

Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Монголии

4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

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

Антикоррупционные реформы в
МОНГОЛИИ

4-й раунд мониторинга в рамках
Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией



Об ОЭСР

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

О Сети 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 коррупции и борьбе с ней. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи 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 с коррупцией (далее – СПД) – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Узбекистане и Украине с помощью обзоров и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции ООН против коррупции, других международных стандартов и передовой практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

Оглавление

| | |
|---|------------|
| СОКРАЩЕНИЯ | 5 |
| КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ | 6 |
| ИТОГОВЫЕ РЕЙТИНГИ СООТВЕТСТВИЯ | 13 |
| РЕКОМЕНДАЦИИ 4-ГО РАУНДА МОНИТОРИНГА МОНГОЛИИ | 14 |
| ВВЕДЕНИЕ | 16 |
| 1. ПОЛИТИКА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ | 29 |
| 1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и коррупционные тенденции | 29 |
| 1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики | 32 |
| 1.3. Общественная осведомленность и просвещение по вопросам противодействия коррупции | 40 |
| 1.4. Органы по предотвращению коррупции и координации антикоррупционных действий | 42 |
| 2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ | 49 |
| 2.1. Добропорядочность на государственной службе | 49 |
| 2.2. Добропорядочность политических государственных чиновников | 60 |
| 2.3. Добропорядочность в судебной системе и прокуратуре | 61 |
| 2.4. Ответственность и прозрачность в государственном секторе | 87 |
| 2.5. Добропорядочность в сфере государственных закупок | 91 |
| 2.6. Добропорядочность бизнеса | 101 |
| 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ | 111 |
| 3.1. Уголовное законодательство по противодействию коррупции | 111 |
| 3.2. Процедуры расследования и наказания за коррупционные преступления | 131 |
| 3.3. Наказания за коррупционные преступления | 140 |
| 3.4. Органы правосудия по уголовному преследованию коррупции (полиция, прокуратура и судьи, антикоррупционные органы) | 143 |
| 4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ | 151 |

Таблицы и диаграммы

| | |
|--|----|
| Диаграмма 1. Рейтинг и место Монголии по Индексу восприятия коррупции (2012-2018 гг.)...19 | 19 |
| Диаграмма 2. Доля семей, дававших мелкие взятки.....20 | 20 |
| Диаграмма 3. Восприятие коррупции по органам власти.....21 | 21 |
| Диаграмма 4. Структура ИААС.....32 | 32 |
| Диаграмма 5. Годовой бюджет ИААС.....34 | 34 |
| Диаграмма 6. Утверждённый штат сотрудников ИААС.....35 | 35 |
| Таблица 1. Штатный состав госслужбы по категориям.....40 | 40 |
| Таблица 2. Жалобы, поступившие в Совет по государственной службе.....42 | 42 |
| Диаграмма 7. Судебная система Монголии.....51 | 51 |
| Таблица 3. Система судов в Монголии.....51 | 51 |
| Диаграмма 8. Структура Генерального Судебного Совета.....52 | 52 |

| | |
|--|-------|
| Таблица 4. Запрашиваемый и одобренный бюджеты судебной системы..... | 54 |
| Таблица 5. Размер заработной платы судей всех инстанций..... | 59 |
| Таблица 6. Статистика вынесенных дисциплинарных взысканий за 2015-2018 гг..... | 61 |
| Диаграмма 9. Восприятие уровня коррупции в судебных и правоохранительных органах..... | 63 |
| Таблица 7. Восприятия уровня коррупции в судебных и правоохранительных органах..... | 63 |
| Таблица 8. Восприятие уровня коррупционной деятельности в судебных и правоохранительных органах..... | 64 |
| Таблица 9. Принятый бюджет Прокуратуры Монголии..... | 69 |
| Таблица 10. Средняя зарплата прокуроров..... | 74 |
| Таблица 11. Государственные закупки с использованием различных методов..... | 84 |
| Таблица 12. Претензии..... | 88 |
| Таблица 13. Рейтинг Монголии по индексам госуправления и ведения бизнеса..... | 91 |
| Диаграмма 10. Индикаторы ведения бизнеса для Монголии за 2019 г..... | 91 |
| Диаграмма 11. Доклад о глобальной конкурентоспособности (2017-2018 гг.)..... | 92 |
| Таблица 14. Данные об исполнении запросов IAAC Отделом финансовой разведки (FIU)..... | 132 |
| Таблица 15. Статистические данные о должностях осужденных чиновников..... | 141 |
| Таблица 16. Статистика по видам коррупционных преступлений, расследуемых IAAC..... | 142 |
| Таблица 17. Государственное финансирование политических партий в 2017-2018 гг..... | 15746 |

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|---------------------------|---|
| ACL | Закон о борьбе с коррупцией |
| AML | Противодействие отмыванию денежных средств |
| ACN | Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии |
| CoE | Совет Европы |
| COI | Конфликт интересов |
| CPI | Индекс восприятия коррупции |
| CSC | Совет Государственной службы Монголии |
| CSL | Закон о Государственной службе Монголии |
| EBRD | Европейский Банк Реконструкции и Развития |
| EITI | Инициатива прозрачности в добывающих отраслях |
| EU | Европейский Союз |
| FOI | Свобода Информации |
| GCB | Глобальный Барометр коррупции организации Транспэренси Интернешнл |
| HRMIS | Информационная система управления персоналом |
| HRM | Управление персоналом |
| IAAC | Независимое агентство по борьбе с коррупцией |
| IAP | Стамбульский План действий по борьбе с коррупцией |
| IMF | Международный валютный Фонд (МВФ) |
| JGC | Генеральный судебный совет |
| MOJ | Министерство юстиции Монголии |
| MoU | Протокол о намерениях |
| MNT | Монгольский тугрик |
| MNCCI | Монгольская Торгово-промышленная Палата |
| MP | Член Парламента |
| NGO (CSO) | Неправительственная организация (НПО) или организация гражданского общества |
| OGP | Партнерство «Открытое правительство» |
| OSCE | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) |
| OECD | Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) |
| PPL | Закон Монголии о Государственных Закупках |
| RTI | Глобальный рейтинг доступа к информации |
| SOE | Государственное предприятие |
| SME | Малые и средние предприятия (МСП) |
| SPEAK | Исследование восприятия и знаний о коррупции в Монголии Фонда Азии |
| State Great Khural | Великий Государственный Хурал (парламент) Монголии |
| TI | Транспэренси Интернешнл |
| UNDP | Программа развития ООН (ПРООН) |
| USD | Доллар США |
| WEF | Всемирный Экономический Форум |

Антикоррупционные реформы

Мелкая коррупция в Монголии постепенно снижается, но в целом коррупция широко распространена. Антикоррупционные законы и планы действий плохо выполняются. Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС) продолжало и несколько активизировало свою работу по предотвращению коррупции и координации политики в этой области, однако ему не хватало независимости, ресурсов и необходимой поддержки со стороны государственных органов для полного выполнения своих задач. Монголия также предприняла меры по борьбе с распространенной коррупцией в высших органах власти: несколько высокопоставленных чиновников были осуждены, и ряд расследований продолжается.

Антикоррупционная политика

Монголия приняла Национальную антикоррупционную стратегию и План действий по ее реализации с на основе проведенных ИААС широких консультаций с заинтересованными сторонами. Власти считают принятие программных документов одним из ключевых достижений в области борьбы с коррупцией в Монголии. Хотя такой подход, основанный на участии заинтересованных сторон, заслуживает высокой оценки, недостатки, связанные с отсутствием четких сроков и измеряемых показателей, могут препятствовать его осуществлению. Ответственные органы должны приложить необходимые усилия и продемонстрировать полное сотрудничество с ИААС в области разработки и реализации соответствующих планов действий государственных органов. Правительству также рекомендуется активно и систематически взаимодействовать с гражданским обществом для решения соответствующих проблем заинтересованных сторон.

То, что Монголия работает над электронной системой **мониторинга** эффективности деятельности органов, ответственных за борьбу с коррупцией, заслуживает похвалы. Рекомендуется дополнительно определить методологию мониторинга и использовать измеримые показатели для оценки результатов. Также должен быть усилен целенаправленный подход к областям, наиболее подверженным риску коррупции. Для решения проблемы нехватки региональных отделений ИААС учредил так называемые Гражданские Советы по надзору, действующие как на центральном, так и на региональном уровне. Их мандат включает мониторинг выполнения планов действий, обеспечение прозрачности, добропорядочности и финансовой ответственности. Хотя, такое решение в условиях нехватки ресурсов может считаться оптимальным, оно не может полностью заменить региональные отделения ИААС, которые в данном докладе рекомендуется создать. Монголия также должна обеспечить прозрачность и подотчетность работы этих Советов, а также доступность информации об их деятельности в интернете.

Исследования широко проводятся и в определенной степени используются в антикоррупционной работе в Монголии. В докладе дается позитивная оценка Монголии за сложившуюся практику и предлагается в полной мере использовать обилие накопленной информации, анализировать и использовать имеющиеся фактические данные в процессах стратегического планирования и мониторинга для усиления действенности принимаемых мер. **Координационный механизм высокого уровня** в Монголии не был создан, хотя в целом ИААС отвечает за координацию политики, и существует определенная практика работы с координаторами, назначенными в каждом ответственном учреждении. Тем не менее, системный, структурированный и последовательный подход к координации политики с широким участием заинтересованных сторон еще не обеспечен.

Хотя в обществе возросло **осознание** проблем коррупции, а также нетерпимость к ее проявлениям, Монголия должна сделать больше для повышения доверия и привлечения граждан к участию в антикоррупционных реформах. Это будет возможно только в том случае, если Правительство будет последовательно бороться с коррупцией и общественность будет уверена в этих усилиях. Монголия продолжала свою работу по повышению осведомленности общественности о коррупции и просвещению в этой области, но результатам кампаний по повышению осведомленности не была дана должная оценка. Монголии рекомендуется проводить тематические кампании, предназначенные для областей, где эти кампании могут оказать наибольшее влияние, в сочетании с другими превентивными и репрессивными мерами, например, в области борьбы с коррупцией в дорожной полиции, в местных органах власти, в больницах или в других областях. Желательно измерять влияние этих кампаний, чтобы соответствующим образом спланировать следующий цикл мер по повышению осведомленности о коррупции.

В докладе приветствуется повышение эффективности деятельности **Независимого агентства по борьбе с коррупцией** (ИААС). В то же время он указывает на различные проблемы, с которыми, к сожалению, сталкивается монгольское агентство по борьбе с коррупцией в своей повседневной работе, включая политическое давление со стороны различных силовых групп и отсутствие необходимой поддержки со стороны государственных органов. ИААС активизировало свою работу по всем направлениям своей деятельности. За последние три года его бюджет, персонал и оклады сотрудникам увеличивались, однако создание региональных отделений не было осуществлено. Продолжающиеся нападки, угрожающие независимости ИААС и попытки вмешаться в его деятельность, вызывают беспокойство и являются серьезным препятствием для антикоррупционных усилий Монголии. В докладе содержится призыв к Монголии обеспечить, чтобы ИААС выполняло свои функции без неоправданного давления, и строго придерживаться гарантий независимости этого органа, в частности, таких, которые связаны со сроком полномочий главы ИААС. В отчете также рекомендуется обеспечить объективный и прозрачный отбор членов Общественного совета, ответственных за надзор за ИААС, а также подотчетность их деятельности.

Предотвращение коррупции

Отсутствие профессиональной **государственной службы** в отчетный период не вызывало беспокойства в Монголии. Высокая политизированность государственной службы, набор персонала по политическим мотивам, предполагаемое взяточничество в связи с назначениями на государственную службу и высокая текучесть кадров после каждого политического изменения, остаются ключевыми проблемами. Монголия приняла новый закон о государственной службе и соответствующие подзаконные акты. Осуществление этой реформы требует сильного руководства и адекватных возможностей Совета государственной службы (CSC) при политической поддержке Кабинета министров. Важнейшим фактором является обеспечение того, чтобы CSC был свободен от политического влияния и способен эффективно выполнять свои функции. Монголии рекомендуется обеспечивать стабильность профессиональной госслужбы, повышать конкурентоспособность заработной платы государственных служащих и обеспечивать им прозрачное и справедливое вознаграждение. Необходимо создать информационную систему управления человеческими ресурсами, чтобы обеспечить реформу, основанную на фактических данных, и эффективное управление государственной службой.

Коррупция среди высокопоставленных чиновников широко распространена в Монголии. Недавние коррупционные скандалы, в том числе «дело МСП» и «дело о 60 миллиардах тугриков», сопровождаемые крупномасштабными протестами граждан Монголии, иллюстрируют значимость проблемы. На этом фоне соблюдение правил добропорядочности политическими чиновниками оставалось слабым. Монголии

рекомендуется обеспечить упреждающее, системное и последовательное соблюдение правил добропорядочности, уделяя особое внимание высокопоставленным политическим чиновникам; обеспечить объективную проверку их активов и налоговых деклараций; принять кодексы поведения для политических чиновников и обеспечить обучение, консультации и рекомендации для политических чиновников по их практическому применению.

Система **декларирования** активов (имущества) в Монголии существует, и государственные служащие регулярно подают свои декларации, которые впоследствии публикуются в интернете. Механизм надзора за декларированием по-прежнему сложен и децентрализован, что может снизить эффективность проверок и принятия соответствующих мер. Основной орган мониторинга (ИААС) не имеет достаточных ресурсов и инструментов (доступ к важным государственным базам данных, выборка на случайной основе и т. д.) для обеспечения эффективных проверок. Некоторые санкции за соответствующие нарушения применяются, но они не являются действенными. Монголия должна стремиться обеспечить систематическую, последовательную и объективную проверку деклараций активов, уделяя наибольшее внимание высокопоставленным чиновникам, и расследовать предполагаемые нарушения, публиковать декларации в формате открытых данных и предусматривать действенные санкции за соответствующие нарушения.

Со времени последнего мониторинга Монголия не пересматривала своё законодательство о **конфликте интересов** для выполнения данной ранее рекомендации. Напротив, был сделан шаг назад, позволяющий производить назначения на государственные должности и в ситуации конфликта интересов. Такое положение, наряду с внесением необходимых изменений в законодательство, должно быть исправлено, чтобы сделать соответствующие правила осуществимыми на практике. За этим должно последовать эффективное правоприменение с помощью надлежащего мониторинга, основанного на информации и данных. Несмотря на то, что тренинги, проводимые по этому вопросу, заслуживают высокой оценки, необходима дальнейшая работа с государственными учреждениями и государственными служащими посредством систематического руководства, консультаций и обучения.

Сообщение о коррупции, как и ранее, является обязательным, но **защита информаторов** при этом не была обеспечена. Граждане могут сообщать о коррупции в ИААС по прямой линии, по почте, лично и по электронной почте. Но эти каналы, по-видимому, не применяются на практике в отсутствие системы защиты заявляющих. Монголии рекомендуется сотрудничать с заинтересованными сторонами и принять надежную правовую основу для защиты информаторов, включая процедуры представления, рассмотрения и принятия мер по сообщениям о нарушениях, а также для стимулирования таких сообщений. Монголия также должна обеспечить обучение и повысить осведомленность о механизмах защиты информаторов и содействовать информированию о коррупции.

Несмотря на общие правовые гарантии, **независимость судей** в Монголии не была обеспечена. Политические органы имеют значительную свободу действий при принятии важных решений, связанных с судебной системой, включая назначение судей и членов других судебных органов. В докладе рекомендуется исключить политические институты из процессов принятия решений, за исключением назначения членов Генерального судебного совета, где роль Президента страны рекомендуется сократить до по сути номинальной. Хотя законодательные поправки ограничивают роль председателей судов, они по-прежнему имеют полномочия, связанные с распределением дел. Кроме того, председатели судебных палат уполномочены контролировать работу соответствующих палат. В этой связи Монголии рекомендуется отменить обширные полномочия судей, которые занимают административные должности. Финансирование судебной ветви

власти значительно ухудшилось, что привело к тому, что почти 30% должностей судей остаются вакантными. Монголии рекомендуется обеспечить надлежащее финансирование судебной системы. В докладе подчеркиваются недостатки в процедуре отбора судей и содержится призыв к Монголии обеспечить назначение на судебские должности на основе личных заслуг. Также необходимо улучшить подготовку судей по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности.

Обеспечение как внешней автономии, так и внутренней независимости прокуроров является наиболее сложной задачей для **Прокуратуры** Монголии. Участие политических органов в назначении и освобождении от должности руководителей Прокуратуры, а также полномочия Президента утверждать положения, касающиеся работы этого органа, создают серьезную опасность политического вмешательства в судебное преследование. В докладе также критикуется упорядочение иерархии и централизации внутри прокуратуры в результате законодательных изменений в 2017 году. Необходимо разумно ограничить полномочия старших прокуроров по руководству подчиненными прокурорами и надзору, а также обеспечить гарантии против незаконных распоряжений. В докладе рекомендуется создать в Прокуратуре отдельный дисциплинарный орган и рассмотреть вопрос о создании независимой системы прокурорского самоуправления. Монголия также должна решить проблему найма и повышения в должности прокуроров на основе имеющихся заслуг и обеспечить, чтобы высокая профессиональная квалификация и добросовестность служили основой для назначения и продвижения прокуроров по службе.

