позволяющиекупающим организациям дробить товары, работы или услуги небольшими лотами, могут быть контрпродуктивными и привести к манипуляции с процедурами (обходу открытых процедур проведения торгов), и поэтому должны быть пересмотрены с тем, чтобы ликвидировать такого рода риски.

Положения, касающиеся применения национальных преференций, как представляется, открыты для манипуляций с результатами тендеров и нуждаются в ограничении.

Усовершенствовать систему отстранения от участия в закупках с тем, чтобы она предусматривала объективные основания для исключения участников торгов из процесса закупок. Информация об исключенных компаниях должна находиться в открытом доступе. Система запретов должна дополнять уголовные наказания за коррупцию и другие правонарушения в отношении использования запрещенных практик.

Некоторые требования закона в отношении оценки заявок, как кажется, содержат существенную степень субъективности, что подпитывает почву для коррупции.

³⁵ Анализ ситуации был несколько затруднен имеющимся неполным переводом последнего текста закона, а также сомнительными статистическими данными об объеме государственных закупок в стране (которые вряд ли могут по общей стоимости составлять всего 1 244 508 монгольских тугриков, а по количеству - лишь 361 контракт) и отсутствием обновленной информации на электронном портале закупок.

Положения закона о запросе разъяснения и открытии тендерных заявок также предусматривают возможность манипулирования с результатами торгов, в основном из-за лимитов времени, установленных в законе. Точно так же минимальные сроки для ограниченных торгов и отбора консультантов, как представляется, слишком жесткие, а, следовательно, способствуют манипуляции с результатами процесса отбора.

Закон предполагает значительную гибкость в отношении изменения условий контракта участниками торгов. Если это является общей практикой, то она должна быть искоренена, поскольку приводит к изменению условий конкуренции.

Критерии для отбора членов оценочного комитета, похоже, не носят обязательного характера, что может привести к конфликту интересов или непрофессиональной оценке тендерных заявок. В связи с этим требуется усилить положения Закона.

Штрафы, предусмотренные законом за нарушение его положений, во многих случаях представляются несоразмерно малыми по сравнению с масштабами потерь для экономики страны. Шкала штрафов подлежит пересмотру.

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

Несмотря на то, что в соответствии с законом предпочтение отдается электронным закупкам, требуется дальнейшее развитие более широкого спектра процедур, а также обеспечение своевременного и полного представления информации и раскрытия результатов торгов. Так, например, в настоящее время на портале электронных закупок страны (www.e-procurement.mn) не содержится информация о предоставлении каких-либо контрактов, кроме одного в 2013 году.

Положения, касающиеся профессионального обеспечения проведения закупок и создания всеобщих возможностей для участников закупок, должны быть усилены.

Рекомендация 3.5.

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

3.6. Доступ к информации

Оценка

Конституция Монголии, в статье, отличной от той, где провозглашается свобода на выражение своих убеждений (статья 16.17), гарантирует "право на поиск и получение информации в государственных учреждениях по любым вопросам, за исключением вопросов, относящихся к государственной тайне. С целью защиты свободы, чести, достоинства и прав человека, обороны страны, государственной безопасности, общественного порядка определенные государственные, ведомственные и личные тайны не подлежат разглашению по указанным мотивам".

Отдельный закон об открытости информации и праве на информацию (Закон о праве на информацию) был принят в июне 2011 года. Это рамочный закон о доступе к информации государственных учреждений; другими соответствующими законами являются Закон о государственной тайне (1995 г.), Закон об утверждении списка информации, отнесенной к государственной тайне (2004 г.), и Закон о неприкосновенности частной жизни (1995 г.). Закон о праве на информацию Монголии занимает 53-е место в глобальном рейтинге права на информацию (из 95 стран).³⁶

Сфера применения. Закон о праве на информацию регулирует как обязанности государственных учреждений по инициативной публикации информации (для обеспечения открытости), так и предоставление информации по запросу. В связи с последним закон предусматривает право граждан (граждан Монголии, иностранцев и лиц без гражданства, проживающих в Монголии), а также юридических лиц на получения по их просьбе всех видов информации, документов, соглашений и контрактов, находящихся в распоряжении организации, указанной в Законе, информации, связанной с имуществом, находящимся в распоряжении организации, а также любой другой информации о её деятельности. Сфера действия Закона о праве на информацию четко (и правильно) отделена от подачи петиций и жалоб, которая регулируется отдельным законом.

Закон охватывает широкий круг организаций, на которые распространяются требования о предоставлении информации (предварительной и по запросу): Секретариат Великого государственного хурала (Парламента); Администрация Президента; Аппарат Правительства; Канцелярия Совета национальной безопасности; центральные государственные или других государственных организаций; судебные органы и органы прокуратуры всех уровней; учреждения, созданные в соответствии с решениями Великого государственного хурала, за исключением Аппарата Правительства; административные учреждения местных муниципальных органов и органов местного самоуправления, юридические лица (частично или

³⁶ См. www.rti-rating.org/country_data.php. Рейтинг составляется НПО "Access Info" и "Centre for Law and Democracy" и отражает качество нормативных актов без оценки их применения.

полностью), находящиеся в ведении органов местного самоуправления; государственные (в том числе частично) юридические лица; неправительственные организации-исполнители конкретных функций органов исполнительной власти в соответствии с Законом о Правительстве; Национальное общественное радио и телевидение Монголии. Закон, однако, не применяется в целях "обеспечения открытости в деятельности вооруженных сил, пограничных и внутренних войск, а также разведывательных структур". Следует выяснить, может ли это исключение относиться только к упреждающим публикациям или также к доступу к информации на основании запросов. В любом случае такие широкие исключения не являются обоснованными - все государственные организации без исключения должны быть включены в сферу действия положений об открытости и доступе к информации; исключение должно определяться не типом учреждения, а содержанием конкретной информации и должно регламентироваться общими правилами об ограничении доступа к информации.

Представляется также целесообразным, чтобы Парламент и Президент также относились к сфере применения Закона, а не только их секретариаты (администрации), поскольку это может вывести из под действия Закона, например, информацию, связанную с законотворческой работой члена парламента или Президента, а не только их секретариатов.

Процедура. Закон о праве на информацию содержит излишние формальности в отношении запросов на предоставление информации. В частности, в статье 11.3.1. требуется, чтобы запросчик указал свое полное имя, адрес, адрес электронной почты, номер телефона, номер национального удостоверения личности или его эквивалента и подпись (государственный регистрационный номер и подпись уполномоченного лица в случае юридического лица). В соответствии со статьей 12.2.3. проситель должен также "реалистично и четко указать необходимую информацию". Должностное лицо государственного учреждения должно проверить точность личной информации применительно к гражданину и юридическому лицу, по номеру национального удостоверения личности или документа, являющегося его эквивалентом. Кроме того, существует требование о включении цифровой подписи в электронный запрос на информацию (статья 15).

Личность запросчика имеет значение только в том случае, если запрашивается информация о нем самом/ей самой, во всех остальных случаях нет необходимости требовать идентификации и дополнительные контактные данные. Это нарушает принцип максимального раскрытия, а формальности в отношении запроса не должны превышать тех, которые необходимы для обработки запроса.

Закон предусматривает, что информация может быть представлена в устной форме, в письменном виде и в электронной форме, а гражданин и юридическое лицо могут изучить информацию лично. Тем не менее, это касается путей предоставления, а не запроса информации. Поэтому было бы полезно четко установить, что запрос информации может подаваться в любой форме, удобной для лица (в письменной форме, устно, по электронной почте или с использованием других технических средств).

Закон (статья 14) предусматривает незамедлительное, если это возможно, рассмотрение запроса на информацию и направление ответа на него. Если иное не предусмотрено законами, информация должна быть представлена в течение 7 рабочих дней. Если запрашиваемая информация не находится в распоряжении организации, последняя должна передать запрос в соответствующую организацию в течение 2 рабочих дней, а также проинформировать о такой передаче запрашивающую сторону (статья 13.1.3.). Эти положения достойны похвалы, поскольку обеспечивают быструю обработку запроса и предоставление информации. В статье 14.9., тем не менее, говорится о том, что, "если это будет сочтено необходимым", 7-дневный срок может быть однократно продлен еще на 7 дней. Это не четкое положение: формулировка

"если это будет сочтено необходимым" оставляет слишком много на усмотрение запрашиваемой организации, эта формулировка должна быть заменена на более конкретное указание, в каких случаях срок обработки запроса может быть продлен (например, если необходимо проконсультироваться с третьей стороной или требуется поиск среди значительного количества данных).

В законе говорится о должностных лицах, которые имеют дело с запросами на информацию, но не предусматривается назначения специальных сотрудников (подразделений), которые должны заниматься обработкой информационных запросов.