Антикоррупционная проверка законодательства, по-видимому, на практике не работает, а существующие нормативные акты недостаточны. Правовая база для доступа к информации в течение отчетного периода оставалась неизменной, и нет никаких свидетельств того, что правоприменение также улучшилось. В этом отношении обязанности в государственных органах четко не определены, и надзор со стороны Омбудсмана на практике не действует. Клевета перестала считаться уголовным преступлением, но административная ответственность все еще сохраняется. Фильтрация онлайн-контента с помощью неофициальных инструкций для поставщиков услуг также является проблемой. С другой стороны, в отчете высоко оценивается прогресс в области участия Монголии в ЕІТІ и OGP, а также предлагается повысить его эффективность в рамках этих и других инициатив по обеспечению прозрачности.

Монголия заслуживает похвалы за внедрение комплексной системы **электронных закупок**. Большое количество сотрудников государственных организаций и подрядчиков/поставщиков прошли обучение по использованию системы электронных закупок. Однако вызывает озабоченность то, что область действия закона о государственных закупках не была расширена, а вместо этого другие предприятия государственного сектора были исключены из-под действия этого закона. Кроме того, количество и стоимость контрактов, которые не были распределены на конкурсной основе, значительно возросли. Монголии рекомендуется, среди прочего, распространить применимость закона о государственных закупках на все предприятия и организации государственного сектора (например, Банк развития Монголии), сократить использование процедур ограниченных торгов, в частности прямых контрактов, еще более расширить функциональность электронных закупок для того, чтобы включить в этот процесс все процедуры закупок и обеспечить всеобъемлющую отчетность в машиночитаемом формате.

Международные рейтинги Монголии в области деловой среды и конкурентоспособности оставались низкими. Правительство не уделяло приоритетного внимания мерам по обеспечению **добропорядочности бизнеса**, и усилия по содействию соблюдению требований закона и деловой этике в частном секторе были ограничены. Бизнес-ассоциации, НПО и другие заинтересованные стороны активно продвигают принципы

добропорядочности бизнеса посредством тренингов, повышения осведомленности и разработки различных инструментов и стандартных положений, которые компании могут использовать для разработки своих собственных руководящих документов. Правительство не работало над тем, чтобы стимулировать компании к разработке руководящих документов по внутреннему контролю и этике, и никаких стимулов для этого не было предусмотрено. Отсутствие прозрачности и подотчетности в расходовании государственных средств вызывает обеспокоенность. У компаний нет каналов, чтобы сообщать о коррупции, и, в отсутствие защиты заявителей и вследствие низкого доверия к усилиям правительства по борьбе с коррупцией, компании не стремятся сообщать о случаях коррупции. В отчете содержится ряд рекомендаций по обеспечению добропорядочности бизнеса, в том числе связанных с предотвращением коррупции в государственных фондах, с программами борьбы с коррупцией на государственных предприятиях, раскрытием бенефициарной собственности, предоставлением каналов сообщений о коррупции для частного сектора и других.

Усиление уголовной ответственности за коррупцию

В области **применения уголовной ответственности за коррупцию** Монголия добилась определенного прогресса в приведении своего законодательства в соответствие с международными стандартами. Новый Уголовный кодекс, вступивший в силу в 2017 году, улучшил регулирование преступлений, связанных с подкупом и незаконным обогащением. Предложение взятки, вымогательство и принятие предложения о взятке теперь уголовно наказуемы. Однако многие предыдущие рекомендации не были учтены, а ряд международных стандартов еще не отражен в Уголовном кодексе. Хотя новое законодательство ужесточило ответственность юридических лиц, остается много недостатков, таких как несоразмерные санкции и зависимость ответственности компаний от осуждения конкретного преступника. Несмотря на некоторые позитивные поправки в отношении конфискации имущества, соответствующее законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании в отношении правил конфискации смешанных доходов от коррупции, конфискации на основе стоимости ущерба и конфискации активов, находящихся во владении информированных третьих сторон. В некоторых случаях новые положения открыты для противоречивых толкований, а санкции остаются неэффективными, непропорциональными или недейственными. Короткий срок давности, слишком широкий спектр иммунитетов, применяемый к обширному списку государственных должностных лиц, остаются препятствиями для эффективного расследования и судебного преследования.

Что касается **процедур** выявления преступления, расследования и судебного преследования за коррупцию, то, хотя новый Уголовно-процессуальный кодекс Монголии вступил в силу в июле 2017 года, группе мониторинга были предоставлены лишь некоторые небольшие выдержки из его текста. Одной из новелл нового законодательства стало сокращение сроков проведения проверки до начала расследования, предварительного этапа сбора материалов для определения наличия достаточных оснований для начала уголовного расследования. В докладе Монголии рекомендуется продолжать реформирование уголовного процесса и полностью отменить этап предварительной проверки. С точки зрения выявления коррупции в Монголии используются разные источники информации, включая СМИ и анонимные сообщения, однако больше внимания следует уделять аналитическим источникам. Монголии также рекомендуется обеспечить прямой доступ своих следователей ко всем соответствующим государственным базам данных, а также создать подразделения по финансовым расследованиям, возвращению активов и управлению ими. Что касается международного сотрудничества по уголовным делам, Монголия полагается в основном на официальную взаимную правовую помощь, и ей рекомендовано более активно использовать неформальные каналы и международные сети связи.

С точки зрения **преследования коррупционных правонарушений**, Монголия заслуживает похвалы за ее усилия по решению проблемы коррупции среди высокопоставленных чиновников. Эти усилия уже привели к вынесению нескольких приговоров высокопоставленным должностным лицам, и в настоящее время еще больше дел находится на этапе расследования. Монголии следует и в дальнейшем усиливать борьбу с коррупцией на высоком должностном уровне. Еще один положительный вывод заключается в том, что одинаковое внимание уделяется преследованию как активных, так и пассивных форм взяточничества. Монголии рекомендуется регулярно публиковать общую уголовную статистику по коррупционным преступлениям, включая данные о санкциях и конфискациях.

ИААС продолжает действовать в качестве **специализированного антикоррупционного правоохранительного органа**, на который возложены общие полномочия по расследованию коррупционных преступлений, а специальное подразделение Прокуратуры столицы контролирует уголовные дела, расследуемые ИААС. В последние годы рабочая нагрузка на Агентство резко возросла, но число его следователей осталось прежним. Более того, у ИААС нет прозрачных, основанных на личных заслугах и конкуренции процедур найма своих сотрудников. Региональные следственные подразделения ИААС не были созданы, в то время как несколько региональных следователей были назначены недавно. В отчете рекомендуется предпринять ряд шагов, чтобы предоставить ИААС необходимые ресурсы и ввести новую процедуру найма сотрудников. Монголии также рекомендуется усилить полномочия и специализацию своих следователей и прокуроров по борьбе с коррупцией.

Финансирование политических партий

Политическая коррупция является одной из ключевых проблем для Монголии. Ряд высокопоставленных политиков были в центре крупных коррупционных скандалов и даже преследовались иностранными юрисдикциями. Политические партии считаются одними из самых коррумпированных институтов. Несмотря на то, что Антикоррупционная стратегия ставит ряд задач по совершенствованию правовой базы и практики в отношении финансирования политических партий, ответственные правительственные учреждения до сих пор не работают над реформированием этой области. Кроме того, деятельность специальной рабочей группы, созданной в Парламенте с целью разработки новой правовой базы, пока не дала никаких результатов. Межведомственное сотрудничество по решению проблем финансирования политических партий представляется довольно слабым и требует значительных улучшений.

Таким образом, финансирование политических партий остается плохо отрегулированным и не прозрачным, и его аудит не проводится. Скрытые корпоративные пожертвования подпитывают политические партии, что делает их зависимыми от частных доноров и, следовательно, заставляет действовать в интересах последних. Государственное финансирование политических партий, занимающих места в парламенте, не привело к более активному аудиту и прозрачности партийных финансов. В докладе содержится призыв к Монголии незамедлительно решить эту проблему путем принятия всеобъемлющей правовой базы финансирования политических партий. Новое законодательство должно обеспечивать, чтобы политические партии регулярно публиковали свои финансовые отчеты в формате открытых данных, и чтобы эти отчеты должным образом проверялись.

В докладе также рекомендуется обеспечить независимый мониторинг и контроль за партийными финансами. Для этой цели следует назначить агентство, уполномоченное проводить аудит и надзор в этой области. Важно, чтобы такое агентство имело надлежащий уровень независимости, реальные надзорные и следственные полномочия,

включая доступ к информации и инициирование и применение санкций, а также достаточные ресурсы, в том числе профессиональные кадры.

В докладе подчеркивается, что упомянутые лазейки создают риск финансирования политических партий из активов незаконного происхождения. Поэтому важно обеспечить, чтобы политические партии были охвачены национальным режимом борьбы с отмыванием денег.

Финансирование избирательных кампаний более регламентировано, но его аудит в достаточной степени не обеспечен, а опубликованные финансовые отчеты не являются информативными. Закон предусматривает денежные санкции за нарушение правил финансирования избирательных кампаний, но эти санкции никогда не применялись. Следовательно, механизм контроля за финансированием избирательных кампаний в целом не является эффективным и действенным. На момент принятия настоящего доклада Монголия работала над своим новым законодательством о выборах, которое должно повысить роль ревизионных и налоговых органов в области контроля за финансированием избирательных кампаний.

ИТОГОВЫЕ РЕЙТИНГИ СООТВЕТСТВИЯ

| Рекомендации Третьего Раунда Мониторинга | Рейтинг Соответствия | | | |
|---|----------------------|------------|----------|------------------|
| | Полностью | В основном | Частично | Не соответствует |
| 1.1. -1.2. Политическая воля по борьбе с коррупцией, документы о стратегии и практике борьбы с коррупцией | | | * | |
| 1.3. Обследования по вопросам коррупции | | * | | |
| 1.4. -1.5. Участие общественности в антикоррупционной политике, повышении осведомленности и просвещении | | | * | |
| 1.6. Специализированная антикоррупционная политика и координационный орган | | | * | |
| 2.1-2.2 Правонарушения и элементы правонарушения | | | * | |
| 2.3. Определение государственных служащих | | | * | |
| 2.4.-2.5. Санкции и конфискация | | | * | |
| 2.6. Освобождение от ответственности и срок давности | | | | * |
| 2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь | | | * | |
| 2.8. Правоприменение, толкование законов и процедуры | | | * | |
| 2.9. Специализированные антикоррупционные правоохранительные органы | | | | * |
| 3.2. Добропорядочность на государственной службе | | | | * |
| 3.3. Содействие прозрачности и уменьшению произвола в государственном управлении | | | * | |
| 3.4. Контроль и аудит государственных финансов | -- | -- | -- | -- |
| 3.5. Государственные закупки | | | * | |
| 3.6. Доступ к информации | | | * | |
| 3.7. Коррупция в сфере политики | | | | * |
| 3.8. Добропорядочность в судебной системе | | | | * |
| 3.9. Частный сектор | | | * | |

РЕКОМЕНДАЦИИ 4-ГО РАУНДА МОНИТОРИНГА МОНГОЛИИ

Новая рекомендация 1

1. Обеспечить, чтобы стратегическое планирование борьбы с коррупцией использовалось в качестве инструмента для координации политики и продвижения антикоррупционных реформ.
2. Увязывать результаты исследований коррупции с конкретными мерами, использовать данные для мониторинга результатов, корректировки мер и установления новых целей.
3. Привлекать НПО к мониторингу реализации антикоррупционной политики.
4. Обеспечить, чтобы выбор членов Общественных наблюдательных советов был прозрачным и объективным и воспринимался как таковой. Повысить публичное освещение их работы.

Новая Рекомендация 2

1. Направлять деятельность по повышению осведомленности на сферы, наиболее подверженные коррупции. Использовать соответствующие методы для каждой целевой группы.

Новая рекомендация 3

1. Ввести основанную на личных заслугах, прозрачную и коллегиальную процедуру отбора руководителя и заместителей руководителя антикоррупционного агентства.
2. Обеспечить объективную и прозрачную процедуру отбора членов Общественного совета, ответственных за надзор за IAAC.
3. Обеспечить прозрачность и публичную подотчетность Общественного совета.
4. Обеспечить, чтобы IAAC выполняло свои функции независимо, без какого-либо вмешательства в его деятельность.
5. Обеспечить назначение, продвижение по службе и оценку работы персонала IAAC на основе принципа личных заслуг.
6. Создать в IAAC региональные отделения и предоставить ресурсы, необходимые для полного выполнения его мандата.
7. Обеспечить активное и систематическое взаимодействие агентства с гражданским обществом.

Новая рекомендация 4

1. Обеспечить необходимые ресурсы для полного выполнения мандата Совета по государственной службе и осуществления Закона о государственной службе.
2. Создать информационную систему управления персоналом для поддержки реформы государственной службы, основанной на фактических данных

Новая рекомендация 5

1. Обеспечить стабильность профессиональной государственной службы.

2. Обеспечить, чтобы вознаграждение государственных служащих было прозрачным и справедливым.
3. Повысить уровень конкурентоспособности заработной платы государственных служащих.
4. Ограничить долю переменного вознаграждения в общем вознаграждении.
5. Обеспечить, чтобы бонусы и другие доплаты распределялись объективно и были связаны с производительностью сотрудников.

Новая рекомендация 6

1. Принять этические кодексы для государственных служащих, для избранных секторов и областей повышенного риска.
2. Обеспечить обучение, письменные руководства, практические советы и рекомендации по запросу в этой области.
3. Следить за соблюдением кодексов этики.

Новая рекомендация 7

1. Обеспечить, чтобы правила, запрещающие конфликт интересов, являлись всеобъемлющими и охватывали области с высоким риском коррупции.
2. Обеспечить необходимые процедуры для соблюдения этих правил на практике.
3. Обеспечить активное правоприменение этих правил, в первую очередь в отношении высокопоставленных чиновников.
4. Обеспечить мониторинг и анализ на основе фактических данных.
5. Обеспечить практическое руководство и обучение соответствующих государственных органов и должностных лиц.

Новая рекомендация 8

1. Публиковать декларации об имуществе в открытом формате данных.
2. Ввести действенные санкции за соответствующие нарушения (такие как предоставление ложных данных) в законодательство и на практике.
3. Обеспечить, чтобы органы, ответственные за проверку декларации об активах, имели доступ ко всем реестрам и базам данных, которые находятся в государственных учреждениях, и инструментам, необходимым для проверок.
4. Централизовать функцию проверок и надзора для повышения эффективности.
5. Сосредоточить усилия по проверке на высокопоставленных чиновниках и в областях, подверженных коррупции.
6. Собирать данные об исполнении законодательства для мониторинга эффективности.

Новая рекомендация 9

1. Создать правовую базу и практические механизмы стимулирования и защиты информаторов.
2. Собирать и анализировать статистику сообщений о коррупции и защиты осведомителей.
3. Повысить осведомленность о каналах для сообщений о коррупции и механизмах защиты, чтобы способствовать информированию о нарушениях.

Новая рекомендация 10

1. Обеспечить инициативное, системное и последовательное соблюдение правил добропорядочности с акцентом на высокопоставленных политических чиновников.
2. Обеспечить систематическое, последовательное и объективное рассмотрение деклараций об имуществе политических чиновников, в том числе на основе информации, полученной от граждан, и последующий контроль в соответствии с требованиями закона.
3. Принять кодексы поведения для политических чиновников.
4. Обеспечить обучение, консультации и руководство для политических чиновников по практическому применению кодексов поведения и правил добропорядочности.

Новая рекомендация 11

1. Исключить политические институты (Президента и Парламент) из процесса назначения и увольнения судей, членов судейских квалификационных и этических комитетов (заменяв их Генеральным судейским советом).
2. Обеспечить назначение судей на основании имеющихся заслуг в законодательстве и на практике.
3. Ввести в закон четкую процедуру обжалования решения Генерального судейского совета о не выдвижении кандидата на должность судьи.
4. Обеспечить, чтобы председатели судов назначались и освобождались от должности судьями соответствующих судов.
5. Ввести случайное автоматическое распределение дел.
6. Упразднить полномочия председателей судов по утверждению решения о назначении председателя судебного заседания и судейской коллегии.
7. Отменить полномочия председательствующих судей судебных коллегий по надзору за работой соответствующих коллегий.
8. Обеспечить безусловное согласие Президента с предложением кандидатов на должности членов Генерального судейского совета, чтобы полномочия Президента по их назначению по сути являлись церемониальными.
9. Решить вопрос о введении членства в комитетах судей по квалификации и этике на постоянной основе.