Закон о праве на информацию предусматривает случаи, когда раскрытие информации "запрещено" (статьи 18-21): если существуют обоснованные причины того, что публичное предоставление информации может нанести ущерб национальной безопасности и государственным интересам Монголии; если информация связана с вопросами, находящимися в ведении Банка Монголии, Комиссии по финансовому регулированию, государственных административных учреждений, ответственных за вопросы конкуренции и проведения специализированных инспекций; если это необходимо для защиты секретов государства, организации и физического лица на время проведения расследования, следствия и судебного преследования; если информация касается заключения международного договора или соглашения; если информация связана с интеллектуальной собственностью и отсутствует разрешение владельца; если имеет место раскрытие личной информации без согласия лица (за исключением имени и фамилии, возраста, пола, профессии, образования, должностного положения, рабочего адреса и номера телефона); в случае наличия секрета коммерческой организации без её письменного согласия; в "других случаях, упомянутых в законах и законодательных актах".

Указанные выше положения о запрете на раскрытие некоторых категорий информации вызывают озабоченность по ряду вопросов:

- 1) Только исключение информации по соображениям "национальной безопасности и государственных интересов Монголии" формулируется со ссылкой на качественные условия – наличие "обоснованных причин" и "вреда". Это можно рассматривать как проведение "проверки на наличие вреда", при этом ограничение доступа зависит от возможного ущерба, причиненного охраняемым законом интересам. Все другие исключения сформулированы категорически в абсолютном выражении, принадлежность к определенной категории информации является достаточной для того, чтобы запретить раскрытие информации.
- 2) Что касается первого основания ("наносит ущерб национальной безопасности и государственным интересам Монголии"), не ясно, что имеется в виду под "государственными интересами Монголии", это основание является слишком расплывчатым и подвержено возможному злоупотреблению.
- 3) Список запретов на раскрытие информации является открытым, он может быть продолжен на основании других законов и даже "законодательных актов", которые представляют собой вторичное законодательство, принимаемое административными и другими органами власти. Это позволяет производить неограниченное и неконтролируемое расширение типов информации, подпадающей под неразглашение.
- 4) Отсутствует требование о соразмерности ограничения доступа к информации, в частности, если только часть документа ограничена в доступе, то остальная её часть должна быть доступной.
- 5) Закон о праве на информацию, как представляется, не распространяется на положения, касающиеся государственных секретов, которые включают Закон о государственной тайне (1995 г.) и Закон об утверждении списка информации, отнесенной к

государственной тайне (2004 г.). "Государственные секреты", о которых говорится в статье 18 Закона о праве на информацию, касаются только информации, связанной с расследованием, следствием и судебным преследованием. Статья 5.1.3. обеспечивает "открытость всей информации за исключением информации, отнесенной к государственной тайне в соответствии с законом". Это исключает значительную часть публичной информации из общего доступа к информации, что является неприемлемым. Процедура ограничения доступа к информации, представляющей государственную тайну, может регулироваться отдельными законами и правилами, но они должны подпадать под общие положения о доступе к информации, в частности в том, что касается процедурных аспектов подготовки и обработки информации, оснований для отказа в доступе, обжалования и т.д.

В целом международные нормы и передовой практический опыт рекомендуют³⁷, чтобы ограничения (отказ) в доступе к информации осуществлялись с учетом рассмотрения каждого случая в отдельности и были разрешены только если они основываются на законе, соразмерны и необходимы в демократическом обществе с целью защиты законных публичных и частных интересов, когда раскрытие информации причинит или может причинить существенный вред этим интересам и когда такой вред перевешивает общественный интерес в раскрытии запрашиваемой информации³⁸. Указанные выше условия для ограничения доступа называются "трехсоставляющим тестом" или проверкой на наличие вреда и на общественный интерес. Любая обработка запросов на информацию должна исходить из презумпции максимального раскрытия информации, а также того, что вся информация, находящаяся в распоряжении государственных органов, считается открытой без исключения для любой категории (типа) информации, в том числе государственных секретов и персональных данных; государственный орган, получивший запрос на информацию, для ограничения доступа к ней должен будет обосновать наличие всех трех необходимых для этого условий: (i) ограничение, связанное с защитой законных интересов, (ii) возможный ущерб интересам в результате разглашения, и (iii) ущерб перевешивает общественный интерес в раскрытии информации. Такой подход позволяет найти баланс для удовлетворения различных интересов, например, право на информацию и право на неприкосновенность частной жизни, при этом ни один из них не является абсолютным или превышает другого.

Международные стандарты требуют, чтобы существовал независимый механизм надзора за реализацией права на обеспечение доступа к информации. Такой механизм должен дополнять возможности административного и судебного обжалования. Он может существовать или в виде специального института (комиссии или комиссара по вопросам доступа к информации, иногда совмещенного с органом по защите персональных данных), или общего омбудсмена. Тем не менее, последний вариант не может быть признан оптимальным, поскольку омбудсмен

³⁷ См. в числе прочих источников: Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам, 2009 г.; Межамериканский модельный закон о доступе к информации, 2010 г.; Модельный закон о доступе к информации для Африки, 2011 г.; Модельный закон о свободе информации Международной организации "Статья 19"; Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию ("The Tshwane Principles"), июнь 2013 г.; Общий комментарий № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, сентябрь 2011 г., Комитет по правам человека.

³⁸ Такие законные интересы могут отличаться, но международные договоры, касающиеся свободы выражения мнений и информации, должны использоваться в качестве основы для их разработки (например, статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 10 Европейской конвенции по правам человека).

не имеет права принимать обязательные для исполнения решения и давать поручения на раскрытие информации.³⁹

В соответствии с Законом о праве на информацию Монголии подача жалобы на действия или бездействие государственной организации и ее должностного лица, нарушающих право на получение информации, может быть подана в организацию или должностному лицу более высокого уровня, Национальную комиссию по правам человека (институт омбудсмена) или в суд. Закон о Национальной комиссии по правам человека Монголии предусматривает, что члены Комиссии могут предъявлять требования и давать рекомендации, касающиеся нарушения прав человека и основных свобод; соответствующие организации, к которым состоялось такое обращение, обязаны его рассмотреть и представить ответ в письменном виде в течение одной недели в ответ на требование и в течение 30 дней - на рекомендации. Члены Комиссии могут обратиться в суд в соответствии с процедурой, предусмотренной законом, в отношении предприятий, организаций или должностных лиц, которые отказались принять соответствующие меры, предусмотренные в требовании и/или рекомендации. Члены Комиссии также имеют право публиковать свои требования или рекомендации через средства массовой информации. Не ясно, какая процедура используется в судах при рассмотрении представлений членов Комиссии и какие действия принудительного характера могут иметь место. Поэтому невозможно оценить, насколько эффективным является этот механизм.

Санкции. Закон о праве на информацию предусматривает только дисциплинарные санкции в соответствии с Законом о гражданской службе, которые должны применяться к гражданским служащим за нарушение правовых положений об открытости информации и праве на информацию. Такие меры должны быть применены компетентным органом, который произвел назначение гражданского служащего. Гражданский служащий, который "неоднократно, или в серьезной степени" нарушает право на получение информации, подлежит увольнению компетентным должностным лицом. Неспособность произвести увольнение такого служащего должна привести к штрафу, который налагается судьей в отношении соответствующего лица, принимающего решение (в размере 5 минимальных размеров оплаты труда или около 550 долл. США). Отсутствует какая-либо информация об административных санкциях за несоблюдение положений о доступе к информации.

Инициативная публикации. Закон о праве на информацию Монголии в отдельной главе содержит исчерпывающие положения об инициативном раскрытии определенной информации. Эти положения достойны самой высокой оценки. Закон предусматривает открытость информации в четырех областях: оперативная деятельность; людские ресурсы; бюджет и финансы; закупка товаров, работ и услуг государством и местными органами власти. Он включает подробный перечень информации, которая должна быть раскрыта по каждому из этих направлений, в том числе с размещением на официальных сайтах.

Диффамация. Уголовный кодекс Монголии содержит ряд составов преступлений оскорбления и клеветы:

- Статья 110 (в переводе, предоставленном властями Монголии, называется "Клевета", однако касается оскорбления) вводит уголовную ответственность за умышленное унижение чести и достоинства лица, совершенное в средствах массовой информации - наказываются штрафом в размере от 20 до 50 минимальных размеров оплаты труда (от 2200 до 5500 долл. США) или в виде лишения свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

³⁹ См. "Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достигнутый прогресс и проблемы, 2009-2013", ОЭСР, 2013, стр. 141: www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm.

- Статья 111 (Клевета) вводит уголовную ответственность за распространение заведомо ложной информации, порочащей другое лицо, и карается санкциями, аналогичными тем, которые представлены в статье 110, но более серьезными за преступления, совершенные при отягчающих обстоятельствах (клевета в средствах массовой информации лицом, к которому было ранее применены меры уголовного наказания за клевету и оскорбления - максимальное наказание в виде лишения свободы от 3 до 6 месяцев; клевета, связанная с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления - максимальное наказание в виде лишения свободы от 2 до 5 лет).
- Статья 231: оскорбление государственного должностного лица или "государственного инспектора общественного порядка" в общественном месте в ходе выполнения им его служебных обязанностей наказывается штрафом в размере от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, от 100 до 150 часов исправительных работ или в виде лишения свободы на срок от 1 до 3 месяцев.
- Статья 259: "Клевета" в отношении судьи, гражданского представителя, дознавателя, следователя, прокурора, адвоката или лица, ожидающего решение суда в связи с рассмотрением дела в суде, проведение расследования и разбирательства суда наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, от 100 до 250 часами исправительных работ, либо лишением свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

Все соответствующие правонарушения предусматривают жесткие санкции в виде лишения свободы; клевета с обвинением в совершении серьезного или тяжкого преступления повлечет особенно тяжелое наказание - большой штраф или лишение свободы на срок не менее 2 лет.

Уголовное преследование за клевету и оскорбление, особенно с возможностью лишения свободы в качестве наказания, имеет значительный ограничивающий эффект в отношении средств массовой информации и журналистской деятельности, в том числе проведения журналистских расследований, которые крайне важны для выявления и разоблачения коррупции в обществе. Оно также негативно влияет на сообщения (уведомления) о коррупции и разоблачителей. Особенно это касается случаев, когда более серьезные санкции применяются за оскорбление или клевету государственных должностных лиц. Это также противоречит международным нормам, в соответствии с которыми государственные должностные лица могут подвергаться значительно более серьезной критике вместо того, чтобы пользоваться более высокой степенью защищенности.

Как было отмечено в Итоговом отчете о реализации Стамбульского плана действий в 2008-2013 годах, существование законов, вводящих уголовное преследование за клевету, и их применение на практике, было расценено в ходе мониторинга СПД как серьезное препятствие на пути к свободной деятельности средств массовой информации, которые не могут в таких условиях выполнять надлежащим образом свои контролирующие функции. Отчеты мониторинга СПД постоянно рекомендуют отменить общую уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также отдельные преступления, связанные с оскорблением или посягательством на честь некоторых государственных должностных лиц, а также осуществлять регулирование этих отношений исключительно на основе гражданского права.⁴⁰

Поэтому Монголии настоятельно рекомендуется отменить уголовные и административные санкции за оскорбление и клевету в любой форме. Ущерб для репутации, чести и достоинства лица должен рассматриваться в качестве гражданского деликта в рамках гражданского судопроизводства в гражданских судах, которые могут вынести решение о возмещении ущерба в пользу потерпевшей стороны. Одновременно инструменты гражданского права должны

⁴⁰ "Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достигнутый прогресс и проблемы, 2009-2013", ОЭСР, 2013, р. 143.

обеспечить адекватные ограничения, которые не позволят задушить свободу информации в результате неоправданной критики или необоснованных требований возмещения ущерба (например, в результате введения судебных сборов пропорционально сумме претензий и представления короткого срока исковой давности для таких судебных исков, освобождения от ответственности за выражение субъективных мнений, обязательное наличие злого умысла со стороны клеветника для принятия постановления в пользу потерпевшей стороны).

Открытость добывающих отраслей. Монголия является страной, отвечающей требованиям Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) с октября 2011 года (процесс начался в 2005 г.). Это означает, что в стране выпускаются отчеты ИПДО, которые раскрывают информацию о доходах от добычи природных ресурсов. Компании раскрывают сведения о выплате налогов и других платежах, а Правительство обнародует информацию о доходах; эти два набора данных сравниваются и сверяются независимыми аудиторами. Национальный совет ИПДО Монголии, который несет ответственность за координацию и контроль и возглавляется премьер-министром, а также Межведомственная рабочая группа, которой поручена реализация ИПДО, были созданы в январе 2006 г.; их состав был обновлен в 2009 г. и 2012 г.; Секретариат ИПДО Монголии, был создан по решению премьер-министра в 2007 г. и с декабря 2011 г. в нем работают на полной ставке трое сотрудников. Стратегия ИПДО для Монголии на 2010-2014 гг. была одобрена Советом в 2010 году. Правительство Монголии предложило принять Закон о прозрачности добывающих отраслей в 2014 году.⁴¹

Отчет по сверке ИПДО за 2012 год (подготовлен консорциумом Мур Стивенс, Великобритания, и монгольской компанией Далай-ван) был утвержден Советом в декабре 2013 г. и опубликован. Отчеты 200 компаний были согласованы применительно к 33% доходов национального бюджета в 2012 году. Расхождения были несколько выше чем в отчете по сверке за 2011 год и составили 360 млн. монгольских тугриков (примерно 155 тыс. евро).⁴²

Прозрачность бюджета. Международный индекс прозрачности бюджета (internationalbudget.org) зафиксировал улучшение бюджетной прозрачности Монголии с 2006 г. - показатель возрос с 18% в 2006 году до 60% в 2010 году, однако затем снизился до 51% в 2012 году (среднемировой рейтинг составил 43).⁴³

Показатель для Монголии указывает на то, что Правительство предоставляет общественности лишь некоторые сведения о государственном бюджете и финансовой деятельности в течение финансового года. Это делает трудным для граждан обеспечивать подотчетность Правительства в вопросах управления государственными финансами. Международное бюджетное партнерство, который отвечает за обновление индекса, отметило в этой связи, что Правительство Монголии может значительно увеличить прозрачность бюджета за счет введения ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых могут быть осуществлены почти без затрат для Правительства. Был сделан ряд рекомендаций для Правительства Монголии в целях улучшения обеспечения прозрачности бюджета и контроля, а также общественного участия в процессе составления бюджета.⁴⁴

Рекомендация 3.6.

⁴¹ Источник: <http://english.eitimongolia.mn/content/6313.shtml>.

⁴² Там же. Доклады, которые доступны на сайте ИПДО Монголии: <http://english.eitimongolia.mn/filelibrary/13.shtml?sel=>.

⁴³ Источник: <http://survey.internationalbudget.org/#profile/MN>.

⁴⁴ См.: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-MongoliaCS-English.pdf>.

- 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 причинения 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.*

3.7. Политическая коррупция

Оценка

Закон о политических партиях регулирует создание политических партий, устанавливает нормы в отношении их деятельности, организации и прав, а также, в главе 4, - финансирования политических партий. Эта глава определяет правила в отношении капитала, партийных доходов и расходов, членских взносов и пожертвований, государственных субсидий и финансового аудита партии.

По вопросу финансирования со стороны государства статья 19 Закона о политических партиях определяет, что Правительство осуществляет однократное субсидирование партии, имеющей места в Парламенте, в течение трех месяцев после объявления результатов выборов. Каждый голос оценивается в 1000 монгольских тугриков⁴⁵, а количество голосов партии на парламентских выборах подлежит сравнению с общим количеством голосов. Партия, которая имеет места в Парламенте, получает ежеквартальное финансирование из государственного бюджета в течение выборного срока и за каждое место в парламенте

⁴⁵ 1000 монгольских тугриков эквивалентны примерно 0,56 долл. США.

получает 10 млн. монгольских тугриков. 50% этих ассигнований должны быть израсходованы на парламентских выборах. Отсутствует какая-либо информация о применении этих положений на практике.

Закон о политических партиях не устанавливает правила по предотвращению конфликта интересов, но многие политические должности (Президент Монголии, членов Великого государственного хурала, члены Правительства и многие другие) подпадают под регулирование других законов - Закона о гражданской службе и Закона о регулировании государственных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе. Это означает, что в отношении политических государственных должностных лиц применяются общие правила по предотвращению конфликта интересов (см. соответствующий раздел выше).

В отношении проведения ревизионной проверки деятельности партии в Законе говорится, что контрольный орган партии должен осуществлять проверку финансовой деятельности партии. Центральный орган партии должен выпустить консолидированный отчет после того, как соответствующая организация подготовит финансовый отчет. Проверка финансовой деятельности партии осуществляется ежегодно, а результаты ревизии должны быть опубликованы. Не совсем ясно, что означает "контрольный орган", насколько глубоко он проверяет финансы партии и каковы его полномочия. Неопределенность существует также в отношении консолидированного отчета - не ясно, когда он должен быть составлен, кто несет за это ответственность, открыт ли он для общественности. Кроме того, не ясно, кто должен проводить аудит партийных финансов, когда, в каком объеме и каким образом публикуются результаты.