10. Предусмотреть законодательный запрет на сокращение бюджета деятельности судов и обеспечить на практике надлежащее финансирование судебной системы.
11. Зафиксировать ставки вознаграждения и все надбавки к заработной плате судей непосредственно в законодательстве.
12. Обеспечить, чтобы учебные разделы по вопросам этики, противодействия коррупции и добросовестности являлось обязательной частью текущих учебных программ по подготовке кандидатов и действующих судей.
13. Провести разграничение оснований и процедур дисциплинарной ответственности и увольнения судей в случаях нарушения правил несовместимости работы судей с другими видами деятельности.

Новая рекомендация 12

1. Предусмотреть четкие, прозрачные и основанные на заслугах процедуры отбора и назначения Генерального прокурора с участием представителей юридических кругов и гражданского общества.
2. Обеспечить участие независимого экспертного органа в процедуре увольнения Генерального прокурора с правом предварительного юридического заключения по данному вопросу. Честное разбирательство в рамках процедуры увольнения должно быть гарантировано законом.
3. Обеспечить предоставление прокуратуре возможности представления своего бюджетного предложения в Парламенте.
4. Определить непосредственно в законе суммы всех компонентов заработной платы прокуроров.
5. Ограничить как по закону, так и на практике роль и полномочия старших прокуроров по контролю и инструктированию подчиненных прокуроров.
6. Обеспечить, чтобы любые указания или инструкции по отдельным делам были основаны на законе, обоснованы в письменной форме и являлись частью материалов дела.
7. Предоставить прокурорам право оспаривать незаконные приказы в рамках независимой внутренней процедуры.
8. Обеспечить, чтобы любое решение старших прокуроров о передаче дела другому прокурору было основано на законе, обосновано в письменной форме и являлось частью материалов дела.
9. Ввести процедуру набора и повышения в должности прокуроров на основе заслуг и на базе принципов высокой профессиональной квалификации и добропорядочности.
10. Создать дисциплинарный орган из опытных специалистов (обычных прокуроров и независимых экспертов по правовым вопросам), отобранных с помощью прозрачной процедуры, основанной на имеющихся заслугах, и обеспечить его независимость и ведущую роль в дисциплинарном производстве в отношении прокуроров.
11. Рассмотреть вопрос о создании независимой системы прокурорского самоуправления с наделением новых органов достаточными полномочиями в отношении назначения прокуроров, продвижения по службе, дисциплинарного производства и других связанных с этим вопросов.
12. Обеспечить, чтобы прокуроры соблюдали на практике правила этики, декларирования имущества, доходов и интересов, правила конфликта интересов,

получения подарков, правила в отношении деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, и чтобы любые нарушения этих правил влекли за собой конкретные последующие действия.

13. Проводить систематические тренинги для прокуроров по международным стандартам независимости и автономии прокуроров, по этике, борьбе с коррупцией и неподкупности.

Новая рекомендация 13 (актуальна с предыдущего раунда)

1. Убедиться в том, что все государственные правовые институты и организации, получающие государственное финансирование или выполняющие государственные функции, охвачены требованиями прозрачности и доступа к информации.
2. Предусмотреть, чтобы никакая категория информации не оказалась исключена из процесса раскрытия информации; любые ограничения на доступ к информации, в том числе связанной с государственными секретами, должны основываться на законодательстве, быть необходимыми и соразмерными, осуществляться с учетом рассмотрения каждого конкретного случая в отдельности, с проверкой ущерба и общественных интересов в соответствии с международной передовой практикой. Закон должен также установить информацию, доступ к которой не может быть ограничен, в частности по вопросу о коррупции и других нарушениях закона, любое использование государственных средств и других государственных ресурсов.
3. Удалить из законодательства ненужные формальности, связанные с получением информации по запросу за счет максимального упрощения и уточнения процедуры.
4. Ввести действенные административные санкции за нарушение доступа к информации со стороны государственных должностных лиц.
5. Создать независимый наблюдательный механизм для реализации права на доступ к информации с соответствующими ресурсам и полномочиями, включая доступ к любой информации, отнесенной к государственной тайне, а также принятие решений, имеющих обязательную силу.
6. Снять уголовную ответственность за правонарушения, связанные с любыми видами клеветы и оскорбления; обеспечить, чтобы гражданское право предоставляло эффективные ограничения для того, чтобы не задушить свободу информации судебными делами за неоправданную критику.
7. Повысить прозрачность бюджета, надзора и общественного участия за счет реализации рекомендаций, переданных Монголии по итогам подведения Международного индекса прозрачности госбюджета за 2012 год.

Новая рекомендация 14

1. Распространить действие Закона о государственных закупках на все субъекты государственного сектора (например, на Банк развития Монголии)
2. Сократить использование процедур проведения ограниченных торгов, в частности прямых контрактов.
3. Обеспечить укомплектование штатов Государственного агентства по координации политики в области государственного имущества и специализацию персонала для обеспечения его надзорных, руководящих и учебных функций в области закупок.
4. Сократить применение предпочтений для внутренних поставщиков.
5. Пересмотреть процедуры государственно-частного партнерства и предоставления концессий, чтобы обеспечить честную конкуренцию, эффективность и прозрачность.

6. Обеспечить независимость, адекватную специализацию, бюджет и распределение персонала в органах апелляции по претензиям в области закупок.
7. Обеспечить дальнейшее расширение функциональных возможностей платформы электронных закупок для включения в нее всех процедур закупок и для всесторонней и машиночитаемой отчетности.

Новая рекомендация 15

1. Обеспечить стимулы для компаний для разработки эффективных антикоррупционных программ соблюдения законодательства.
2. Обеспечить, чтобы требования прозрачности и подотчетности и правила добропорядочности охватывали государственные фонды и должным образом применялись.
3. Помогать компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков в области добропорядочности, организовывать повышение осведомленности, давать советы и рекомендации по предотвращению коррупции в деловых операциях.
4. Разрабатывать и реализовывать совместные проекты с субъектами предпринимательской деятельности, такие как коллективные действия против о коррупции и соглашения о добропорядочности, особенно в зонах коррупционного риска.
5. Ввести комплексные меры по укреплению систем корпоративного управления, прозрачности, внутреннего контроля и предотвращения коррупции на государственных и муниципальных предприятиях. Создать систему мониторинга и оценки реализации антикоррупционных программ на государственных предприятиях. Обеспечить эффективность реализации антикоррупционных мер на государственных предприятиях с учетом отраслевых особенностей и коррупционных рисков.
6. Обеспечить постепенное и эффективное раскрытие бенефициарной собственности: а) требовать раскрытия бенефициарной собственности юридических лиц; б) создать центральный реестр бенефициарных собственников; в) публиковать информацию в режиме онлайн в открытом формате данных в соответствии с местными и международно-признанными гарантиями защиты данных и конфиденциальности; г) обеспечить проверку и действенные санкции за неразглашение в законодательстве и на практике.
7. Предоставлять и использовать надежные каналы для сообщения о коррупции, посредством независимых контрольных органов, например, бизнес омбудсменов.
8. Оказывать поддержку малым и средним предприятиям в предотвращении коррупции.
9. Ввести меры по обеспечению добропорядочности бизнеса в политику корпоративного управления, например, путём раскрытия корпоративной информации, в том числе о бенефициарных собственниках, повысить роль советов директоров и аудита в предотвращении и выявлении коррупции.

Новая рекомендация 16

1. Продолжать работу форума соответствующих заинтересованных сторон с целью анализа качества положений новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов для выявления недостатков новых положений и несоответствия их международным стандартам, которые могут ограничивать эффективность борьбы с коррупцией.
2. Обеспечить, чтобы деятельность форума учитывала аргументированные мнения, высказанные судьями, прокурорами, IAAC, а также другими национальными и международными экспертами, и чтобы выводы и рекомендации этого форума предавались гласности.

Новая рекомендация 17

1. Привести описание преступления в виде активного и пассивного подкупа в соответствие с международными стандартами, в частности, путем обеспечения того, чтобы одни и те же элементы преступления могли быть идентифицированы как в определении преступления активного подкупа, так и в описании преступления пассивного подкупа, четко определяя взяточничество в интересах третьей стороны и принятие предложения о взятке.
2. Ввести в Уголовный кодекс законодательное определение «взятки», которое будет четко применяться как к активному, так и пассивному подкупу и которое должно включать незаконные нематериальные неосязаемые выгоды.
3. Ввести в Уголовный кодекс определение национальных государственных должностных лиц, совершивших правонарушения в сфере коррупции, к которым будут относиться все государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, выполняющие государственные функции, и кандидаты на выборные должности.
4. Пересмотреть текстовые описания всех преступлений, связанных с коррупцией, в Уголовном кодексе в целях совершенствования законодательной техники и обеспечения большей ясности и предсказуемости юридического текста.

Новая рекомендация 18

1. Рассмотреть возможность уголовного преследования незаконного использования служебного положения и привести законодательное определение взяточничества в частном секторе в соответствие с международными стандартами.
2. Принять необходимые меры для выяснения масштабов злоупотребления властью с целью обеспечения правовой определенности и предсказуемости.
3. Принять необходимые меры, как в законодательстве, так и на практике, с тем чтобы прямо указать, что осуждение за основное правонарушение не требуется для судебного преследования и вынесения приговора за отмывание денег.

4. Пересмотреть определение преступления «незаконное обогащение», чтобы привести его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН по противодействию коррупции (UNCAC).

Новая рекомендация 19

1. Продолжить работу над пересмотром положений законодательства об ответственности юридических лиц, предусматривающих пропорциональные и сдерживающие санкции, включая ответственность за отсутствие надлежащего надзора со стороны руководства, и обеспечение того, чтобы корпоративная ответственность не зависела от выявления, судебного преследования или осуждения физического лица-правонарушителя. Предусмотреть стимулы для компаний, принявших эффективные антикоррупционные правила.
2. Продолжить разработку учебных программ для следователей, прокуроров и судей по вопросам ответственности юридических лиц, в том числе с использованием практических примеров из других юрисдикций.

Новая рекомендация 20

Продолжить работу по улучшению определения преступлений в виде взяточничества с участием иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций в соответствии с международными стандартами и по более четкому определению таких должностных лиц в Уголовном кодексе.

Новая рекомендация 21

1. Ввести в законодательство возможность конфискации смешанных доходов, а также четкие правила конфискации имущества (активов) в стоимостном выражении;
2. Ввести расширенную конфискацию (уголовную или гражданскую) с обратным бременем доказывания, когда выдвигалось подозрение в коррупционном правонарушении;
3. Уточнить юридические основания для конфискации активов (средств и доходов от коррупции, а также прибыли от них), находящихся в распоряжении знающих о неправомерном происхождении активов третьих лиц.

Новая рекомендация 22

1. Пересмотреть систему неприкосновенности в отношении должностных лиц государственных органов власти в направлении сужения ее применения и сокращения списка соответствующих должностных лиц в той степени, которая необходима демократическому государству; для остальных неприкосновенность должна быть функциональной, охватывать лишь период выполнения должностных функций, не распространяться на ситуации поимки с поличным, разрешить проведение эффективных следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью; разработать быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев.
2. Увеличить срок давности за коррупционные правонарушения; рассмотреть возможность установления фиксированного, достаточно продолжительного срока

давности для всех коррупционных преступлений, независимо от их тяжести; оговаривать, что срок исковой давности должен быть прерван в результате предъявления обвинения или других процессуальных действий, а также в течение периода, когда лицо пользовалось иммунитетом.

Новая рекомендация 23

Пересмотреть сферу применения эффективного раскаяния, исключив его автоматическое действие и ограничив во времени возможность для взяточдателя получить неприкосновенность в результате сообщения о содеянном.

Новая рекомендация 24

1. Пересмотреть уголовные санкции за коррупционные правонарушения и отмыwanie денег, чтобы обеспечить их эффективность, соразмерность и сдерживающее действие.
2. Собрать и проанализировать статистические данные о применении санкций за коррупционные правонарушения, чтобы определить, насколько они эффективны на практике (например, как часто применяется условное освобождение, как часто тюремное заключение является основной санкцией за серьезные правонарушения).

Новая рекомендация 25

1. Обеспечить активное выявление коррупции с использованием информации из налоговых, таможенных и других государственных баз данных, аудиторских отчетов и других аналитических источников. Обеспечить эффективное сотрудничество IAAC и FIU в выявлении коррупции с использованием сообщений о подозрительных операциях со стороны FIU и отчетов зарубежных FIU.
2. Создать единый государственный реестр банковских счетов (охватывающий физических и юридических лиц по всей стране).
3. Обеспечить, чтобы следователи IAAC имели прямой доступ ко всем соответствующим государственным реестрам с целью использовать эти данные в качестве доказательств и для других следственных целей.
4. Отменить этап предварительной доследственной проверки в уголовном процессе и внедрить автоматическую систему возбуждения уголовного дела с единым электронным регистром уголовного судопроизводства.
5. Создать отдельное подразделение в IAAC, занимающееся исключительно аналитикой и финансовыми расследованиями.
6. Предоставить специализированным прокурорам, осуществляющим надзор за делами IAAC, возможность предоставлять все прокурорские санкции в расследованиях IAAC.
7. Проводить систематические тренинги для следственного и аналитического персонала IAAC, а также специализированных прокуроров для укрепления потенциала этих учреждений в раскрытии и расследовании коррупционных преступлений, включая новые методы и инструменты расследования, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом (например, заключение сделки о признании вины).

8. Создать специальное(ые) подразделение(я) или орган(ы), отвечающий(ие) за возврат активов и/или управление арестованными активами, и внедрить эффективные процедуры отслеживания, идентификации, изъятия и управления доходами от коррупции.
9. Проводить систематические тренинги для следователей ИААС, специализированных прокуроров и сотрудников вышеупомянутых специального подразделения(ий) или органа(ов) по возврату активов.

Новая рекомендация 26

1. Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь в расследовании и преследовании по делам о коррупции, в частности, путем выполнения рекомендаций Механизма обзора имплементации UNCAC.
2. Расширить число двусторонних договоров, заключенных с другими странами в области международного сотрудничества по уголовным делам.
3. Развивать неформальные каналы связи, чтобы выявлять соответствующих партнеров и связываться с ними.
4. Предоставить необходимые ресурсы для расширения участия ИААС и прокуроров в соответствующих международных антикоррупционных сетях и встречах экспертов по международному сотрудничеству.
5. Использовать возможности, предоставляемые инструментами Конвенции ООН по борьбе с коррупцией для международного сотрудничества по делам о коррупции, такими как Онлайновый справочник компетентных национальных органов, и участвовать в межправительственных встречах экспертов открытого состава, в целях укрепления международного сотрудничества.
6. Расширить практику заключения двусторонних соглашений между ИААС и другими антикоррупционными агентствами из соответствующих стран.
7. Поощрять различные формы прямого сотрудничества в делах о коррупции, в том числе в отношении возврата активов, с целью: использования совместных следственных групп; содействия в выполнении запросов компетентными органами государства-получателя; проведения неформальных консультаций перед отправкой запроса и координации действий во время исполнения запроса.
8. Обеспечить, чтобы сотрудники подразделений, ответственных за международное сотрудничество в центральных органах власти, а также следователи ИААС и прокуроры, которые разрабатывают запросы и выполняют запросы о MLA, были хорошо подготовлены, имели адекватные ресурсы, включая переводчиков, необходимые средства связи; чтобы учебные занятия включали передовой опыт и практику, соответствующие проблемы и способы их преодоления, примеры дел из других юрисдикций, а также опыт успешного использования международных организаций и инструментов.
9. Предусмотреть в законодательстве меры по прямому возврату активов, предусмотренные статьей 53 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, а также порядок и условия возврата и распоряжения активами в соответствии со статьей 57 этой Конвенции.

Новая рекомендация 27

1. Проанализировать расхождения между количеством возбужденных коррупционных дел и количеством дел, переданных в суд, и решить выявленные проблемы, если таковые имеются, связанные с прекращением дел на досудебной стадии.
2. Обеспечить высококачественное расследование и уголовное преследование за коррупционные преступления, ведущие к эффективным судебным наказаниям и к судебному сдерживанию.
3. Добиваться конфискации средств и доходов от коррупции, в каждом деле связанном с коррупцией.
4. Обращать особое внимание на оперативное и эффективное расследование крупных коррупционных дел, а также на эффективное выявление, расследование и судебное преследование за международное взяточничество, отмывание денег и незаконное обогащение.
5. Сообщать общественности об успешном судебном преследовании, осуждении и конфискации в делах, связанных с коррупцией высокого уровня.
6. Обеспечить ведение и регулярное опубликование достоверных и подробных статистических данных о случаях коррупции и отмывания денег, включая все виды коррупционных преступлений и вынесенных приговоров (виды наказаний и количество оправдательных приговоров), а также подробных статистических данных о видах конфискации, включая форму конфискации, вид активов (средства совершения преступления, прямые/косвенные доходы, прибыль), принадлежащих обвиняемому, родственникам, осведомлённой третьей стороне (физическому или юридическому лицу), о размерах эквивалентной конфискации и т. д.

Новая рекомендация 28

1. Предоставить IAAC необходимые кадровые и финансовые ресурсы, включая достаточное количество следователей, а также экономических, финансовых и других технических специалистов, для обеспечения качественного расследования коррупционных дел.
2. Ввести прозрачную, основанную на способностях, и конкурентную процедуру найма следователей и всего оперативного персонала IAAC.
3. Обеспечить региональные отделения IAAC (которые должны быть созданы) следователями, работающими в регионах.
4. Выделять ресурсы следственному департаменту IAAC с приоритетным направлением в те сектора, которые были определены как наиболее подверженные коррупции. В частности, результаты аналитической деятельности департамента предотвращения коррупции можно было бы использовать для определения соответствующих секторов.
5. Обеспечивать регулярные специализированные тренинги для следователей IAAC, в том числе по современным методам расследования коррупции, финансовым расследованиям, международному сотрудничеству и возврату активов.

6. Продолжить работу по специализации подразделения прокуратуры столицы, отвечающего за надзор в коррупционных делах, расследуемых ИААС, и обеспечить его достаточными ресурсами, автономией и регулярным обучением, в том числе по вопросам коррупционных расследований, финансовых расследований и негласных операций.
7. Рассмотреть вопрос о специализации необходимого количества судей и местных прокуроров, призванных заниматься случаями коррупции и обеспечить для них специализированную подготовку.

Новые рекомендации 29

1. Укрепить систему регулирования финансирования политических партий путем установления ограничений на членские взносы, широко определяя термин «пожертвование», чтобы включить пожертвования в натуральной форме, распространяя ограничения на пожертвования на все организации, связанные или контролируемые партией и ее представителями, определить правила на публикацию информации о пожертвованиях, запрещающие пожертвования от компаний, получивших финансирование из государственных закупок или из других открытых источников.
2. Обеспечить баланс между частным и государственным финансированием политических партий и ввести ограничения на использование средств, полученных из государственного бюджета.
3. Предоставить государственное финансирование партиям, которые получили определенный уровень поддержки населения на общенациональных выборах, даже если процент проголосовавших за эти партии ниже избирательного порога.
4. Обеспечить полную прозрачность партийных финансов, требуя подробных ежегодных консолидированных финансовых отчетов, содержащих данные о всех взносах (кроме очень мелких) и о каждом дарителе, а также отчет о всех расходах партий.
5. Обеспечить, чтобы подробные сводные финансовые отчеты политических партий были стандартизированы и опубликованы в интернете.
6. Усовершенствовать правила раскрытия информации о финансах избирательной кампании, включая представление и публикацию подробных финансовых отчетов до дня выборов.
7. Безотлагательно создать систему независимого мониторинга и надзора за партийными финансами и финансированием избирательных кампаний с достаточными ресурсами и полномочиями, в частности, для введения пропорциональных и сдерживающих санкций.
8. Рассмотреть вопрос о передаче полномочий по надзору за финансированием политических партий Антикоррупционному агентству.
9. Обеспечить, чтобы Генеральная избирательная комиссия была профессиональным и независимым органом, состоящим из штатных членов, отобранных в соответствии с личными заслугами, предпочтительно на основе открытого конкурса.
10. Обеспечить, чтобы финансирование политических партий (финансовые операции, осуществляемые политическими партиями и их менеджерами) охватывалось национальной программой по борьбе с отмыванием денежных средств.

Стамбульский План действий по борьбе с коррупцией (Стамбульский план действий, или IAP) был принят в 2003 году. Это основная субрегиональная инициатива в Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АСН). Стамбульский План действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан; другие страны АСН участвуют в его реализации.

Монголия присоединилась к Стамбульскому Плану действий в сентябре 2012 года. Первоначальная проверка Монголии была проведена в 2013–2014 годах (одобрена 18 апреля 2014 года). Совместный отчет о первом и втором раундах мониторинга по Монголии был принят 9 октября 2015 года. Монголия представила промежуточную обновленную информацию о мерах, предпринятых для выполнения рекомендаций, и приняла участие в других мероприятиях АСН. Все мониторинговые и промежуточные отчеты доступны на веб-сайте АСН: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm

4-ый раунд мониторинга Монголии в рамках Стамбульского Плана действий был начат в августе 2018 года в соответствии с методологией, принятой странами АСН. Власти Монголии представили ответы на специально составленный для этой страны вопросник в ноябре 2018 года. Однако ответы на некоторые разделы не были предоставлены, а некоторые ключевые подтверждающие документы отсутствовали. Фонд Азии также предоставил альтернативные ответы на вышеуказанный вопросник. Дополнительная информация была получена после визита группы мониторинга в страну.

Визит в Улан-Батор состоялся 16-21 декабря 2018 года. Группа мониторинга ОЭСР/АСН в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией включала:

- г-жу Анку Юрма (Anca Jurma), исполняющую обязанности главы Национального антикоррупционного управления Румынии (разделы 3.1; 3.4; подраздел о международном сотрудничестве)
- г-жу Елену Концевичюте (Elena Koncevičiute), старшего эксперта по борьбе с коррупцией в рамках Инициативы ЕС по борьбе с коррупцией в Украине (глава 1)
- г-жу Айри Алакиви (Airi Alakivi), сотрудницу Постоянного представительства Эстонии в Европейском Союзе, Брюссель, Бельгия (раздел 2.1)
- г-на Гийома Валлетт-Валла (Guillaume Vallette-Valla), магистрата Верховного суда Парижа (глава 4)
- г-на Дирка Плутца (Dirk Plutz), заместителя директора Отдела стратегии и консультирования в области закупок, Европейского Банка Реконструкции и Развития (раздел 2.5)
- г-на Григория Грузинова (Grigory Gruzinov), сотрудника Отдела проблем соответствия требованиям законодательства Международного инвестиционного банка (раздел 2.6)
- г-на Виталия Каско (Vitalii Kasko), независимого эксперта, члена исполнительного комитета Международной ассоциации прокуроров, партнера юридической фирмы Vasil Kasil & Partners (разделы 2.3 (прокуроры), 3.2 и 3.3)
- г-жу Кетеван Месхишвили (Ketevan Meskhishvili), судью Апелляционного суда Грузии (раздел 2.3)

- г-на Симона Ривабелла (Simone Rivabella), руководителя проекта ACN, ОЭСР (разделы 3.1 и 3.4)

- г-на Андрея Кухарука (Andrii Kukharuk), консультанта ACN, ОЭСР (разделы 2.3; 3.2; 3.3 и глава 4)

- г-жи Русудан Михелидзе (Rusudan Mikhelidze), консультанта ACN, ОЭСР (руководитель группы, глава 1, разделы 2.1; 2.2; 2.4; 2.5 and 2.6)

Группа мониторинга хотела бы поблагодарить правительство Монголии за сотрудничество в рамках 4-го раунда мониторинга Стамбульского Плана действий (IAP). Координацию от имени Монголии обеспечивали: национальный координатор ACN г-н Баярхуу Тувшинсайхан, директор Департамента по предупреждению и информированию общественности Независимого агентства по борьбе с коррупцией (ИААС), г-н Галбадрах Соном, сотрудник ИААС по вопросам профилактики, и другие сотрудники ИААС.

Во время визита группа мониторинга провела 14 тематических встреч с участием представителей различных государственных органов Монголии, встречи были организованы национальным координатором от монгольской стороны. Секретариат ОЭСР организовал специальные сессии с представителями международного сообщества, бизнеса, а также организаций гражданского общества. Специальные встречи с представителями гражданского общества и бизнеса были организованы Фондом Азии, а сессия с участием международного сообщества была организована представительством ПРООН в Монголии. Группа мониторинга особенно благодарна г-ну Марку Кёнигу (Mark Koenig), представителю Фонда Азии в Монголии за его вклад.

В соответствии с методологией 4-го раунда мониторинга, отчет включает в себя углубленное исследование одной из выбранных тем - финансирования политических партий в Монголии. Эта тема была выбрана на основе опроса представителей неправительственных организаций и властей Монголии. Команда мониторинга выражает благодарность представителям НПО, международных организаций, бизнеса и Правительства, которые приняли участие в опросе.

В заседаниях приняли участие представители следующих национальных институций: Канцелярии Президента Монголии; Секретариата Правительства Монголии; Секретариата Великого Государственного Хурала; Министерства финансов; Министерства юстиции и внутренних дел; Министерства строительства и городского планирования; Министерства горной и тяжелой промышленности; Министерства здравоохранения; Министерства образования, культуры, науки и спорта; Совета гражданской службы; Государственного аудита; Генерального судебного совета; Верховного суда Монголии; Генеральной избирательной комиссии; Генеральной прокуратуры; Независимого агентства по борьбе с коррупцией; Государственного агентства по координации политики в сфере государственного имущества; Национального полицейского управления; Главного разведывательного управления; Управления связи и информационных технологий; Агентства национального развития; Прокуратуры столицы; Главного управления налогообложения; Монгольской национальной торгово-промышленной палаты; Национального института судебных наук; Ассоциации судей Монголии; Отдела финансовой информации Центрального банка Монголии; Агентства по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей; Канцелярии губернатора столицы; Главного таможенного управления Монголии; Национальной комиссии по правам человека Монголии; Секретариата Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Монголии; Монгольской коллегии адвокатов; Национального юридического института и Национальной академии управления.

Этот доклад был подготовлен на основе ответов на вопросник, выводов группы по мониторингу, сделанных во время визита в страну, дополнительной информации, предоставленной Правительством Монголии и других заинтересованных организаций,

исследований группы по мониторингу, а также информации, полученной в ходе предварительных встреч и Пленарного заседания Сети по борьбе с коррупцией (ACN) 19-21-го марта 2019 года.

Доклад был принят 21 марта 2019 года в Париже на Пленарном заседании ACN в рамках Стамбульского Плана действий. Он содержит следующие рейтинги соответствия в отношении рекомендаций предыдущего раунда мониторинга Монголии: **из 19 предыдущих рекомендаций Монголия была признана не соответствующей рекомендациям в 5 случаях, частично соответствующей рекомендациям в 12 случаях, в значительной степени соответствующей рекомендациям в 1 случае. Одна рекомендация предыдущего раунда (общественный финансовый контроль и аудит) не была оценена, поскольку 4-ый раунд мониторинга не охватывает эту тему. Отчет включает в себя 27 новых рекомендаций; 2 предыдущие рекомендации все еще действуют.**

Доклад был опубликован после его принятия, в том числе на сайте www.oecd.org/corruption/acn. Властям Монголии предлагается широко распространить доклад. Для представления результатов 4-го раунда мониторинга и содействия их осуществлению на практике Секретариат ACN организует ещё один визит в Монголию, который будет включать встречу с представителями органов государственной власти, гражданского общества, бизнеса и международного сообщества.

4-ый раунд мониторинга в рамках Стамбульского Плана действий (IAP) проводится при финансовой поддержке Лихтенштейна, Литвы, Польши, Швеции, Швейцарии и США.

1. ПОЛИТИКА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и коррупционные тенденции

Реформы

Бытовая коррупция постепенно снижается в Монголии, но в целом коррупция является широко распространенной, бизнес и политика взаимосвязаны¹, а влиятельные олигархи остаются в основном безнаказанными, несмотря на коррупционные скандалы. Кумовство распространено повсеместно², и давление на частный сектор – отнюдь не редкость³. Антикоррупционные законы и планы действий плохо выполняются.

Парламент Монголии утвердил Национальную стратегию борьбы с коррупцией (2016–2023 годы), охватывающую одиннадцать сфер, подверженных коррупции. Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС) продолжало и несколько активизировало свою работу по координации политики и предотвращению коррупции, однако ему не хватало независимости, ресурсов и поддержки со стороны государственных органов для полного выполнения своих задач. Монголия также предприняла меры по борьбе с повсеместно распространённой коррупцией: были осуждены несколько высокопоставленных чиновников, ряд расследований продолжается.

Тысячи граждан, «достаточно рассерженных, чтобы протестовать в середине зимы»⁴, вышли на улицы в конце 2018 года с требованием отставки спикера парламента (и лидера парламентского большинства), который ранее занимал посты премьер-министра и мэра Улан-Батора⁵, предположительно причастного к продаже государственных должностей⁶ и к скандалу с МСП по поводу коррупции, а также к растратам и незаконному присвоению государственных средств.⁷ Спикер парламента в конечном итоге был снят с занимаемой должности большинством голосов парламентариев в начале 2019 года.

Коррупционные тенденции

По индексу восприятия коррупции 2018 года (TI CPI) Transparency International Монголия занимала 93-е строчку из 180 стран. Ее рейтинг оставался между 36 и 39 в период 2012–2018 гг., в то время как место страны в рейтинге варьировалось от 72-го (в 2015 г.) и 103-го (в 2017 г.).

¹ Фонд Азии, [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption](#) (SPEAK) 2018, с. 56.

² [Mongolia: Overview of Corruption and Anti-Corruption](#) Transparency International (2018).

³ Госдепартамент США, Обзоры инвестиционного климата за 2018 г.

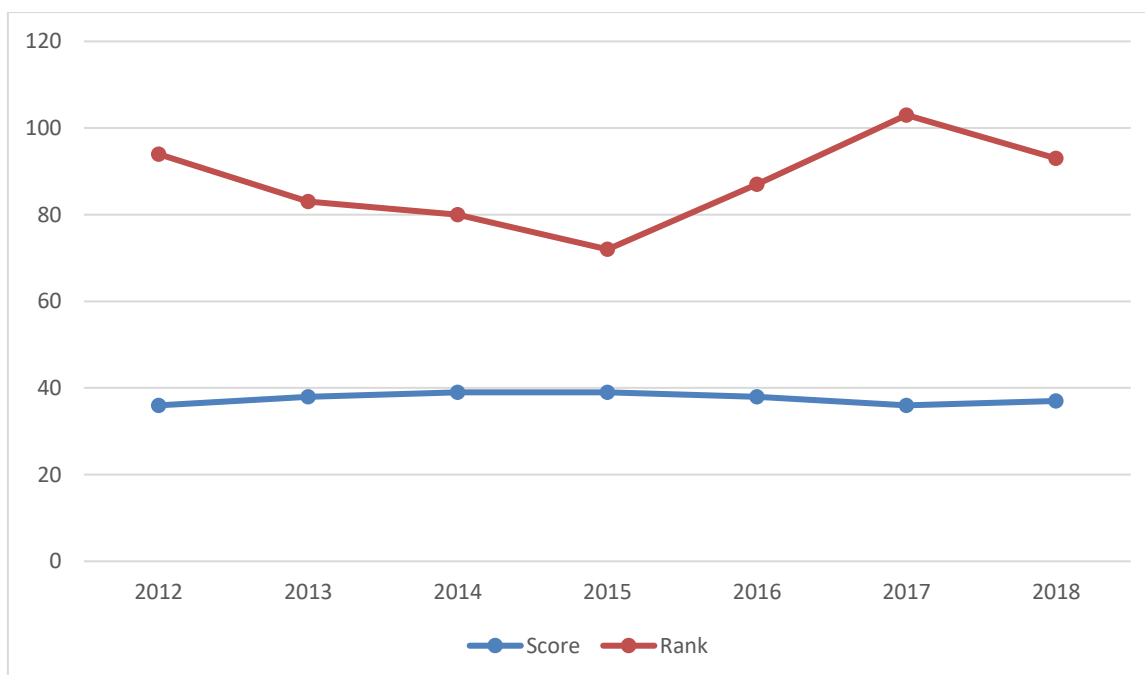
⁴ Журнал The Economist, [Mongolians are getting angry about corruption](#).

⁵ [Mongolia: Thousands protest corruption in Ulaanbaatar](#)

⁶ [2016 60 billion MNT case](#)

⁷ 14 парламентариев, два члена правительства и другие высокопоставленные чиновники были обвинены в ноябре в присвоении государственных средств в размере более 1 млн. долл., посредством перевода средств, предназначенных на поддержку МСП, членам своих семей и друзьям. См.: [Mongolia speaker expelled amid ongoing battle against corruption](#) and [Small and Medium-sized Enterprise Development Fund \(SME\) case](#).

Диаграмма 1. Рейтинг (синяя линия) и место (красная линия) Монголии по Индексу восприятия коррупции (2012-2018 гг.)



Источник: Transparency International, индекс восприятия коррупции, 2012-2017, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

По данным **Барометра мировой коррупции** ТИ, для региона стран Азии и Тихоокеанского бассейна (за 2017 г.)⁸:

- 61% монголов оценивают борьбу против коррупции со стороны правительства очень плохо или довольно плохо.
- Парламент считается наиболее коррумпированным органом, и 46% респондентов верят, что большинство или все члены парламента вовлечены в коррупцию.
- Только 14% ответили, что сообщение властям о коррупции является эффективным средством борьбы с ней (в среднем по региону - 22%), и, хотя 69% монголов считают, что лично обязаны сообщать о коррупции. 49% уверены, что отказ от дачи взятки - лучший способ борьбы граждан с коррупцией (средний показатель по региону составляет 21%).