Руководителям, финансовому директору и другим сотрудникам партии, занимающим старшие управленческие должности, запрещено занимать должности в сфере финансов в каком-либо политическом фонде, ассоциации, организации и компании. Руководителю партии запрещено участвовать в финансовой и бюджетной деятельности партии. Вопросы, связанные с представлением отчетности по вопросам финансирования президентских, парламентских выборов и выборов в провинциях, городах, округах, районах, регулируются положениями избирательного законодательства.

Верховный Суд проверяет, насколько устав, платформа партии и изменения (поправки) к ним соответствуют Конституции Монголии и Закону о партиях. Партии должны зарегистрировать свои устав, платформу и изменения в Верховном Суде Монголии в течение 10 дней.

Основной санкцией за нарушение положений о финансировании партии является административный штраф. Для некоторых нарушений закона предусматривается изъятие доходов или дотации. Общей чертой этих положений (статья 24 "Ответственность за нарушение закона") является то, что в них ничего не говорится о том, какова процедура, кто проводит расследование этих правонарушений и кто применяет санкции. Такая неопределенность может привести к неэффективной деятельности контролирующих организаций, а также к нарушению прав партий. Это представляет собой серьезную проблему, особенно в том, что касается правил финансирования партии, поскольку санкции против политических партий, доноров и партийных руководителей всегда являются крайне деликатным вопросом с политической точки зрения.

Закон не регулирует так называемых связанных лиц, например, в ситуациях, когда политическая партия создает другие субъекты хозяйственной деятельности (молодежные клубы, клубы по интересам и другие структуры для привлечения людей или ресурсов). Практика других стран показывает, что, если закон определяет ограничения и запреты на

деятельность политических партий, они пытаются обойти закон с помощью различных аффилированных организаций или лиц.

Подробные правила проведения избирательных кампаний содержатся в законодательстве о выборах - Законе о выборах в Великий государственный хурал (Парламент), Законе о выборах Президента Монголии, Законе о выборах в хуралы гражданских представителей аймаков, сумов и багов. Эти правовые акты содержат аналогичные правила финансирования и проведения избирательных кампаний: расходы, которые в процессе выборов должны осуществляться государством или муниципальными образованиями, правила по проведению предвыборной кампании, запреты и ограничения, расходы на выборы - правила использования счета для осуществления расходов на выборы, дотации на проведение избирательной кампании, отчет о расходах в связи с проведением выборов. В законодательстве также определены меры наказания за нарушение избирательного законодательства и юрисдикция разрешения жалоб и споров, возникающих в связи с нарушением избирательного законодательства.

Статья 37.1 Закона о выборах в Великий государственный хурал (Парламент) Монголии определяет, что Всеобщая избирательная комиссия (ВИК) устанавливает (к 1 февраля года проведения выборов) максимальную сумму расходов на проведение выборов кандидата в округе с учетом размера и расположения округа, его населения, а также максимальную сумму расходов на проведение выборов со стороны партии или коалиции. Очень похожий механизм содержится в других законах, касающиеся проведения выборов. Позитивным является положение о том, что устанавливается потолок расходов в связи с проведением выборов, однако, не ясно, на основании каких правил или принципов, что оставляет его полностью на решение Всеобщей избирательной комиссии.

Функционирование системы финансирования избирательных кампаний на практике можно проследить на примере президентских выборов 2013 года. По данным Отчета ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, Закон о выборах Президента (ЗВП) предусматривает частные пожертвования в качестве единственного источника финансирования для партий и кандидатов. В феврале 2013 года ВИК установила максимальную величину расходов на проведение выборов в размере 5,1 млрд. монгольских тугриков (около 2,7 млн. евро на время предвыборной кампании) - на одну партию и 3,1 млрд. монгольских тугриков (около 1,6 млн. евро) - на одного кандидата. В соответствии с ЗВП пожертвования на кампанию могут быть сделаны только в год парламентских выборов и ограничиваются 40 минимальными размерами оплаты труда, что эквивалентно 10 млн. монгольских тугриков (около 5300 евро) на одно физическое лицо и в пять раз больше – на одно юридическое лицо. Закон также запрещает пожертвования из целого ряда источников (от иностранных государств, организаций и граждан, государственных или местных органов власти и принадлежащих им юридических лиц, профсоюзов, религиозных организаций и НПО). Нарушения наказываются штрафами, которые значительно меньше, чем возможные избыточные пожертвования, однако любая сумма, превышающая предел соответствующего пожертвования, подлежит конфискации. Поскольку политические партии должны были представить окончательные отчеты через 30 дней после проведения выборов, никакая финансовая информация не была обнародована кандидатами в период проведения выборов. К установленным ЗВП требованиям в отношении отчетности относится указание полного имени, адреса и суммы пожертвований граждан или юридических лиц, а также получение, рассмотрение и публикация ВИК этих отчетов в течение 45 дней после выборов.⁴⁶

⁴⁶ Выборы Президента 26 июня 2013 г., Наблюдательная миссия ОБСЕ/БДИПЧ, заключительный доклад, сентябрь 2013, стр. 13: www.osce.org/odihr/elections/105150.

В отношении финансового мониторинга выборов закон устанавливает, что Всеобщая избирательная комиссия осуществляет следующие полномочия: 1) наблюдение за осуществлением финансирования и расходов политических партий, коалиций и кандидатов в ходе выборов; 2) обзор финансовых отчетов избирательных комитетов; 3) получение информации от партий, коалиций, кандидатов и избирательных комитетов в рамках своих полномочий; 4) получение информации о финансировании выборов от государственных и прочих органов, должностных лиц и физических лиц; 5) обобщение и сбор документов, связанных с нарушениями в ходе финансирования и расходования средств в период проведения выборов. В случае необходимости к деятельности Комиссии по расследованию могут быть подключены соответствующие следственные органы, в том числе государственные ревизионные органы.

В своем докладе по наблюдению за выборами в ходе последних президентских выборов в июне 2013 года ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что ВИК видит свою роль только в качестве посредника в этом процессе и не производит аудит отчетов, хотя ЗВП наделяет ВИК полномочиями ходатайствовать о проведении государственного аудита финансов и расходов партии или кандидата в случаях, когда ВИК сочтет это необходимым. В составе ВИК только один человек назначен для наблюдения за ходом политического финансирования, в дополнение к учету расходов всеми избирательными комиссиями. Отчет ОБСЕ/БДИПЧ содержит вывод о том, что, вместе взятые, эти факторы могут подорвать эффективность контрольных механизмов, введенных ЗВП, и потенциально ослабить общественное доверие к методам финансирования избирательных кампаний. Это было подчеркнуто целым рядом собеседников из числа представителей от гражданского общества миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами.⁴⁷

Комиссия должна создать в период проведения выборов Независимый совет СМИ, состоящий из внештатных сотрудников. Профессиональные средства массовой информации, неправительственных организаций, а также политические партии и избирательные объединения, участвующие в выборах, должны иметь равное представительство в Независимом совете СМИ. Совет СМИ контролирует, насколько в равной степени обеспечивается участие политических партий, коалиций и кандидатов в рекламных и информационных мероприятиях, рассматривает жалобы и обращения политической партий, коалиций, кандидатов, юридических лиц и граждан в отношении такого рода проблем, а также представляет заключение и предложения в Комиссию. Комиссия определяет состав и порядок работы Независимого совета по средствам массовой информации.

Один из вопросов, требующим уточнения, является разграничение полномочий между центральным избирательным органом (Всеобщей избирательной комиссией) и Государственным управлением аудита. В соответствии с поправками в Закон о государственном аудите от 15 декабря 2011 года (статья 15) Государственное управление аудита отвечает за проведение аудита и подготовку заключений на расходы государственного бюджета, направленные на проведение выборов, в частности финансирование и расходование средств в ходе избирательной кампании кандидатов, партий или коалиций. Государственное управление аудита уполномочено производить анализ и подтверждать достоверность пожертвований от юридических лиц и граждан для политических партий и участников коалиций, которые планируют принять участие в выборах за год до парламентских выборов. Государственное управление аудита направляет свои выводы во Всеобщую избирательную комиссию.

⁴⁷ Там же, стр. 14.

Закон о центральном избирательном органе определяет, что этот орган осуществляет контроль за размерами пожертвований и расходованием средств от пожертвований, полученных от политических партий, коалиций и кандидатов на выборах, а также анализ их отчетов об использовании денежных средств, предназначенных на проведение выборов, с последующей публикацией таких отчетов.

К сожалению, отсутствуют статистические данные о результатах деятельности обеих организаций на английском или русском языках.