Согласно **исследованию восприятия и знаний о коррупции (SPEAK)**⁹ Фонда Азии и Фонда Сант-Марала, проведенному в 2018 году:

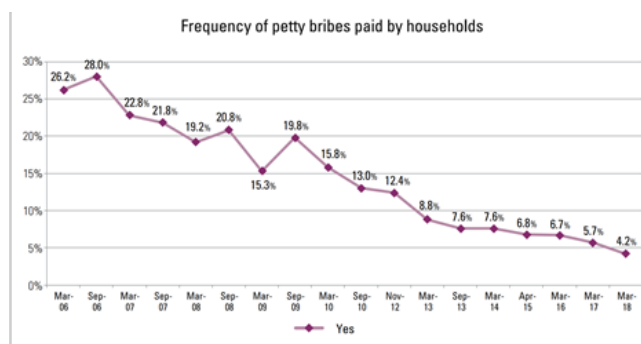
- Коррупция рассматривается как вторая по важности проблема страны после безработицы.
- 90,1% респондентов согласны с тем, что коррупция является распространенной практикой в стране (91,1% в 2016 году) и что она увеличивается.
- Уровень мелкой/бытовой коррупции неуклонно снижается.

⁸ См.: [People and Corruption: Asia-Pacific-Global Corruption Barometer \(2017\)](#).

⁹ Фонд Азии, [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption \(SPEAK\) 2018](#) at pg. Обзоры проводятся с 2006 г., до настоящего момента были проведены 18 таких исследований.

- 70,7% опрошенных не знали о Национальной антикоррупционной стратегии.
- Большинство участников опроса (59%) оценивают эффективность ИААС в борьбе с коррупцией как плохую или очень плохую, это худшая оценка эффективности ИААС с 2007 года. 75% респондентов не доверяют ИААС, в то время как 74% не считали ИААС беспристрастным правоохранительным органом.
- Управление земельными ресурсами, политические партии и парламент считаются институтами, наиболее подверженными коррупции.

Диаграмма 2. Доля семей, дававших мелкие взятки

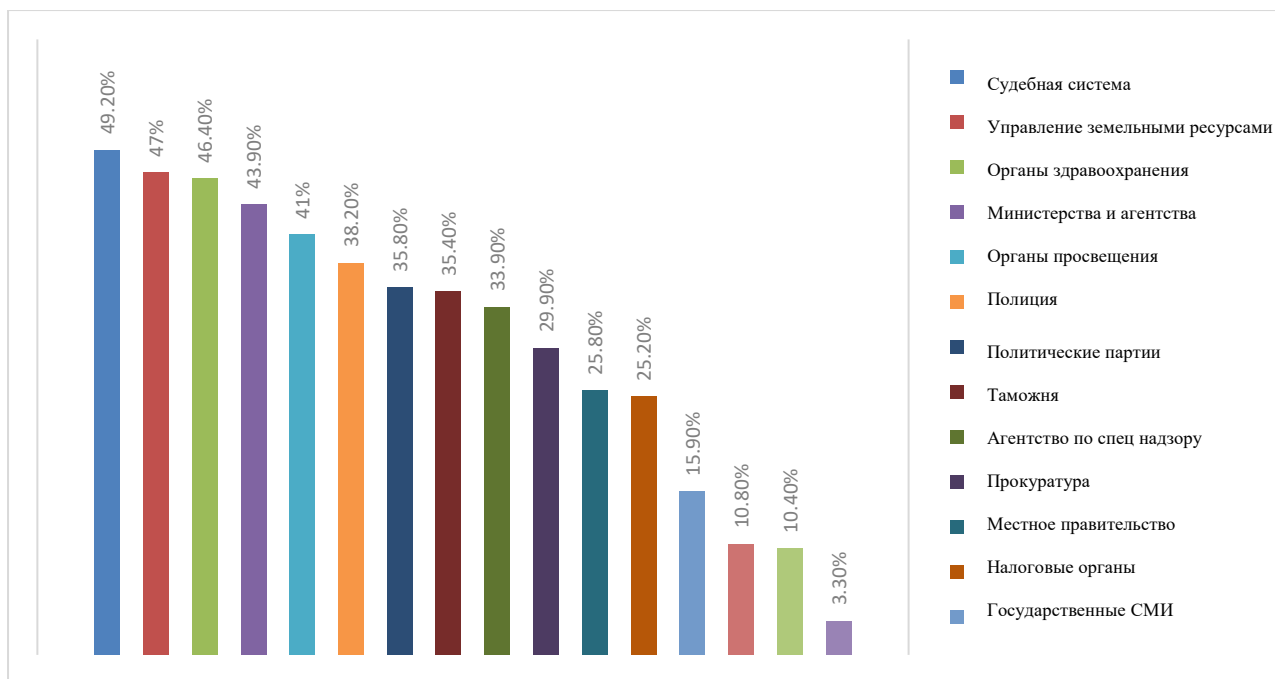


Источник: Исследование Фонда Азии SPEAK за 2018 г.: <https://asiafoundation.org/publication/survey-on-perceptions-and-knowledge-of-corruption-2018/>

Согласно опросу SPEAK, наиболее коррумпированными учреждениями являются политические партии, Парламент, национальное Правительство, управление земельными ресурсами, горнодобывающая промышленность, таможня, налоговая служба и судьи.¹⁰ Список аналогичен исследованию восприятия коррупции в различных учреждениях (2018), проведенному ИААС.

¹⁰ Там же, с. 53.

Диаграмма 3. Восприятие коррупции по органам власти



Источник: Данные предоставлены Правительством Монголии

1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики

Предыдущая рекомендация 1.1 - 1.2:

Политическая воля и антикоррупционная политика

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 и ведомствами, сроками, механизмом координации и контроля за осуществлением и распределением 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 определении основных приоритетов.

2) Создать эффективный механизм высокого уровня (например, национальный совет) для координации и реализации антикоррупционной политики, который должен быть достаточно независимым от правительства, представлять различные органы власти и включать значимое представительство гражданского общества, а также поддерживаться адекватными ресурсами, включая выделенный персонал; отчеты о реализации антикоррупционной стратегии и плана действий должны регулярно готовиться и публиковаться.

3) Рассмотреть вопрос о разработке отраслевой стратегии по борьбе с коррупцией, а также планов действий на территориях с высокими коррупционными рисками.

Предыдущая рекомендация 1.3: Исследования коррупции

1) Продолжить проведение регулярных исследований по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе в конкретных секторах, с акцентом на общественное доверие, восприятие коррупции и соответствующий опыт. К проведению по крайней мере части исследований должны привлекаться независимые организации на конкурсной основе.

2) Следует убедиться в том, что результаты исследований будут использоваться для разработки, корректировки и контроля за реализацией политики борьбы с коррупцией. Результаты исследований должны быть опубликованы.

Предыдущая рекомендация 1.4 - 1.5: Участие общественности

[...]

3) Убедиться в том, что организации гражданского общества и другие неправительственные организации принимают активное 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.

Документы по стратегии антикоррупционной деятельности

После шестилетнего перерыва с момента принятия последней стратегии парламент принял Национальную стратегию борьбы с коррупцией (Стратегию) 3 ноября 2016 года¹¹ и вскоре, в марте 2017 года, правительство приняло План действий по её осуществлению (План действий). Стратегия сфокусирована на 11 приоритетных областях: основанная на личных заслугах, нейтральная, справедливая, прозрачная, подотчетная и этичная государственная служба; эффективные, прозрачные и доступные государственные услуги; прозрачный и подотчетный бюджет, финансы и аудит; подотчетность и эффективность государственных закупок; независимость, справедливость и прозрачность судебных и правоохранительных органов; добросовестная конкуренция и снижение коррупционных рисков в частном секторе; сотрудничество между частным и государственным секторами в борьбе с коррупцией; общественный контроль; улучшение правовой базы для СМИ, профессиональной этики и ответственности журналистов; честность в политике, очищение правительства, судебных органов и парламента от наличия интересов в бизнесе; возвращение нулевой терпимости к коррупции в обществе, антикоррупционное образование и международное сотрудничество.

Стратегия не включает оценку предыдущих усилий по борьбе с коррупцией или анализ коррупционной ситуации, и нет никаких признаков того, что имеющиеся данные проверок использовались для определения приоритетов.¹² Некоторые приоритетные области, упомянутые собеседниками в ходе выезда на место в качестве ключевых проблем противодействия коррупции, включены в Стратегию (государственная служба, основанная на меритократии, услуги цифрового правительства, государственные закупки, прозрачность финансирования политических партий и важность разрыва связи между бизнесом и политиками).

Власти Монголии считают принятие Стратегии и Плана действий одним из главных достижений в области борьбы с коррупцией в Монголии. Представители отраслевых министерств подтвердили, что они используют эти документы для разработки своих собственных планов и представления отчетов по ним в IAAC. В то же время собеседники

¹¹ Резолюция № 51 Парламента Монголии от 3 ноября 2016 г. *О принятии Национальной Стратегии по борьбе с коррупцией.*

¹² В Монголии хорошо налажена система проверок, см. ниже.

отметили, что существует множество планов действий и программных документов, которые носят формальный характер, в основном остаются на бумаге и не имеют большой практической ценности.

Группа мониторинга высоко оценивает работу по антикоррупционной политике, проводимую ИААС и другими государственными органами в Монголии. В то же время она с сожалением отмечает, что такие недостатки, как отсутствие чётких временных рамок, измеримых показателей, систематической координации и другие, отмеченные в предыдущих докладах о мониторинге, не были учтены для обеспечения того, чтобы программные документы служили эффективными инструментами для обеспечения координации в этой области. Кроме того, основное внимание по-прежнему уделяется принятию законов, а не их реализации. Группа мониторинга подчеркивает, что стратегии и планы действий должны рассматриваться не как конечные результаты, а, скорее, как рабочие инструменты для продвижения антикоррупционных реформ.

Общественные консультации и вовлечение организаций гражданского общества (CSO)

Стратегические документы были разработаны путем охватывающих регионов страны широких консультаций с заинтересованными сторонами и широкой общественностью. Были проведены конференции, семинары и публичные обсуждения, а также были получены предложения от CSO¹³, частного сектора и СМИ.¹⁴ Некоторые CSO были включены в План действий в качестве партнеров-исполнителей.¹⁵ ИААС продолжил работу по продвижению документов по антикоррупционной политике посредством различных встреч и тренингов, проводимых по всей стране.

Гражданское общество активно работает в Монголии.¹⁶ Участие гражданского общества в борьбе с коррупцией на всех уровнях принятия правительственных решений является видимым приоритетом Стратегии, и для ее реализации необходимы государственные органы на центральном и местном уровнях. ИААС сотрудничает с CSO и участвует в их антикоррупционных мероприятиях. Недавно оно подписало Меморандум о взаимопонимании с несколькими неправительственными организациями (НПО) для контроля за осуществлением Стратегии.¹⁷ В то же время собеседники, с которыми мониторинговая группа встретила во время визита в страну, сообщили, что власти не предпринимают активных действий для привлечения НПО, возможности участия не являются регулярными, систематическими или основанными на законодательстве и в значительной степени зависят от отдельных лиц, которые в последние годы были довольно пассивными. Далее было отмечено, что пространство для CSO постепенно сокращается. Правительству рекомендуется решать эти проблемы и обеспечивать

¹³ По инициативе Монгольской коллегии адвокатов было добавлено уточнение правовых оснований для отказа в назначении Президентом кандидатов в судьи. (План действий, мероприятие 4.1.5.1.3).

¹⁴ Проект первого варианта Стратегии был подготовлен Ассоциацией женщин-юристов Монголии, и предложения Монгольской Ассоциацией адвокатов были учтены в Плане действий (Статья 3 мероприятия 4.1.5.1). Мероприятия 4.1.6.2 (1) and 4.1.6.3 (1) были добавлены по инициативе Союза предпринимателей Монголии.

¹⁵ Например, НПО Монгольская Федерация Предпринимателей. Статья 1 мероприятия 4.1.6.2, и статья 1 мероприятия 4.1.6.3 Стратегии

¹⁶ [Business Integrity Country Agenda](#), Mongolia (2018), Transparency International Mongolia.

¹⁷ Глоуб Интернешнл, Ассоциация студентов университетов, Ассоциация молодёжи и Ассоциация школьников средних школ.

систематическую, структурированную и основанную на законодательной базе работу с гражданским обществом

Политика, основанная на фактических данных, и оценка воздействия

В Монголии сложилась практика проведения исследований о коррупции и неподкупности (как общих, так и целевых, например, проводимых в областях: «политики и правоохранительных органов», «органов суда и прокуратуры» и «органов государственного управления»). Результаты опросов публикуются.¹⁸ В соответствии с рекомендацией Монголия ввела конкурсный отбор внешних организаций для проведения таких обследований. В 2018 году отдел исследований и анализа ИААС для улучшения практики проведения опросов поручил проведение этой работы внешней организации. Годовой бюджет на проведение исследований составляет около 25 000 долларов США.¹⁹

Последнее исследование добропорядочности госорганов, проведенное ИААС в 2018 году, охватывало 62 государственных учреждения и включало информацию, собранную в 9411 государственных учреждений по всей стране. В последнее время ИААС уделял приоритетное внимание соблюдению этических норм молодежью и проводил опросы и мероприятия по повышению осведомленности о коррупции для различных возрастных групп в сотрудничестве с государственными органами и неправительственными организациями (например, Агентством по развитию семьи, детей и молодежи, Ассоциацией студентов).

В дополнение к опросам, проводимым государственными органами, восприятие и опыт коррупции в Монголии широко и всесторонне исследуются Фондом Азии,²⁰ Transparency International Монголия, Исследовательским центром «Спасите детей»²¹ и другими.

Согласно ИААС, результаты опросов используются при проведении антикоррупционной политики. Группа мониторинга обнаружила некоторые подтверждения, что полученная информация была использована для того, чтобы сделать общие выводы о влиянии антикоррупционных реформ. Однако неясно, в какой степени эти данные используются при проведении конкретных последующих действий и насколько стратегии и планы действий нацелены на увеличение их практического воздействия.

Монголия заслуживает похвалы за активизацию практики проведения исследований, в том числе за счет проведения независимых обзоров, выделения бюджета и ресурсов на эту работу и публикации её результатов. Монголии рекомендуется и в дальнейшем в полной мере использовать обилие данных для анализа и включения имеющихся фактических материалов в стратегическое планирование, а также в процессы мониторинга для усиления воздействия на состояние дел.

Временные сроки и индикаторы

Сроки реализации в программных документах разделены на две фазы (4 и 4 года для Стратегии и 3 и 3 года для Плана действий). Однако большинство мер не имеют четких временных рамок/целевых показателей или индикаторов (120 из 225 мер в Планах действий распределены по всему периоду этих двух этапов), целевые показатели для обоих этапов являются слишком широкими, а иногда и очень похожими. Например, цель первого этапа одного из мероприятий (4.1.1.1.) состоит в том, чтобы «рекомендации Совета государственной службы по заявлениям о конфликте интересов были открытыми

¹⁸ <https://bit.ly/2CTebBe>; <https://bit.ly/2uHzhy7>; <https://bit.ly/2WHpp3e>.

¹⁹ Доклад о деятельности ИААС, 2018.

²⁰ С 2006 г. было проведено 18 Исследований восприятия и знаний о коррупции (SPEAK). Последнее исследование проводилось в 2018 г.

²¹ [Child Integrity Survey Report Young Voices 2 \(2018\)](#).

и прозрачными», а к 2019 году предполагается добиться того, чтобы выводы были «открыты для публичного доступа и прозрачны», тогда как после второго этапа, к 2022 году рекомендации должны быть «*постоянно* открыты для публичного доступа и прозрачны» [курсив добавлен]. Далее, целью мероприятия 4.1.1.5 «Утверждение методологии борьбы с коррупцией, и ее реализация» к 2019 году является принятие «мер по снижению коррупции», а к 2022 году целью становится «осуществление действий по сокращению коррупции и повышению заработной платы должностных лиц». Для мероприятия 4.1.1.9 «Подготовка и переподготовка государственных служащих» целевыми показателями как на 2019, так и 2022 год являются «90 процентов персонала будут обучены». Таким образом, не ясно, для какой цели служат эти 2 последние фазы.

Показатели эффективности Стратегии включают улучшение показателя Монголии по Индексу восприятия коррупции (TI CPI) и снижение озабоченности по поводу коррупции среди общественности, а также повышение доверия к государственным учреждениям. Более высокий уровень реализации стратегии и улучшение показателей добропорядочности для государственных учреждений также входят в число индикаторов, однако базовый уровень, цель и источники данных не указаны²². Большинство показателей Плана действий ориентированы на результат и не поддаются измерению, за исключением некоторых конкретных мер, для которых показатели поддаются количественной оценке. Например, является позитивным то, что для меры 1 мероприятия 4.1.1.9 («связывание системы документации государственных организаций с инфраструктурой открытых ключей») целевым показателем на 2019 год является: «система электронного обмена информацией должна составлять 50 процентов», а к 2022 году - «эта система должна быть полностью разработана». Однако в целом, доля измеримых качественных или количественных показателей в документе низка.

Тем не менее, власти утверждают, что Стратегия и План действий являются рамочными документами с более общими указаниями, а конкретные сроки и показатели указаны в планах действий отдельных государственных органов. Однако, группа мониторинга не видела эти документы, чтобы иметь возможность оценить их качество.

Таким образом, хотя программные документы отдают приоритет важным областям, подверженным коррупции, они не устанавливают конкретные цели, которые должны быть реализованы в конкретные сроки и которые должны оцениваться измеримыми показателями.

Необходимое финансирование

Бюджет, выделенный на реализацию Стратегии на шестилетний период, составляет 29 млрд. тугриков (около 9 млн. Евро или 1,5 млн. Евро в год). Наибольшее количество средств было выделено на электронные услуги, интегрированную сеть для обмена информацией между государственными учреждениями, на обучение государственных служащих и привлечение к работе Гражданских советов по надзору. Другие действия осуществляются с помощью бюджетов отдельных ответственных учреждений, включая бюджет ИААС (см. ниже). По мнению Правительства, выделенного бюджета достаточно для реализации Стратегии. Группе мониторинга не были предоставлены финансовые отчеты или информация о расходах, чтобы сделать выводы относительно адекватности и эффективности использования бюджетных ассигнований. Однако очевидно, что затраты на запланированные меры не оцениваются по отдельности или не отражаются в финансовых отчетах.

Планы действий на местном и отраслевом уровнях

²² Глава 5. Национальной Антикоррупционной Стратегии: Сроки осуществления, фазы и результаты.

Монголия не имеет отраслевых планов действий по борьбе с коррупцией. По сообщению Правительства страны, отрасли охватываются либо национальным планом действий, либо планами действий отдельных государственных органов, разработанными на его основе. Например, борьба с коррупцией в управлении земельными ресурсами, в горнодобывающей промышленности, здравоохранении и образовании отражена в антикоррупционных планах соответствующих отраслевых министерств. По данным правительства, все государственные органы, в том числе на местном уровне, утвердили планы действий по реализации Стратегии. Группа мониторинга не смогла оценить качество и проработанность этих планов действий, так как они не были ей предоставлены. Национальный план действий в отношении отраслей довольно ограничен и расплывчат: он не включает такие уязвимые для коррупции области, как таможня, налоговая служба, сектор здравоохранения, сектор образования, и предусмотренные в нём меры для отраслей не являются конкретными или целевыми. Например, горнодобывающий сектор, одна из ключевых коррупционных «горячих точек» для Монголии, рассматривается в рамках приоритета б (сотрудничество с частным сектором) с помощью шести широких мер, в основном связанных с юридическими реформами. План действий Министерства горнодобывающей промышленности и тяжелой промышленности может включать более подробную информацию, но группа мониторинга не могла оценить его.

Монголия заслуживает похвалы за оценку коррупционных рисков в различных государственных органах и отраслях в сотрудничестве с НПО. Эти оценки охватывают государственные учреждения и государственные предприятия, в том числе больницы и университеты (см. ниже в разделе 1.4). Примечательно, что согласно ИААС госорганы используют результаты проверок добропорядочности для планирования проверок и исследований в конкретных областях. Результаты включаются в рекомендации ИААС и, в конечном счете, в планы действий соответствующих органов. Новая методология оценки рисков коррупции в государственных органах была утверждена ИААС, и в 24 агентствах силами шести НПО проводится пилотное исследование. В 2019 году был подписан контракт с 15 НПО, которые будут отвечать за 15 исследований по оценке рисков коррупции.

Что касается местного уровня, план действий города Улан-Батор был отмечен как успешный пример борьбы с коррупцией, повышения прозрачности и доступа к государственным услугам. Управление губернатора города Улан-Батор в сотрудничестве с НПО, Международным республиканским институтом, разработало план действий. Неправительственная организация провела оценку рисков с привлечением иностранных экспертов из США, Словакии и Канады. Фокус-группы для качественных интервью включали представителей НПО, бизнеса и государственных чиновников. Рабочая группа по плану действий состояла из представителей канцелярии губернатора, ИААС, Международного республиканского института и других НПО. Члены рабочей группы изучили международные стандарты и передовой опыт и разработали программу на основе проекта Национальной антикоррупционной стратегии (так как в то время она не действовала). Была утверждена процедура мониторинга и оценки, и был создан специальный комитет для контроля за осуществлением принятого плана действий.²³ Одним из результатов является запуск в столице сервисных центров, предоставляющих гражданам ряд государственных и частных услуг.

Механизм координации и мониторинга исполнения

²³ План действий должен быть реализован в два этапа: 2015–2017 и 2017–2020 годы. Уровень выполнения по состоянию на январь 2018 года был оценен в 61,4%, при этом 4 меры (из 38 мер по реализации 7 целей) были выполнены на уровне 100%, 20 мер - на 70%, 8 мер - на 40%, 6 мер - на 0%.

Рекомендуемый координационный механизм высокого уровня с участием CSO не был создан. Однако координация реализации Стратегии была возложена на Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС), а контроль - на Постоянный комитет парламента по правовым вопросам. Некоторые надзорные функции также возлагаются на Президента (об Общественном совете, назначенном Президентом, см. Раздел 1.4).²⁴ Роль правительства заключается в поддержке министерств, ведомств и местных органов власти в реализации Стратегии.²⁵

Органы, ответственные за реализацию Стратегии, представляют ежегодные отчеты, содержащие оценку своих действий, в ИААС. На этой основе ИААС готовит интегрированный отчет с оценкой и рекомендациями и представляет его в Парламент. Постоянный комитет Парламента может обсудить отчет и может принять решение, предписывающее соответствующим государственным органам обеспечить реализацию Стратегии. Он имеет право в дальнейшем представить отчет на пленарном заседании Парламента для дальнейшего обсуждения. Это не является обязательным этапом в этом процессе, и, насколько известно группе мониторинга, до сих пор не происходило. Таким образом, парламентский надзор, по всей видимости, является формальным.

Отчеты о реализации включают информацию об эффективности работы органов и рекомендации для отстающих (одна треть ответственных органов не выполняла намеченные показатели во время визита группы в страну). Отчеты публикуются на веб-сайте ИААС.²⁶ В 2017 году реализация Стратегии была на уровне 32,9%, эта цифра для группы мониторинга не является показательной, поскольку нет конкретных индикаторов по годовым целям. Аналитическая ценность и качество отчета также не могут быть оценены, так как он не доступен в переводе на английский язык.

Стратегия предусматривает разработку методологии мониторинга с критериями оценки исполнения и создание централизованной электронной системы. Однако через три года после принятия Стратегии такая методология так и не была принята. Группа мониторинга была проинформирована о том, что эта методология будет разработана параллельно с электронным программным обеспечением для отчетности и мониторинга и что ИААС активно работает над этим.²⁷ Электронное ПО будет также включать модуль для оценки НПО.

ИААС учредило новый Офис по реализации Стратегии, состоящий из трех человек. Оно также создало 7 тематических рабочих групп, в каждой из которых есть секретари, которые ежедневно контактируют с соответствующими отраслевыми министерствами и государственными органами. Специалисты по профилактике и следователи ИААС также вносят вклад в эту работу, опираясь на результаты своих исследований и проведенных расследований. В ответственных государственных органах по всей стране насчитывается 1630 антикоррупционных координационных центров, из которых, как пояснили в ИААС, 109 являются основными контактными пунктами, Координаторы координируют антикоррупционную работу в своих агентствах и получают методологические рекомендации от ИААС. Помимо работы над вопросами антикоррупционной политики и помимо прочих обязанностей, координаторы отвечают за сбор и проверку деклараций о доходах и активах, представляемых сотрудниками соответствующих учреждений. Координаторы, встретившиеся во время визита на место, подтвердили, что они хорошо

²⁴ Национальная Стратегия по борьбе с коррупцией, приложение к резолюции №51 Парламента Монголии от 3-го ноября 2016 г., пункт 7.1.2.

²⁵ Там же, пункт 7.1.3.

²⁶ [Implementation report for 2017 available in Mongolian.](#) (на монгольском языке)

²⁷ ИААС, Доклад о деятельности 2018, предоставленный Правительством.

сотрудничают с ИААС, но их собственная работа в качестве координаторов должна осуществляться на постоянной основе, поскольку это требует значительного времени и специальных усилий.

Так как у ИААС нет региональных отделений (см. Раздел 1.4), агентство предложило креативное решение и создало так называемые Общественные наблюдательные советы.²⁸ Эти Советы действуют как на национальном, так и на местном уровнях (всего их 44, включая советы в отраслевых министерствах). Они состоят из местных активистов, обычно вышедших на пенсию юристов, экономистов или журналистов. Их задачи состоят в том, чтобы контролировать выполнение планов действий, прозрачность, добропорядочность и финансовую отчетность в госорганах, а также обеспечивать участие общественности, доступ к информации, соблюдение норм законодательства в области декларирования доходов и имущества и норм этики. После публичного объявления о конкурсе члены советов выбираются рабочей группой, созданной ИААС. Члены советов финансируются ИААС (средняя заработная плата составляет от 100 000 до 350 000 тугриков или примерно 30-100 евро). Из 168 вакантных мест (около 4 человек в каждом комитете) 125 были уже заполнены. Некоторые собеседники группы мониторинга подвергли критике процесс выбора членов советов и то, что их список не был общедоступен. Позже Правительство уточнило, что информация доступна на веб-сайте отраслевых министерств. Кроме того, правительство сообщило, что оно назначило 7 региональных следователей (см. ниже в разделе 3.4).

Внешний мониторинг или оценка действенности мероприятий еще не проводились. По мнению властей, теневой мониторинг станет частью процесса после запуска нового программного обеспечения для мониторинга. Власти сообщили, что пока что они используют при составлении отчетов имеющиеся исследования других международных организаций или НПО.

Выводы

Группа мониторинга приветствует принятие долгожданной Стратегии и Плана действий, которые включают в себя в качестве приоритетов некоторые ключевые отрасли, подверженные коррупции. ИААС провело большую работу по разработке этих документов на основе широких консультаций с заинтересованными сторонами. Важно то, чтобы государственные органы предприняли необходимые усилия и продемонстрировали готовность к сотрудничеству при выполнении отраслевых планов действий в этой области.

Исследования коррупции широко проводятся и в определенной степени используются в работе по разработке антикоррупционной политики. Монголия должна продолжить эту работу и связать результаты опроса с отдельными антикоррупционными действиями в данной области, чтобы соответственно измерить воздействие и скорректировать принятые меры. В стране не был создан координационный механизм должного уровня, но ИААС отвечает за координацию политики, и существует определенная практика работы с координаторами, назначенными в каждом ответственном учреждении. Тем не менее, системный, структурированный и последовательный подход к координации политики с участием заинтересованных сторон отсутствует.

Монголия заслуживает позитивной оценки за работу над электронной системой мониторинга деятельности соответствующих органов. Следует поощрять разработку методологии мониторинга и использование качественных показателей для измерения результатов этой работы. Монголия также должна рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать работу координаторов в государственных органах, наиболее уязвимых для

²⁸ Процесс и критерии отбора членов Общественных наблюдательных советов изложены в совместном постановлении Министра юстиции и Главы ИААС от 2017 года.

коррупции, работой на постоянной основе. Целенаправленный подход к отраслевым областям риска коррупции должен также быть усилен.

Таким образом, необходима дальнейшая работа, чтобы лучше использовать процессы стратегического планирования и координации в качестве инструментов для повышения эффективности борьбы с коррупцией и усиления её практического воздействия.

Монголия **частично соответствует** рекомендации 1.1.-1.2, **в основном соответствует** рекомендации 1.3 и **в основном соответствует** части 3 рекомендации 1.4.-1.5.

Новая рекомендация 1

5. Обеспечить, чтобы стратегическое планирование борьбы с коррупцией использовалось в качестве инструмента для координации политики и продвижения антикоррупционных реформ.
6. Увязывать результаты исследований коррупции с конкретными мерами, использовать данные для мониторинга результатов, корректировки мер и установления новых целей.
7. Привлекать НПО к мониторингу реализации антикоррупционной политики.
8. Обеспечить, чтобы выбор членов Общественных наблюдательных советов был прозрачным и объективным и воспринимался как таковой. Повысить публичное освещение их работы.

1.3. Общественная осведомленность и просвещение по вопросам противодействия коррупции

Предыдущая рекомендация 1.4-1.5: Участие общественности, повышение осведомленности и просвещение общественности

- 1) Убедиться в том, что информирование общественности и общественно-просветительские кампании тщательно спланированы и коррелируют 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.

В предыдущем отчете о мониторинге был сделан вывод о том, что в деятельности по повышению осведомленности общества отсутствовал системный подход, ее результаты не были ясны, а выделенных ресурсов было недостаточно. Эти недостатки, по-видимому, частично устранены в отчетном периоде. Мероприятия по повышению осведомленности являются частью национальных стратегических документов. Департамент по предупреждению и информированию общественности ИААС имеет свой подробный план действий и ресурсы для выполнения соответствующей работы. Тем не менее, мероприятия все еще не направлены на конкретные результаты. Результаты работы не оцениваются и, следовательно, не учитываются при планировании стратегии повышения общественной осведомленности.

Изменение отношения общественности к коррупции является одной из целей Стратегии. Это планируется сделать за счёт включения темы коррупции в учебную программу на всех этапах образовательного процесса; путем обучения и поддержки преподавателей, проводящих антикоррупционные курсы; а также путём информирования общественности о передовой практике борьбы с коррупцией, целенаправленно используя социальные

сети. План действий требует, чтобы все министерства, правительственные учреждения и местные органы власти проводили информационные мероприятия.²⁹ На шесть лет работы был выделен бюджет в размере 110 миллионов тугриков (около 36 500 евро).

План действий Департамента по профилактике коррупции и общественному образованию на 2018 год в основном нацелен на работу со школьниками, студентами и неправительственными организациями с целью воспитания добропорядочности и повышения осведомленности о борьбе с коррупцией. Показатели Плана действий ориентированы скорее на процесс, а не на конечные результаты: например, на распространение идей, развитие студенческих инициатив, проведение исследований или организацию дискуссий.

Власти Монголии сообщили о ряде общественных образовательных кампаний, ориентированных в основном на молодежь и государственных должностных лиц: кампания «Вместе за справедливое общество» в 2015 и 2016 годах была ориентирована на молодежь и включала дебаты, конференции, лекции и конкурс плакатов. Программа «Разное будущее» в 2018 году предназначалась для молодежи, государственных служащих и широкой общественности и использовала видеоролики о государственных закупках и государственных инспекциях, интервью со знаменитостями и распространение антикоррупционной информации в социальных сетях. В 2018 году ИААС провело для молодежи кампанию «Мы носим скрепки». Фотографии молодых людей с канцелярскими скрепками привлекли внимание средств массовой информации, и ИААС продолжило использовать страницу Facebook в рамках «Мы носим скрепки» в качестве канала для продолжения борьбы с коррупцией.

НПО поддерживают эту работу. ИААС сообщило о сотрудничестве с Международным центром Globe, Центром гражданского образования, Академией управления; Монгольской национальной торгово-промышленной палатой, Фондом Азии и Transparency International Монголии; Форумом открытого общества и другими.³⁰

Результаты этих многочисленных мероприятий не регистрируются, а их влияние не измеряется властями. Тем не менее, опросы восприятия показывают положительную тенденцию в общественном мнении. Исследование SPEAK 2018 дает интересную информацию: 54,7% респондентов не согласились с утверждением, что «некоторый уровень коррупции является приемлемым» (по сравнению с 41,8% в 2006 году). Уровень мелкой коррупции снизился с 26% в 2006 году до 4,1% в 2018 году. Всё меньше людей готовы платить взятки, и доля тех, кто в соответствующих ситуациях отказался бы давать взятки, увеличилась с 28,7% до 46,9% в течение десятилетия.³¹

Эти позитивные тенденции могут быть частично связаны с многочисленными антикоррупционными кампаниями и просвещением населения. По мнению ИААС, увеличение количества жалоб в ИААС (примерно в 5-6 раз больше, чем в предыдущие годы) также является хорошим индикатором положительных тенденций, которые могли быть результатом его работы по повышению осведомленности населения. В то же время наблюдалось снижение осведомленности об Антикоррупционной стратегии и мерах, проводимых Правительством.