В 2013 году Президент Монголии, после своего переизбрания на должность, предложил пересмотреть законодательство о финансировании политических партий и избирательных кампаний; соответствующая рабочая группа была создана в парламенте.

Рекомендация 3.7.

- 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.**

3.8. Добропорядочность судебной системы

Оценка

В соответствии с Конституцией Монголии судебная система Монголии включает: Верховный суд, действующий в качестве суда кассационной инстанции (25 мировых судей; судебные палаты по уголовным, гражданским и административным делам); суды аймаков (провинциальные) и столичные суды, которые являются апелляционными судами; суды сумов (окружные), межокружные и районные суды, которые являются судами первой инстанции. Могут быть также сформированы специализированные суды, такие как уголовные, гражданские и административные суды. Система специализированных административных судов была создана в 2004 году в составе из 21 административного суда в аймаках и столице, Административного апелляционного суда (создан в 2011 г.) и Верховного суда; общие суды первой инстанции действуют как административные суды по рассмотрению жалоб против местной администрации и должностных лиц.

Согласно Конституции, судьи должны быть независимы и подчиняться только закону. Запрещается частному лицу или какому-либо государственному должностному лицу (включая Президента, премьер-министра, членов Парламента или Правительства, а также официальному лицу политической партии или другой общественной организации) вмешиваться в выполнение судьями своих обязанностей. Генеральный судебный совет функционирует в целях обеспечения независимости судебной власти. Он занимается отбором судей из числа адвокатов, защитой их прав и другими вопросами, касающимися обеспечения независимости судебной системы.

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 15 апреля 2013 года.

Гарантии независимости. В дополнение к положениям Конституции Закон о судах также дает ясные гарантии независимости судебной власти. Он предусматривает, что судебная система является независимой от законодательной и исполнительной власти, осуществляет судебную власть беспристрастно и независимо от какого-либо юридического или физического лица. Запрещается принимать любые законы или издавать какие-либо административные нормативные акты, которые принижают или посягают на независимость судебной системы. Председателю любого суда первой инстанции запрещается вмешиваться в процесс вынесения судебного решения каким-либо судьей, давать указания или передавать дело конкретному судье или действовать в этом плане каким-либо иным образом. Государство должно обеспечить политические, правовые, экономические и другие гарантии и условия для обеспечения независимости судебных органов. Система судебных органов имеет свои собственные администрации, которые управляются Генеральным судебным советом и судебным секретариатом, отношения, касающиеся их деятельности, регулируются законом. Эти и другие гарантии независимости, которые содержатся в законодательстве, заслуживают высокой оценки и должны строго соблюдаться на практике. Запрет на вмешательство председателя суда в судебное разбирательство особенно примечательно, поскольку, как и в других странах СПД, это является источником излишнего влияния на судей.

Важными являются также гарантии финансовой независимости. Закон о судах устанавливает, что судебная власть должна иметь независимый бюджет, и Правительство будет создавать условия для его непрерывного функционирования (статья 6); судебные органы должны иметь независимый бюджет, бюджет по программам для судов Монголии является составной частью государственного бюджета; Генеральный судебный совет планирует и готовит проект бюджета текущей деятельности и проект бюджета капиталовложений по программам для судов всех инстанций и представляет их непосредственно в Великий государственный хурал (Парламент); запрещается производить сокращение бюджета на судебную деятельность по сравнению с предыдущим годом; судам запрещено получать пожертвования или финансовую помощь в какой-либо форме от иностранных и национальных частных лиц и/или юридических лиц за исключением реализации проектов и программ международной, гуманитарной помощи с привлечением кредитов или активов в рамках международных договоров или соглашений Монголии (статья 28). Непосредственное участие Генерального судебного совета в разработке проекта бюджета судебной системы и его представлении в Парламент, независимо от исполнительной власти, представляют собой положения, которые следует приветствовать и которые отсутствуют во многих других странах.

Назначение. Для судей в Монголии не существует испытательного срока; все судьи назначаются на постоянной основе, т.е. до их выхода на пенсию. Все судьи назначаются Президентом Монголии по предложению Генерального судебного совета - кандидатуры судей Верховного суда первоначально вносятся в Парламент Генеральным судебным советом. До

представления судебные кандидаты отбираются Генеральным судебным советом и его Судебной квалификационной комиссией; информация о вакансиях размещается на сайте Совета. Оценка кандидатов осуществляется Судебной квалификационной комиссией; затем Генеральный совет проводит собеседование с каждым кандидатом и голосование; кандидаты с наибольшим количеством голосов представляются Президенту. Президент не обязан следовать рекомендации Совета и может отклонить кандидатуру. Нет никаких указаний, на основании каких качеств производится оценка кандидата, в частности, что необходима профессиональная компетентность; не существует также объективной оценки (например, тесты, стандартные экзамены).

Председатели судов. Председатель Верховного суда назначается Президентом Монголии на 6-летний срок; председатели всех других судов назначаются Президентом по предложению Генерального судебного совета, судьи-председатели судебных палат - по предложению главного судьи соответствующего суда. Это возлагает на политическую должность Президента чрезмерные полномочия, даже с учетом участия Генерального судебного совета, который готовит предложения, не имеющие обязательной силы. Наилучшая 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 т.д.) или оказать воздействие на судей (путем влияния на распределение средств, выплату заработной платы или предоставление каких-либо других выгод для судей и т.д.). Полномочия председателя суда для инициирования дисциплинарного производства в отношении судей также проблематичны, и они должны быть отменены.

Закон о судах Монголии уже обеспечивает функционирование консультативной конференции судей в каждом суде, которая, в частности, имеет следующую сферу полномочий: определять внутреннюю организационную структуру суда и регламент деятельности совместно с секретариатом суда, за исключением вынесения решения по конкретным делам или спорам; определять порядок назначения председателей на заседаниях суда; определять многоместный состав судей для участия в заседаниях суда; выдвигать кандидата в Генеральный судебный совет; выдвигать кандидатуру на должность главного судьи соответствующего суда; выдвигать кандидата в члены Комитета судебной этики; утверждать правила распределения рассматриваемых дел. Эти полномочия Судебного совета должны развиваться и расширяться и в дальнейшем.

Увольнение. Помимо выхода на пенсию, отставки и объективных оснований для прекращения занятия судебной должности (смерть, болезнь и т.д.), Закон о правовом статусе судей предусматривает следующие основания: участие в деятельности, несовместимой с должностью судьи; судья, имеющий дисциплинарное наказание, совершил еще одно правонарушение в течение одного года; вступление в силу приговора суда о наказании судьи за совершение уголовного преступления; аннулирование лицензии на осуществление профессиональной деятельности юриста⁴⁸. Вступление в силу решения о принудительном лечении; злоупотребление служебным положением, повлиявшее на независимость статуса судебных органов и соответственно на решение суда, или оказание давления на службу в пользу одной из сторон.

⁴⁸ “Лицензия на осуществление профессиональной деятельности юриста” является официальным документом, который подтверждает право заниматься юридической практикой согласно требованиям Закона о правовом статусе юристов.

Основания для увольнения в связи со злоупотреблением служебным положением требуют разъяснений; как представляется, это слишком широкая формулировка и она является уязвимой с точки зрения возможности неправильного толкования. Более того, если превышение полномочий или коррупционные правонарушения подпадают под понятие "злоупотребление", то они являются основанием для увольнения.

Судебный совет. Монголия учредила Генеральный судебный совет, который является важным элементом для обеспечения независимости судебных органов в соответствии с Конституцией Монголии. Новый Закон о судебной администрации предусматривает, что Совет состоит из 5 членов, в том числе трех человек, номинированных соответственно конференциями (консультативными ассамблеями) судей, которые представляют суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, одного представителя Монгольской Ассоциации адвокатов и одного представителя Министерства юстиции. Президент Монголии назначает членов Совета на основании указанных номинаций. В этой связи следует отметить, что согласно международным стандартам судебный совет должен состоять из большинства судей, избранных другими судьями. Таким образом новый закон все еще не в полной мере соответствует международным стандартам.

Вознаграждение судей. В соответствии с информацией органов государственной власти Монголии с целью обеспечения независимости судебных органов Генеральному судебному совету было поручено определять размер вознаграждения для судей. Совет установил минимальную месячную заработную плату в размере 3,7 млн. монгольских тугриков (около 1600 евро). В дополнение к базовому окладу судьи получают премии в размере до 50% от базового оклада в зависимости от стажа и "уровня профессиональной квалификации". Таким образом, общая сумма вознаграждения для судей будет достигать 5-6 млн. монгольских тугриков (примерно от 2100 евро до 2600 евро). Это решение Генерального судебного совета вступило в силу 2 января 2014 года. Информация по поводу расчета и назначения премий для судей отсутствует.

Тот факт, что Судебный совет, а не Правительство ответственен за вознаграждение судей, достоин похвалы. Кроме того, как представляется, уровень вознаграждения является достаточно высоким при сопоставлении с судебными функциями. В то же время в соответствии с передовой международной практикой рекомендуется, чтобы размер вознаграждения для судей устанавливался непосредственно в Законе с тем, чтобы обеспечить прозрачность, определенность и независимость судебной системы; в законодательстве должны содержаться расчет заработной платы и любых дополнительных платежей, который должны быть объективным (например, дополнительные выплаты за стаж работы в судебной системе, за работу в административной должности и т. д.) и не связанным с какой-либо оценкой, открытой для субъективного мнения и неправомерного толкования.

Публикация судебных решений. Согласно информации, представленной органами власти Монголии, Генеральный судебный совет с 2012 года начал публикацию окончательных судебных решений всех инстанций в интернете (www.shuukh.mn). Решения являются общедоступными, а сама система поддерживается Генеральным судебным советом. Более 97 тыс. решений по 77 тыс. делам были опубликованы на сайте в начале января 2014 года; представлены соответствующие решения за период с 2011 года. Это очень позитивный шаг.

Рекомендация 3.8.

- 1) Рассмотреть возможность исключения политических органов (Президента и Парламента) из процесса назначения и освобождения от должности судей (с их заменой Генеральным судебным советом); пересмотреть процедуру назначения судей с тем, чтобы она действовала на основе личных заслуг/качеств кандидатов 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 судебного совета в соответствие с международными стандартами, в частности обеспечить, 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.*

3.9. Добропорядочность в частном секторе

Оценка

В 2014 году Монголия улучшила свои позиции в обзоре «Ведение бизнеса» Всемирного банка, совершив переход с 80-й до 76-ю позицию в рейтинге 189 стран. Улучшения были достигнуты в ряде областей; например, страна поднялась на 25 позиций применительно к разрешениям на строительство. Основные усилия Правительства, позволившие подняться в этом рейтинге, были сосредоточены на сокращении бюрократизма и совершенствовании процедуры регистрации в сфере налогообложения, таможенного оформления, выдачи разрешений и в бизнесе. Например, в апреле 2013 года Монголия официально приступила к разработке Интернет-системы регистрации компаний при содействии Агентства США по международному развитию.

Вместе с тем многие риски, связанные с добропорядочностью и неподкупностью, по-прежнему сохраняются в деловых операциях в Монголии. Лицензии и разрешения, государственные закупки, таможня и налогообложение, приватизация государственного имущества и управление недавно обнаруженными природными ресурсами представляют собой значительные коррупционные риски с участием частного сектора.

Политическое руководство Монголии признает важную роль, которую бизнес может играть в борьбе с коррупцией. Президент Монголии в своей речи на Монгольском экономическом форуме 2011 года заявил о том, что Монголия присоединилась к Партнерской инициативе против коррупции в рамках Всемирного экономического форума и что смысл этой инициативы бизнеса, "ставшей примером для Правительства, заключается в том, что частный сектор становится все более открытым и прозрачным с правильным управлением".

Национальная программа по борьбе с коррупцией, которая была принята в 2002 году, содержит раздел 5.2.с главы 3 о реализации деятельности, который призывает органы исполнительной власти воспрепятствовать созданию условий для коррупции с участием бизнес-сообщества. В стратегии также содержится раздел 6 главы 3 по экономической либерализации, в котором предлагаются меры по снижению рисков в сфере коррупции при выдаче лицензий и разрешений, государственных закупках, в области налогов, таможенного оформления и приватизации. Торгово-промышленная палата является членом Национального совета, который был создан для наблюдения за осуществлением этой Стратегии. Неизвестно, какие конкретные меры были приняты при обращении к этим разделам Программы и какое влияние они оказали на состояние коррупции в бизнес-секторе.

Закон о борьбе с коррупцией Монголии включает общее обязательство хозяйствующих субъектов и организаций определить и обеспечить соблюдение правил деловой этики в частном секторе (статья 6.5.2.). Другое положение определяет, что Национальное агентство по борьбе с коррупцией должно представить рекомендации по повышению уровня информированности и обучению общественности в сфере борьбы с коррупцией, по её предотвращению, а также по запросу организовать инструктаж и подготовку физических и юридических лиц по вопросу снижения коррупционных рисков в их деятельности (тем не менее, не ясно, распространяется ли это положение на частные организации).

В соответствии с ответами на вопросник органов власти Монголии частный сектор участвует в разработке новой программы по борьбе с коррупцией с помощью одной из рабочих групп. Вместе с тем не известно сколько представителей бизнеса приняло участие в этой группы, насколько активны они были и как много предложений, высказанных представителем бизнеса, было включено в проект Программы.

План действий Независимого агентства по борьбе с коррупцией (НАБК) Монголии на 2013 год содержит раздел, посвященный добропорядочности и неподкупности бизнеса: пункт 54 Плана предусматривает организацию дискуссий о коррупции в частном секторе и разработку руководящих принципов в этой области. Дополнительная информация о том, сколько дискуссий было организовано и какие руководящие принципы были разработаны, отсутствует.

В соответствии с ответами на вопросник, не было программ повышения информированности о рисках, связанных с коррупцией, и решениях для частного сектора, которые были организованы Правительством страны, ассоциациями частного сектора и другими участниками.

Законодательство Монголии в сфере борьбы с коррупцией не предусматривает ответственность юридических лиц за коррупцию. Пока не ясно, устанавливает ли законодательство ответственность за коррупционные действия между частными компаниями. Не известно, являются ли правоохранительные усилия и санкции, введенные за коррупционное поведение, достаточно сильными и убедительными для того, чтобы не допустить деловых людей к участию в коррупционных проявлениях.

Законодательство о государственных закупках Монголии устанавливает, что участники тендера, которые нарушили права, в том числе тех, кто был признан виновным в коррупции, должны быть исключены из конкурса и внесены в "черный список" хозяйствующих субъектов. Государственный инспектор по закупкам имеет право выступить с предложением о включении хозяйствующего субъекта в "черный список", который ведется отделом политики закупок Министерства финансов. По состоянию на апрель 2014 года в "черный список" были включены 27 субъектов (начиная с 2011 года). Согласно Положению о регистрации субъектов, которое было утверждено Министерством финансов, если предприятие было внесено в "черный список" ему запрещается принимать участие в любых государственных закупках в течение 3 лет. Список таких субъектов публикуется на сайте www.e-procurement.mn сроком на 3 года.

Закон о бухгалтерском учете Монголии требует, чтобы финансовый отчет субъекта хозяйственной деятельности соответствовал международным стандартам бухгалтерского учета и чтобы он основывался на правильных и достоверных документах, данных и информации. Тогда как закон в целом запрещает проступки, он не предусматривает непосредственного запрета и санкции для бизнес-структур на создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; ведение учета обязательств с неправильным указанием объекта; использование фальшивых документов. Закон не предусматривает перечень расходов, которые не могут быть

включены в налоговую базу, таких как выплаты, связанные с взяточничеством. Закон не вводит каких-либо запретов для бухгалтеров, в том числе на подготовку и использование поддельных документов; бухгалтеры, которые нарушают этот запрет, могут быть наказаны штрафом в 5 минимальных размеров оплаты труда (около 550 долл. США).

Закон о бухгалтерском учете предусматривает, что ответственность за ведение бухгалтерского учета лежит на менеджменте бизнес-структуры и этот менеджмент своими внутренними решениями устанавливает процедуру внутреннего контроля. Кроме того, этот закон устанавливает, что структуры, финансируемые из государственного бюджета, должны создать внутренний аудит и что министерство финансов устанавливает дальнейшую процедуру в этой области; не ясно, регулируется ли этим положением деятельность государственных предприятий.

Закон об аудиторской деятельности Монголии предусматривает применение международных стандартов аудиторской деятельности. Не известно, государство или аудиторская организация Монголии разработали национальные стандарты на основе международных стандартов, и кто именно контролирует применение этих стандартов аудиторами. Независимость аудиторов предусматривается положениями Закона об аудиторской деятельности, Кодексом этики и профессиональными стандартами. Отсутствуют четкие положения в Законе об аудиторской деятельности, которыми будет руководствоваться аудитор в случае, если он/она обнаружит в ходе ревизии признаки возможных незаконных действий, в том числе коррупционных. С другой стороны, Закон предусматривает очень сильные положения о конфиденциальности, в том числе обязательство "Сохранять конфиденциальность информации в ходе аудиторской деятельности. Аудитор не делиться с другими, не раскрывает третьей стороне и не использует лично какую-либо информацию, полученную от клиента, в ходе его профессиональной деятельности, если иное не предусмотрено законами." Не было предоставлено информации о том, какие действия может предпринять аудитор, если руководство компании не реагирует на его/ее доклад о возможных незаконных актах, в том числе в сфере с коррупцией.