²⁹ Мероприятие 4.1.10.1 (1), посвящённое повышению общественной осведомленности и пропаганде абсолютной нетерпимости к коррупции,

³⁰ В дополнение к повышению осведомленности и обучению, ИААС работало с НПО над разработкой закона о прозрачных счетах, правовых рамках финансирования политических партий и т. д.

³¹ Фонд Азии, [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption](#) (SPEAK) 2018, с. 39.

Выводы

Монголия продолжает свою работу по повышению осведомленности общественности и просвещению населения в отношении коррупции. Стратегические документы в качестве одной из целей называют антикоррупционную осведомленность. Проводимые кампании и тренинги поддерживаются частным сектором и неправительственными организациями. Однако, результаты информационных кампаний не оцениваются. Эта область работы выиграет от постановки чётких целей, направленных на достижение конкретных результатов. Монголии рекомендуется проводить тематические кампании, направленные на те сектора, где они могут оказать наибольшее влияние в сочетании с другими превентивными и репрессивными мерами, например, на борьбу с коррупцией в дорожной полиции, местных органах власти, больницах или другие. Желательно измерить влияние таких кампаний при планировании следующего цикла повышения осведомленности населения.

Хотя знания и осведомленность о коррупции в стране возросли и в последнее десятилетие наблюдается рост нетерпимости к коррупции со стороны общественности, Монголия должна сделать больше, чтобы повысить доверие к антикоррупционным мерам в обществе в целом и привлечь общественность к антикоррупционным реформам. Однако это станет возможным только в том случае, если Правительство примет решительные меры по борьбе с коррупцией и если общественность будет уверена в политической воле и усилиях правительства в этой области.

Монголия **частично соответствует** частям первой и второй рекомендации 1.4-1.5.

Новая Рекомендация 2

2. Направлять деятельность по повышению осведомленности на сферы, наиболее подверженные коррупции. Использовать соответствующие методы для каждой целевой группы.
3. Оценить результаты и соответственно запланировать следующий цикл повышения осведомленности населения.

1.4. Органы по предотвращению коррупции и координации антикоррупционных действий

Предыдущая рекомендация 1.6 (из Обзорного доклада): Специализированное учреждение по политике и координации

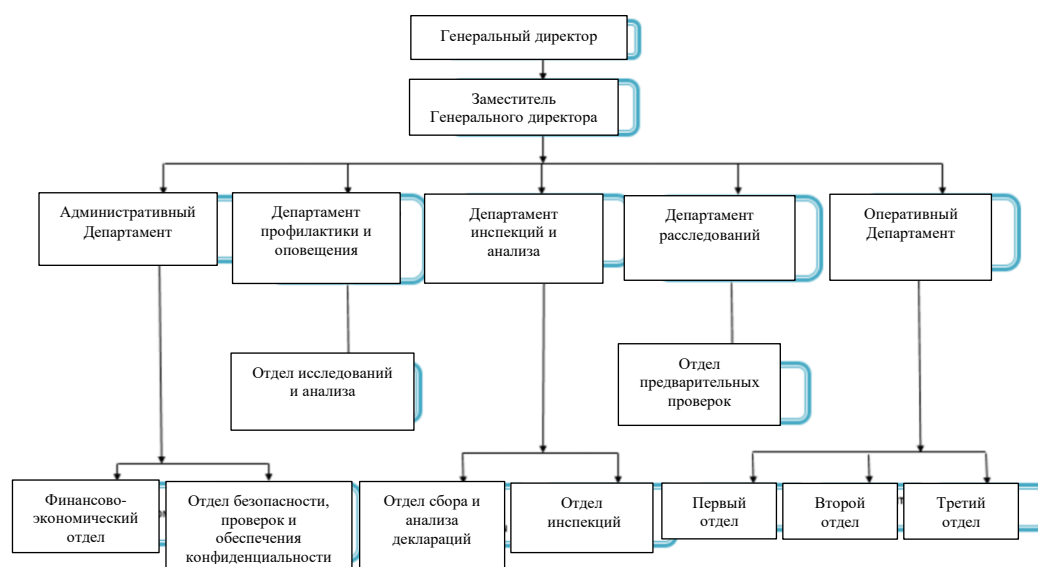
- 1) Укреплять потенциал специализированного агентства по борьбе с коррупцией за счет обеспечения гарантии его организационной, функциональной и финансовой независимости; вводить в действие эффективные механизмы предотвращения различных форм иерархического давления и необоснованного вмешательства в ход коррупционного расследования и уголовного преследования.
- 2) Внедрять конкурентный, прозрачный и основывающийся на личных заслугах выбор руководителя специализированного агентства по борьбе с коррупцией.
- 3) Улучшать 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.

Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС) является специализированным антикоррупционным органом, подотчетным Парламенту, созданным в 2007 году.

В этом разделе рассматривается выполнение рекомендации 1.6 с упором на координацию политики и превентивные функции ИААС, а правоохранные аспекты будут описаны в разделе 3.4.

В отчетный период ИААС оставалось ведущим агентством Монголии, отвечающим за координацию антикоррупционной политики, предотвращение коррупции и правоохранительную деятельность в этой области. В ИААС входят пять департаментов, отвечающих, соответственно, за профилактику и информирование общественности, инспекцию и анализ, расследование, секретные операции и управление.³² После принятия Стратегии был создан специальный офис для обеспечения ее реализации, как описано в разделе 1.2. ИААС также учредило Общественный центр, где оно организует тренинги и мероприятия по повышению осведомленности о коррупции.

Диаграмма 4. Структура ИААС



Источник: веб-сайт ИААС.

ИААС проводит инспекции в государственных органах, предоставляет им рекомендации и в дальнейшем проверяет их выполнение. В последние годы ИААС активизировало свою профилактическую и политическую работу. Например, оно проверило государственные фонды, одну из «горячих точек» коррупции в стране, сектор образования и судебную систему, и дало рекомендации. В 2018 году были проведены оценки коррупционных рисков в 24 министерствах. В 2019 году оценка началась в 15 государственных предприятиях, включая больницы и университеты.

Являясь независимым антикоррупционным институтом, ИААС продолжает сталкиваться с различными проблемами. Они включают политическое давление, а также с недостаточное сотрудничество и нехватку ресурсов.

³² Мандат и функции ИААС, как они определены в Законе о борьбе с коррупцией (глава 4), подробно описаны в предыдущих отчетах о мониторинге, см.: <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

При выполнении своих задач ИААС активно работает с государственными учреждениями на центральном и местном уровнях. Однако, по мнению группы мониторинга, оно сталкивается с проблемами сотрудничества и нуждается в большей поддержке как государственных органов, так и других заинтересованных сторон. Это мнение разделяли некоторые собеседники группы мониторинга во время визита в страну. В процессе обработки ответов на вопросник и во время визита в рамках 4-го раунда мониторинга, выяснилось, что некоторые ключевые государственные учреждения не оказали полную поддержку мониторингу, ответы на некоторые вопросы не были предоставлены, а представители некоторых ключевых государственных органов не присутствовали на встречах с группой мониторинга.

Группа мониторинга была предупреждена о политическом давлении, оказанном на ИААС со стороны различных силовых групп. Согласно источникам средств массовой информации, в апреле 2018 года Президент Монголии попытался отстранить нынешнего главу и заместителя главы ИААС до истечения срока их полномочий, раскритиковав их работу в связи с низким рейтингом в Индексе восприятия коррупции Transparency International. Президент провел опрос мнений и назначил новых кандидатов на должности руководителя и заместителя руководителя агентства. Эта попытка политического давления была осуждена представительством Transparency International в Монголии, которое выпустило пресс-релиз, призывающий «прекратить подрывать усилия по борьбе с коррупцией по всей стране и прекратить угрозы уволить главного антикоррупционного надзирателя страны».³³ Новые кандидаты впоследствии не были утверждены парламентом.

Некоторые собеседники также указали на частые изменения в руководстве ИААС и на то, что ни один из руководителей не смог отработать свой срок до конца. В ИААС сообщили, что из четырех руководителей с момента создания агентства один скончался, один был осужден, третий ушел в отставку добровольно, а нынешний занимает свою должность с июля 2016 года. Группе мониторинга стало известно о дальнейших попытках обойти установленные законом сроки полномочий руководителей ИААС и отстранить их от должности, что является тревожным знаком, свидетельствующим о политическом давлении, о котором говорилось выше.

ИААС сообщило о нехватке персонала, особенно следователей, в связи с возросшей нагрузкой (см. ниже в разделе 3.4). Собеседники также назвали в качестве одной из проблем отсутствие потенциала и инициативности у сотрудников ИААС.

Доверие и оценка деятельности

В 2018 году общественность оценила эффективность ИААС как самую низкую за всю историю его существования. 59% оценили его эффективность как «плохую» или «очень плохую» и только 5,7% как «хорошую» или «очень хорошую».³⁴ Несмотря на то, что его политическая беспристрастность иногда ставится под сомнение, монгольское общество в принципе видит в ИААС лидера по борьбе с коррупцией.³⁵

Во время визита в страну группа мониторинга услышала критику в адрес ослабленного ИААС, который «преследует мелкую рыбу, а не акул». Эта критика была решительно высказана Президентом в его обращении к Парламенту при обсуждении государственного бюджета в конце 2018 года. Президент поставил под сомнение финансирование, выделяемое ИААС, заявив, что оно не выполняет свои обязанности по

³³ [Mongolia's Anti-Corruption Agency Under Threat.](#)

³⁴ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2018](#), Фонд Азии, с.32, 44.

³⁵ <https://mn.usembassy.gov/2018-investment-climate-statement-mongolia/>.

конфискации доходов от преступлений и возвращению активов, находящихся в офшорах. Не было раскрыто «дело о 60 миллиардах тугриков», орган не смог противодействовать явному уклонению от уплаты налогов и взяточничеству в области доходов от природных ресурсов и вместо этого имеет дело с директорами школ. Президент добавил в заключение: «Я уверен, что депутаты спрашивают себя, нужно ли нам финансировать учреждение, которое не выполняет свою работу».³⁶

Представители IAAC прокомментировали, что общественное мнение в значительной степени определяется СМИ и политиками. Негативное освещение в СМИ и критика со стороны Президента выдвигается различными докладами и собеседниками в качестве одной из причин снижения доверия к IAAC.

Бюджет и ресурсы

Закон о борьбе с коррупцией (ACL) предусматривает, что государственное финансирование должно быть достаточным, чтобы позволить IAAC действовать независимо (статья 18 ACL). IAAC поставило в известность группу мониторинга об изменении в законе, которое отменило положение о том, что годовой бюджет не может быть меньше, чем в предыдущем году (в настоящее время отменена статья 29.3). Это изменение может рассматриваться как ограничение финансовой независимости IAAC, но пока оно не имело практических последствий. На практике бюджет IAAC, а также его персонал и зарплаты в последние годы растут.

Диаграмма 5. Годовой бюджет IAAC



Источник: данные предоставлены Монголией в качестве ответа на часть вопросов из вопросника по мониторингу.

³⁶ [President's address to the Parliament \(2018\)](#). Послание Президента Парламенту (2018 г.)

Диаграмма 6. Утверждённый штат сотрудников ИААС



Источник: данные предоставлены Монголией в качестве ответа на часть вопросов из вопросника по мониторингу.

По мнению ИААС, нехватка человеческих ресурсов по-прежнему представляет собой проблему, а заработная плата персонала намного ниже, чем первоначально планировалось при создании ИААС (была предусмотрена зарплата на 50-60% выше, чем у других государственных служащих, но на 60-70% ниже, чем у прокуроров, и в 1,4-1,7 раза ниже, чем у судей).

ИААС продолжало использовать ежегодное планирование своей работы, что находило свое отражение в отдельных годовых планах организации и в соответствующих годовых отчетах. Некоторые из этих документов были представлены группе мониторинга. Целевые показатели деятельности ИААС были сфокусированы на процессах, а не на результатах, например, предусматривалось развивать лидерские навыки директоров, укреплять сотрудничество между государственным и частным сектором; расширять участие комитета по гражданскому надзору, увеличить количество случаев обнаружения и конфискации доходов от преступлений и т. д. Предоставленная информация недостаточна для оценки финансового планирования, поскольку были предоставлены только общие суммы расходов и баланса.

Региональные офисы

Региональные отделения агентства не были созданы, несмотря на несколько обращений ИААС к правительству. ИААС разработал креативное решение и организовал общественные наблюдательные советы, как описано выше. Однако из-за ограниченного мандата и возможностей (только 3-4 человека в каждом совете отвечают за стратегию мониторинга и некоторую профилактическую работу), эти советы не могут заменить или компенсировать отсутствие региональных отделений ИААС.

Назначение руководства и подбор персонала

Никаких новых разработок в отношении введения **конкурсного**, основанного на меритократии отбора руководителя и заместителя руководителя агентства не произошло. Как и прежде, они назначаются на 6-летний срок Парламентом по представлению Президента Монголии. Закон предусматривает критерии, но не процедуру отбора или назначения (статья 21 ACL). Следовательно, назначения нельзя считать объективными и прозрачными.

Сотрудники ИААС являются государственными служащими, на которых распространяются общие процедуры найма на государственную службу (см. раздел 2.1. Доклада). Открытые конкурсы не проводились с момента создания агентства. Большинство сотрудников, особенно правоохранительных органов, были переведены из

других правоохранительных органов. IAAC не сталкивалось с существенной текучестью персонала за время своего существования, несмотря на смену высшего руководства. Например, глава Административного Департамента агентства работает на своей должности с момента создания IAAC. Система оценки эффективности отсутствует, дополнительные преимущества/бонусы производятся по усмотрению руководства и не связаны с объективной оценкой эффективности работы.

Иерархическое давление

Никаких новых подвижек в отношении этой части рекомендации не произошло. ACL предусматривает запрет на вмешательство в деятельность IAAC (ст. 16.2). Государственные должностные лица также обязаны сообщать о любом давлении или влиянии в процессе выполнения своих функций своему руководителю или в IAAC.³⁷ По мнению властей, если на следователей IAAC оказывается давление или в их работу происходит неоправданное вмешательство, они подают заявление о вмешательстве директорам. Не было предоставлено никакой информации о реализации этого положения на практике или о какой-либо защите сотрудников, предоставляемой в случае давления. Фактически представители IAAC отрицали какое-либо прямое давление или вмешательство в их работу, в том числе в отношении текущих дел.

Участие организаций гражданского общества (CSO) и внешние оценки

Как обсуждалось выше, IAAC сотрудничает с CSO и вовлекает их в свою политическую деятельность и работу по повышению осведомленности. Тем не менее, CSO информировали группу, что не существует надежной системы взаимодействия, а сотрудничество с НПО зависит от отдельных лиц, и при нынешнем руководстве активность снижается. Также было отмечено, что сфера участия CSO сокращается.

Закон о борьбе с коррупцией (ACL) обеспечивает внешний надзор за деятельностью IAAC через Общественный совет (ст. 27), состоящий из 15 членов, назначаемых Президентом на четырехлетний срок. Критерии назначения являются общими, и выбор не является прозрачным. Нынешний состав был утвержден год назад. Общественный совет размещается в помещении IAAC.

Группа мониторинга опросила представителей Общественного совета, которые крайне критически относились к работе IAAC, в основном высказывая мнение Президента, приведенное выше. По их мнению, IAAC – закрытая организация и не справляется с поставленными задачами вследствие политически предвзятого руководства. Чтобы подтвердить это заявление, была сделана ссылка на предполагаемые секретные встречи главы IAAC с тогдашним премьер-министром, который был фигурантом расследования по «делу о 60 миллиардах тугриков». IAAC не нашло доказательств для продолжения рассмотрения дела, вызвав много критики.³⁸

Представители Общественного совета получают жалобы от граждан и, по их словам, выступают в качестве «моста» между гражданами и IAAC. Они контролируют работу IAAC, за исключением следственного отдела. Никакая информация о подобной работе, отчеты или статистика не были предоставлены группе мониторинга.

Многие собеседники, с которыми представители группы встречались во время визита в страну, считают Общественный совет политическим образованием, приносящим недостаточные конкретные результаты, о которых мало что было известно общественности. Непосредственное назначение его членов Президентом без прозрачного отбора и четких критериев, сомнительного профессионального опыта и отсутствия

³⁷ Регулирование общественных и частных интересов и предотвращение конфликта интересов на государственной службе, Статья 9.1.

³⁸ Подробности этого дела см. раздел 3.3.

доказательств их работы, за исключением критических, а иногда и пристрастных, публичных заявлений, были упомянуты среди имеющихся проблем. Несколько собеседников даже указали на возможную политическую ангажированность членов совета. Примечательно, что члены Общественного совета не были представлены на встрече с представителями CSO во время визита группы в страну.

Представители IAAC указали, что они приветствовали бы любую внешнюю оценку или рекомендации относительно их работы со стороны Общественного совета. Тем не менее, они никогда не получали рекомендаций или указаний, вместо этого их публично критиковали на 16 пресс-конференциях, проведенных в течение одного года работы.