По данным сводки корпоративного управления МФК 2011 года, Правительство Монголии и ряд НПО также сосредоточили свое внимание на разработке более эффективного корпоративного управления в монгольских компаниях. В Законе о компаниях, принятом в октябре 2011 года, введены более жесткие правила корпоративного управления, такие как необходимость определения компаниями состава и роли Совета директоров, защита прав акционеров и обеспечение корпоративной прозрачности. Не было предоставлено информации о том, требуют ли правила корпоративного управления монгольских компании создания внутренних контрольных органов, независимых от руководства, таких, как комитеты по аудиту при Советах директоров или Наблюдательных советах. Согласно данным МФК корпоративное управление Монголии по-прежнему находится в зачаточном состоянии и требуются улучшения, особенно в тех областях, которые предлагают использование добровольного подхода, например, в отношении обязанностей Совета, в том числе для обеспечения соблюдения правовых и нормативных требований и создания функций внутренней ревизии, а также раскрытия информации и прозрачности, в том числе в плане независимого аудита. По данным МФК, применение Кодекса корпоративного управления (2007 г.) Монголии не является обязательным для компаний. В соответствии с ответами на вопросник компании сделали заявления по поводу механизмов внутреннего контроля в своих ежегодных докладах. Федерация работодателей Монголии осуществляет этот проект применительно к проведению независимого аудита.

В плане корпоративной этики Государственная торгово-промышленная палата Монголии и Федерация работодателей Монголии потребовали от бизнес-структур разработать и придерживаться Кодекса поведения. Такое требование содержится в критерии ежегодного

награждения Топ-100 для бизнес-структур, проведенного Государственной торгово-промышленной палатой Монголии. Одним из требований для попадания в Топ-100 является осуществление деятельности в сфере корпоративной социальной ответственности, которая должна проводиться согласно международному стандарту корпоративной социальной ответственности (ISO-26000). Этот стандарт включает некоторые требования касательно добропорядочности бизнеса, такие как добропорядочность, прозрачность и укрепление корпоративного управления и внутреннего контроля. Информация о мерах, которые были приняты правительственными учреждениями в целях содействия разработке и принятия стандартов поведения, отсутствует.

В Монголии не существует никаких положений в отношении защиты осведомителей в частном секторе. Какие-либо меры по организации каналов, которые бы позволили сотрудникам сообщать о своих подозрениях по поводу коррупции и защиты от несправедливых санкций, остаются на усмотрение администрации.

Нет информации о каких-либо совместных действиях Правительства и бизнеса по обеспечению добропорядочности и неподкупности бизнеса. Не известно, будут ли государственные органы, а также частные и государственные компании участвовать в совместных действиях против коррупции.

Рекомендация 3.9.

- 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 при проведении бизнес транзакций.**
- 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.**

Приложение 1. Законодательные акты Монголии

1. Уголовной кодекс (выдержки)

Статья 49. Конфискация имущества

49.1. Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие имущества лица, виновного в совершении преступления, в пользу государства в случаях, предусмотренных специальной частью настоящего Кодекса.

49.2. Изъятие предметов, полученных в результате совершения преступления, оружия и средств его совершения, или доходов, полученных результате совершения преступления, и прочих предметов, имеющих к этому отношение, является обязательным в дополнение к конфискации имущества.

49.3. При вынесении решения о конфискации имущества суд должен указать в решении, какие предметы и имущество конфискуются.

...

Статья 148. Присвоение имущества путем мошенничества

148.1. Присвоение имущества или приобретение права на имущество путем обмана или злоупотребления доверием наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, от 100 до 250 часов исправительных работ, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

148.2. То же преступление, совершенное неоднократно, в группе лиц или с использованием своего служебного положения, наказывается штрафом от 51 до 150 минимальных размеров оплаты труда, арестом на срок от 3 до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок от 2 до 5 лет.

148.3. То же преступление, совершенное лицом, ранее осужденным за кражу, хищение чужого имущества, незаконное присвоение или ограбление, а также рецидивистом, организованной группой, преступной организацией или в случае нанесения ущерба в особо крупных размерах, наказывается конфискацией имущества и штрафом в размере от 251 до 500 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок от 5 до 10 лет.

...

Статья 150. Незаконное присвоение или растрата имущества

150.1. Незаконное присвоение или растрата собственности коммерческого предприятия, организации или гражданина, совершенные лицом, которому было поручено управление этим имуществом, или в результате злоупотребления служебным положением наказываются штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда с или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

150.2. То же преступление, совершенное неоднократно, в группе, или в случае нанесения ущерба в крупном размере, наказывается арестом на срок от 1 до 3 месяцев с или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 5 лет, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

150.3. То же преступление в случае нанесения ущерба в особо крупном размере наказывается лишением свободы на срок от 5 до 10 лет с конфискацией имущества.

...

Статья 166. Легализация (отмывание) денежных средств

1. Лица, которые с целью сокрытия незаконных действий или оказания помощи кому-либо в уклонении от ответственности за совершение менее тяжких, тяжких и особо тяжких преступлений, за исключением упомянутых в статье 166, сознательно получает, хранит, использует и переводит деньги, имущество, наказываются штрафом от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда или лишением свободы до 5 лет.

2. Если то же преступление совершено неоднократно, группой лиц или с использованием служебного положения, а также с крупной выгодой, лицо наказывается конфискацией имущества и лишением свободы на срок от 5 до 10 лет.

3. Если то же преступление совершено организованной группой, преступной группой, либо с особо крупной выгодой, лицо наказывается конфискацией имущества и лишением свободы на срок от 10 до 15 лет.

...

Статья 246. Непредоставление информации о преступлении

246.1. Непредоставление соответствующему органу или должностному лицу информации о готовящемся или совершенном убийстве (статья 91), умышленном причинении серьезных телесных повреждений (статья 98), похищении (статья 108), захвате заложников (статья 112), изнасиловании при отягчающих обстоятельствах (статья 126, пункты 2 и 3), краже при отягчающих обстоятельствах (статья 145, пункты 2, 3 и 4), хищении имущества при отягчающих обстоятельствах (статья 146, пункты 2, 3 и 4), мошенничестве при отягчающих обстоятельствах (статья 148, пункты 2, 3 и 4), незаконном присвоении и растрате вверенного имущества (статья 150, пункты 2 и 3), пункт 147), разбойном нападении (статья 147), подделке банкнот и ценных бумаг (статья 176), бандитизме (статья 177), угоне (статья 225), даче, получении взятки или посредничестве при взяточничестве при отягчающих обстоятельствах (статья 268, пункт 2, статья 269, пункт 2) наказываются штрафом от 51 до 80 минимальных размеров оплаты труда, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

...

Глава 28. Должностные преступления

Статья 263. Злоупотребление властью или служебным положением государственным служащим

263.1. Злоупотребления властью или служебным положением государственным служащим, если оно было совершено в корыстных или иных личных интересах и причинило существенный ущерб⁴⁹ правам и интересам граждан, наказываются штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда⁵⁰ с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

⁴⁹ В соответствии со статьей 29 Уголовного кодекса размер ущерба определяется следующим образом: величина от 1 до 50 минимальных размеров оплаты труда (примерно от 110 до 5500 долл. США) на момент совершения преступления считается "существенной", величина от 50 до 125 минимальных размеров оплаты труда (примерно от 5500 до 13750 долл. США) - "значительной", величина от 125 до 200 минимальных размеров оплаты труда (примерно от 13750 до 22000 долл. США) "крупной", и величина более 200 минимальных размеров оплаты труда - "чрезвычайно крупной".

⁵⁰ Минимальная размер оплаты труда в 2013 году составлял около 110 долл. США.

263.2. То же преступление, совершенное неоднократно, или если оно повлекло нанесение ущерба в крупном размере наказываются штрафом от 51 до 100 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 5 лет.

Примечание: к государственным служащим, указанным в настоящей статье, относятся государственные служащие, занимающие административные или исполнительные должности в государственных организациях.

Статья 264. Превышение полномочий государственным служащим

264.1. Очевидное превышение государственным служащим полномочий, предоставленных ему/ей законом, если оно повлекло существенный ущерб правам и интересам субъекта предпринимательской деятельности, организации или граждан, наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

264.2. То же преступление, совершенное неоднократно, с использованием насилия или угрозы, или, если оно повлекло нанесение ущерба в крупном или чрезвычайно крупном размере, наказывается штрафом от 51 до 100 минимальных размеров оплаты труда, арестом на срок от 3 до 6 месяцев, или лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 5 лет.

Статья 265. Злоупотребление властью должностным лицом НПО или субъекта предпринимательской деятельности

265.1. Злоупотребление властью или служебным положением, предоставленным ему/ей законом или уставом, совершенное должностным лицом НПО или субъекта предпринимательской деятельности с целью поставить себя или других лиц в более привилегированное положение, совершенное в корыстных или иных личных интересах и повлекшее существенный ущерб правам и интересам граждан, наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

265.2. То же преступление, совершенное неоднократно, или повлекшее ущерб в крупном размере, наказывается лишением свободы на срок от 2 до 5 лет с или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет.

Примечание: к должностным лицам НПО или субъекта предпринимательской деятельности, указанным в настоящей статье, относятся должностные лица, занимающие административные или исполнительные должности в НПО или субъектах предпринимательской деятельности.

Статья 266. Превышение полномочий должностным лицом НПО или субъекта предпринимательской деятельности

266.1. Очевидное превышение должностным лицом НПО или субъекта предпринимательской деятельности полномочий, предоставленных ему/ей законом, если оно повлекло существенный ущерб правам и интересам субъекта предпринимательской деятельности, организации или граждан, наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, от 100 до 250 часами исправительных работ, либо лишением свободы на срок от 1 до 3 месяцев.

266.2. То же преступление, совершенное неоднократно, или, если оно повлекло нанесение ущерба в крупном размере, наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных

размеров оплаты труда, арестом на срок от 1 до 3 месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 2 лет, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

...

Статья 268. Получение взятки

268.1. Получение взятки должностным лицом, которое исключительно в силу его/ее должностного положения оказывает взяткодателю услуги имущественного характера за совершение действий в пользу взяткодателя, равно как за покровительство и попустительство по службе, с или без предварительного обещания об этом, наказывается штрафом от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет.

268.2. То же преступление, совершенное неоднократно, с вымогательством взятки, лицом, ранее осужденным за взяточничество, организованной группой или преступной организацией, или если сумма полученной взятки крупная или чрезвычайно крупная, наказывается лишением свободы на срок от 5 до 10 лет с конфискацией незаконно приобретенного имущества....

Статья 269. Дачи взятки

269.1. Дачи взятки должностному лицу лично или через посредника наказывается штрафом от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок до 3 лет.

269.2. То же преступление, совершенное неоднократно, лицом, ранее осужденным за это преступление, организованной группой или преступной организацией, наказывается лишением свободы на срок от 5 до 8 лет.

Статья 270. Посредничество во взяточничестве

270.1. Посредничество во взяточничестве наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

270.2. То же преступление, совершенное неоднократно, лицом, ранее осужденным за взяточничество, а также с использованием чье-либо должностного положения, наказывается штрафом в размере от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда с или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 3 лет, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

Примечание: лицо, которое участвует в посредничестве, но добровольно информирует компетентный орган о своем посредничестве во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности.

Статья 270¹. Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств⁵¹

1. Если будет установлено, что должностное лицо, помимо законных доходов, получило материальные и денежные доходы в крупных размерах с помощью незаконных средств, то это должностное лицо наказывается лишением права занимать

⁵¹ Статья 270¹ Уголовного кодекса Монголии вступила в силу 1 Май 2012 года одновременно с Законом о регулировании государственных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе.

определенные должности на срок от 3 до 5 лет, штрафа от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок до 3 лет.

2. Если будет установлено, что должностное лицо, помимо законных доходов, получило материальные и денежные доходы в особо крупных размерах с помощью противозаконных средств, то это должностное лицо наказывается лишением права занимать определенные должности на срок от 5 до 10 лет, штрафом от 251 до 500 минимальных размеров оплаты труда, либо лишением свободы на срок от 3 до 8 лет.

Статья 273. Нецелевое расходование бюджетных средств

273.1. Расходование средств государственного бюджета бюджетным управляющим:

273.1.1. вопреки их назначению;

273.1.2. приобретение инвентарных запасов по ценам выше рыночных;

273.1.3. приобретение инвентарных запасов в размерах, превышающих потребности под предлогом создания запасов, тем самым блокируя поток денежных средств;

273.1.4. преднамеренное увеличение цены инвентарных запасов в целях создания дефицита бюджета;

273.1.5. продажа имущества государства и бюджетной организации по цене ниже рыночной;

273.1.6. незаконное присвоение средств с помощью низкокачественных товаров и продуктов в области строительства и строительных работ, выполненных из государственного бюджета или собственного финансирования, повлекшее значительный ущерб, наказывается штрафом от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда, либо арестом на срок от 1 до 3 месяцев.

273.2. То же преступление, в случае причинения ущерба в крупном или чрезвычайно крупном размере, наказывается штрафом в размере до 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда с или без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной коммерческой деятельностью на срок до 2 лет, либо лишением свободы на срок от 2 до 5 лет.

2. Закон о борьбе с коррупцией

[Перевод отсутствует; см. текст на английском языке]

Приложение 2. Правоохранительная статистика по правонарушениям в сфере коррупции

Таблица 1. Количество осужденных по делам о коррупции и за связанные с ней правонарушения

Статья Уголовного кодекса	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Статья 263. Злоупотребление властью государственным служащим	58	41	43
Статья 264. Превышение полномочий государственным служащим	8	18	24
Статья 265. Злоупотребление властью должностным лицом НПО или коммерческой организации	5	7	13
Статья 266. Превышение полномочий должностным лицом НПО или коммерческой организации	3	6	3
Статья 268. Получение взятки	31	33	24
Статья 269. Дача взятки	3	5	19
Статья 270. Посредничество во взяточничестве	-	4	4
Статьи 273. Нецелевое расходование бюджетных средств	7	-	10
Другие	17	28	64

Таблица 2. Результаты расследования дел и уголовных преследований в сфере коррупции (по сообщениям о правонарушениях, связанных с коррупцией и конфликтом интересов, поступившим в НАБК)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Количество сообщений	890	666	797
Количество расследований в сфере коррупции, начатых на основании сообщений и докладов	46	54	53
Общее количество начатых расследований в сфере коррупции	132	142	164
Количество расследования в сфере коррупции, которые были прекращены из-за отсутствия достаточных доказательств или по другим причинам	213	214	126
Количество расследованных дел, переданных в суд с обвинительным заключением	16	21	12
Количество обвинительных заключений с последующим обвинительным приговором	40	36	32
Количество обвинительных заключений с последующим	3	2	1

оправдательным приговором			
---------------------------	--	--	--

Таблица 3. Отраслевое распределение правонарушений, связанных с коррупцией и конфликтом интересов (по сообщениям, поступившим в НАБК)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Местные органы власти или органы местного самоуправления	19,4 %	20%	27,0 %
Правоохранительные органы	- 27,6 %	22,1 %	14,5 %
Образование, здравоохранение и общественные услуги	15,4 %	15,8 %	13,6 %
Министерства и ведомства	0%	4,1 %	4,3 %
Добывающая промышленность	4,6 %	5,6 %	6,7 %
Коммерческие организации, находящиеся в ведении государственных и местных органов власти	3,7 %	5,9 %	7,8 %
Коммерческие организации	7,6 %	4,1 %	9,8 %
Члены Великого государственного хурала (парламента)	0,7 %	1,8 %	2,3 %
Другие	21%	20,6 %	14,0 %

Таблица 4. Распределение осужденных лиц по видам деятельности

Сфера деятельности	Доля	Сфера деятельности	Доля	Сфера деятельности	Доля
	2010 г.		2011 г.		2012 г. *
Труд и социальное обеспечение	12,5 %	Труд и социальное обеспечение	4,2 %	Правительственные организации	16 *
Налоговые органы	4,2 %	Социальное страхование	8,3 %	НПО и частные компании	13 *
Контрольные органы	8,3 %	Контрольные органы	4,2 %		
Полиция	25%	Полиция	4,2 %		
Здравоохранение	4,2 %	Здравоохранение	16,7 %		
Компании, находящиеся в ведении Правительства	4,2 %	НПО	8,3 %		
Служба исправительных учреждений	16,7 %	Местные органы власти	4,2 %		
Частный бизнес	8,3 %	Частный бизнес	8,3 %		
Руководящие работники	8,3 %	Руководящие работники	8,3 %		
Другие	8,3 %	Таможенные органы	4,2 %		
		Другие	29,1 %		

* В 2013 году доклад о преступлениях в сфере коррупции не включал подробную информацию о видах деятельности.

Таблица 5. Статистические данные по видам наказания за правонарушения в сфере коррупции

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Лишение свободы	18	23	26
Условное наказание	9	14	13
Штраф	7	6	2
Другие виды наказания	17	4	21