Представительство TI в Монголии сообщило, что IAAC согласилось принять участие в оценке деятельности, которая охватит 6 стран и будет представлять собой независимую оценку эффективности работы. Эта оценка была уже начата и будет завершена к концу апреля. Она будет включать рекомендации по улучшению работы IAAC. Внешний анализ эффективности заслуживает высокой оценки и может помочь агентству повысить свою эффективность.

Выводы

IAAC продолжает сталкиваться с проблемами, связанными с политическим вмешательством, недостатками координации и нехваткой ресурсов. За последние три года его бюджет, персонал и оклады сотрудников увеличивались, однако создание региональных отделений не было осуществлено. Политическое давление в отношении крупных дел имело место. Не существует механизма защиты персонала от иерархического давления, кроме отчетности перед начальством, от которого, по-видимому, и возникает такое давление. Процедура отбора членов Общественного совета недостаточно прозрачна. Ежегодное планирование IAAC скорее ориентировано на процесс, чем на результат, оно не содержит ключевых показателей эффективности и не включает конкретные бюджетные ассигнования на каждое мероприятие. IAAC рекомендуется активно взаимодействовать с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами.

Монголия частично соответствует рекомендации 1.6.

Новая рекомендация 3

1. Ввести основанную на личных заслугах, прозрачную и коллегиальную процедуру отбора руководителя и заместителей руководителя антикоррупционного агентства.
2. Обеспечить объективную и прозрачную процедуру отбора членов Общественного совета, ответственных за надзор за IAAC.
3. Обеспечить прозрачность и публичную подотчетность Общественного совета.
4. Обеспечить, чтобы IAAC выполняло свои функции независимо, без какого-либо вмешательства в его деятельность.
5. Обеспечить назначение, продвижение по службе и оценку работы персонала IAAC на основе принципа личных заслуг.
6. Создать в IAAC региональные отделения и предоставить ресурсы, необходимые для полного выполнения его мандата.
7. Обеспечить активное и систематическое взаимодействие агентства с гражданским обществом.

2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Рекомендация 3.2 (из предыдущего Доклада): Добропорядочность на государственной службе

1. Установить четкое законодательное разграничение политической и профессиональной государственной службы; обеспечить произведение назначений и продвижения по службе для всех категорий государственных служащих, исходя из имеющихся заслуг, 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. Убедиться в том, что четко определены компетентные органы, уполномоченные применять санкции за нарушение закона, подробно описана процедура и обеспечено применение эффективных санкций в случае несоблюдения.
4. Обеспечить, чтобы декларации на имущество распространялись на все категории государственных должностных лиц, в том числе в политических структурах; обеспечить применение эффективного механизма проверки деклараций на имущество и их упреждающую публикацию, в первую очередь в Интернете. Обеспечить применение эффективных и решительных санкций за непредставление деклараций и представление ложных сведений.
5. Обеспечить обязательную отчетность по правонарушениям в сфере коррупции и защиту осведомителей.

В отчетный период государственная администрация Монголии не обеспечивала должный уровень честности и профессионализма государственных служащих. Высоко политизированная государственная служба, подбор персонала по политическим мотивам, предполагаемый подкуп в связи с назначениями на государственную службу и высокая текучесть кадров после каждой смены политической власти, остаются ключевыми проблемами.

Стратегия и новый закон о государственной службе

Реформа государственной службы является одной из целей Национальной антикоррупционной стратегии. Её цель состоит в том, чтобы предотвратить коррупционные риски путем создания подотчетной и прозрачной государственной службы, основанной на учете имеющихся заслуг и свободной от политического влияния.³⁹ Соответствующие меры в Плане действий носят в основном декларативный характер, без конкретных целей и ориентированы на изменение законов, а не на реализацию мер на практике. В стране вступил в силу новый Закон о государственной

³⁹ Цель номер один Стратегии включает: назначение и продвижение по службе на основе личных заслуг, освобождение государственной службы от политического влияния, в том числе со стороны высокопоставленных политических чиновников и политических партий, адекватное вознаграждение, соблюдение этики, осуществление подготовки государственных служащих.

службе (CSL),⁴⁰ цель которого - обеспечить профессиональную, устойчивую, прозрачную и ответственную государственную службу, а 46 подзаконных актов для его реализации во время визита в страну в декабре 2018 года все еще находились в процессе принятия. Хотя правовые улучшения должны всячески приветствоваться, основной вопрос, требующий решения, — это отсутствие надлежащего правоприменения.

Совет по государственной службе

Новое законодательство (CSL) предусматривает новый состав и несколько более широкие функции для центрального органа государственной службы, Совета по государственной службе (CSC), независимого коллегиального агентства, подотчетного Парламенту, ответственного за координацию и общее управление государственной службой.⁴¹ Предыдущий доклад высказывал серьезную обеспокоенность по поводу членства в Совете, поскольку в него входили лица, имеющие политическую принадлежность. Согласно новой структуре, три из пяти членов по-прежнему выдвигаются Президентом, Парламентом и Правительством, но кандидаты не должны занимать политические должности или быть членами политической партии по крайней мере в течение одного года до выдвижения.⁴² Два члена избираются из ведущих государственных служащих с 15-летним стажем работы.⁴³ Процедура отбора кандидатов еще не утверждена. CSL также предусматривает, что деятельность CSC должна быть защищена от неоправданного вмешательства и влияния любых третьих сторон, в том числе зарегистрированных политических деятелей.⁴⁴ Эти поправки, если они будут реализованы на практике, могут способствовать снижению политизации государственной службы Монголии.

В Совете есть Секретариат с 14-ю сотрудниками (по состоянию на 1-е февраля 2019 г.). В нём также есть центр обучения, исследований и консультаций, а также подсоветы: 11 в министерствах, 14 в государственных учреждениях и 22 на местном уровне. Ввиду его широких функций и важной новой задачи по обеспечению соблюдения нового законодательства эти ресурсы представляются недостаточными. Представители, встретившиеся во время визита в страну, сообщили, что CSC попросил увеличить штат сотрудников, чтобы обеспечить внедрение нового CSL и полностью реализовать расширенные функции Совета.

Управление на основе фактических данных

Информационная система управления персоналом (HRMIS) не была внедрена для поддержки реформы с помощью предоставления всесторонних данных и фактов. Даже основные данные, такие как информация о вакансиях или дисциплинарном производстве, недоступны. Власти сообщили, что создание системы стоит в повестке дня с 2000 года, но она не была создана из-за нехватки финансовых ресурсов.

Вывод

Монголия приняла новый Закон о государственной службе и подготовила соответствующие подзаконные акты. Осуществление этой реформы требует сильного руководства и адекватных возможностей Совета по государственной службе при политической поддержке Кабинета министров. Ключевым является сохранение CSC свободным от политического влияния и способным эффективно выполнять свои функции. Должна быть внедрена HRMIS для обеспечения реализации реформы,

⁴⁰ Вступил в силу 1 января 2019 г.

⁴¹ Глава 21 нового CSL.

⁴² Статья 68.4, CSL.

⁴³ Статья 68.2, CSL.

⁴⁴ Статья 65.8, CSL.

основанной на фактических данных, и обеспечения эффективного управления государственной службой.

Новая рекомендация 4

1. Обеспечить необходимые ресурсы для полного выполнения мандата Совета по государственной службе и осуществления Закона о государственной службе.
2. Создать информационную систему управления персоналом для поддержки реформы государственной службы, основанной на фактических данных

Разграничение политических и профессиональных должностей на государственной службе

В соответствии с новым CSL⁴⁵ классификация государственной службы осталась прежней. Основная государственная служба состоит из должностей государственного управления (предоставление профессиональных консультаций для разработки государственной политики и управления ее реализацией) и специальных должностей в государственной службе (выполнение специальных государственных функций, связанных с обеспечением национальной и общественной безопасности и поддержанием общественного порядка и верховенства закона). Политические позиции перечислены отдельно (ст. 11). Таким образом, существует четкое правовое разграничение между политической и профессиональной государственной службой. В то же время Монголия должна рассмотреть возможность отделения политически назначенных лиц от закона о государственной службе, чтобы еще больше снизить риск политизации государственной службы.

По данным CSC, работники государственного сектора составляют 21,4% от общей численности рабочей силы, что довольно много. По сравнению с 2014 годом количество государственных служащих увеличилось на 5% пропорционально для каждой категории.

Таблица 1. Штатный состав госслужбы по категориям

| № | Категория | Количество | Доля |
|---|---|------------|--------|
| 1 | Политические должности | 3430 | 1.8% |
| 2 | Государственно-административные | 18952 | 9.8% |
| 3 | Должности специальных государственных служб | 37433 | 19.5% |
| 4 | Должности служб государственной поддержки | 132660 | 68.9% |
| | Всего | 192475 | 100.0% |

Примечание: По состоянию на 1 февраля 2019 г.

Источник: Данные предоставлены монгольской стороной.

Четкое разграничение между политическими чиновниками и основными государственными служащими в прошлом не препятствовало высокой политизации государственной службы Монголии. Серьезный риск дальнейшей политизации заключается в недавних поправках к Закону о регулировании общественных и частных интересов и предотвращении конфликта интересов на государственной службе (Закон о конфликте интересов, ст. 23, пп. 6, 7 и 9), предусматривающих большую свободу

⁴⁵ Должности разделены на четыре категории: политические, государственно-административные, должности специальных служб и должности служб государственной поддержки.

действий назначающих органов в назначении кандидата на государственную службу даже после того, как IAAC дал отрицательное заключение из-за потенциального конфликта интересов. Это явный недостаток, который Монголии следует устранить.

Государственная служба на основе личных заслуг

Процедура найма в новом CSL в основном не изменилась, включая продвижение по службе внутри органов государственной службы, отбор из списка/резерва и открытый конкурс, который проводится только в том случае, если вакансия не может быть заполнена первыми двумя способами. Эта процедура необоснованно ограничивает поступление на основную государственную службу Монголии, как это было установлено в предыдущем раунде мониторинга. Более того, политические деятели все еще могут быть включены в резерв без сдачи экзаменов.⁴⁶ Официальные органы во время выезда на место отмечали, что новое законодательство расширило систему, основанную на меритократии, однако группа мониторинга не смогла сделать такой вывод на основе изучения нового CSL.

Количество вакантных должностей, объявленных Советом по государственной службе, в 2017 году было примерно на 30% меньше (731), чем в 2015 году (1091). Среднее количество кандидатов на одну вакансию составило 10, но только треть сдали экзамены в 2015–2017 годах. Число вакантных должностей на уровне старшего руководящего звена составило 33 в 2017 году, 52 в 2016 году и 34 в 2015 году, причем на одну вакансию было зарегистрировано два кандидата, однако Совет по государственной службе предложил назначающему органу только одного кандидата на одну вакансию. В этом контексте следует отметить, что в 2016 году состоялись парламентские выборы, в результате которых произошла смена коалиции, которая могла вызвать некоторые серьезные изменения на высших должностях государственной службы в том году.

Все заинтересованные стороны, собравшиеся во время визита на место, включая представителей Совета по государственной службе, неправительственных и деловых кругов, а также международных организаций, подтвердили, что подбор персонала, продвижение по службе и прекращение службы на практике не основаны на заслугах и равном отношении. И инструменты управления персоналом, такие как оценка производительности, профессиональная подготовка, прозрачное и справедливое вознаграждение, честность и дисциплинарные меры, также не функционируют должным образом.

Более того, в этом отношении очень показательным является так называемое «дело о 60 миллиардах тугриков», расследуемое IAAC. Высокопоставленные чиновники, как утверждается, были вовлечены в продажу государственных должностей, это вызвало общественные беспорядки и манифестации и привело к увольнению спикера Парламента. В целом распространено мнение, что должности на государственной службе «продаются» в обмен на взятку или распределяются по политическим мотивам.

Отсутствие профессиональной государственной службы на основе личных заслуг особенно заметно в периоды смены правительства. Многие структурные изменения происходят в связи с «добровольной отставкой» или увольнением государственных служащих. За последние шесть лет в результате реорганизации государственных органов было упразднено более 40 000 государственных должностей.⁴⁷ Собеседники во время выезда группы на место, заявили, что после политических перемен госслужащих

⁴⁶ Включая депутатов Парламента, министров, заместителей министров или глав агентства, старшего советника Президента, Премьер-министра и спикера Парламента.

⁴⁷ Средняя продолжительность работы Правительства Монголии составляла примерно 1,5 года: Доклад о деятельности Совета государственной службы Монголии (2017 г.).

вынуждают уйти в отставку. Еще одним доказательством того, что госслужба в стране не основана на имеющихся заслугах, является большой объем компенсаций за незаконное увольнение государственных служащих. По данным Агентства по исполнению судебных решений, только в 2016 году суды обязали выплатить компенсацию в размере 788 миллионов 479 тысяч тугриков (262 700 евро) 239 незаконно уволенным государственным служащим. В 2017 году в Совет по государственной службе (CSC) было подано 514 жалоб (630 и 626 соответственно в 2016 и 2015 годах), большинство из которых касались увольнения, приёма на работу и вступительных экзаменов. Однако никакой информации о результатах разбирательства предоставлено не было.

Таблица 2. Жалобы, поступившие в Совет по государственной службе

| № | Содержание | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|---|------------|------------|------------|
| 1 | Увольнение с должностей на госслужбе | 228 | 144 | 135 |
| 2 | Отбор кандидатов, его результаты и назначение на государственные должности из резерва | 86 | 72 | 59 |
| 3 | Профессиональные экзамены, их требования, результаты и резервирование | 101 | 62 | 70 |
| 4 | Несоответствие требованиям этики и морали со стороны госслужащих | 66 | 31 | 37 |
| 5 | Процесс отбора кандидатов на административные должности в службах государственной поддержки | 15 | 10 | 7 |
| 6 | Дисциплинарные взыскания | 10 | 12 | 19 |
| 7 | Пенсии, пособия, зарплата и вознаграждение государственных служащих | 24 | 27 | 22 |
| 8 | Снятие с должности | 28 | 28 | 22 |
| 9 | Увольнение вследствие реструктуризации | 56 | 187 | 22 |
| 10 | Деятельность под-советов | 3 | 4 | 6 |
| 11 | Ротация должностей на государственной службе | 9 | 8 | 3 |
| 12 | Не назначение на государственные должности | - | 11 | 30 |
| 13 | Неисполнение судебных приказов | - | 6 | 2 |
| 14 | Неоднократная подача заявки на государственные должности | - | 18 | 23 |
| 15 | Запрос на увольнение со своей должности | - | - | 2 |
| 16 | Непринятие на работу после декретного отпуска | - | - | 3 |
| 17 | Отмена незаконных решений | - | - | 2 |
| 18 | Другие | - | 10 | 47 |
| Всего | | 626 | 630 | 514 |

Источник: Данные предоставлены Монголией.

Все вышеперечисленное дает основание полагать, что каждое политическое изменение влечет за собой массовую «чистку» государственной службы. Чиновники, с которыми представители группы встретились на месте, подтвердили, что нестабильность государственной службы является одной из ключевых проблем. Постоянные смены правительства в сочетании с высокой текучестью кадров негативно влияют на профессионализм и честность работников государственной службы. Монголии настоятельно рекомендуется обеспечить стабильность профессиональной гражданской службы путем соблюдения своих собственных законов и прекращения злоупотреблений.

Оплата труда

Со времени предыдущего мониторинга не произошло никаких серьезных изменений, и система оплаты труда остается сложной. Заработная плата состоит из основного оклада,

надбавок за работу в особых условиях, стаж работы и звания, академической степени, высокую квалификацию и других надбавок, а также бонусов на основе результатов квартальной аттестации (статья 51.1.4 CSL).⁴⁸ На основании опросов, проведенных во время выезда на место, доля переменной части общей заработной платы обычно не превышает 40%, но никаких конкретных данных предоставлено не было. Чиновники во время встреч с представителями группы сообщили, что бонусы в прошлом предоставлялись произвольно в нарушение правил. IAAC рекомендовало правительству исправить ситуацию с помощью нового регламента, основанного на результатах исследования, проведенного специальной тематической рабочей группой, но никаких дальнейших действий не последовало.

По данным Национального статистического комитета Монголии, среднемесячная зарплата по состоянию на июнь 2018 года составляла 998 000 тугриков (333 евро), а в столице, Улан-Баторе 1,1 млн. тугриков (367 евро). По данным CSC, средняя зарплата государственных служащих составляет около 700 000 тугриков (233 евро), тем самым оставаясь значительно ниже средней заработной платы в стране и препятствуя привлечению высококвалифицированных людей на государственную службу. Основными конкурентными секторами являются горнодобывающая промышленность и сектор ИКТ, где заработная плата часто достигает 1,5 млн. тугриков, то есть на 50% превышает уровень зарплаты на государственной службе.

В стране не существует классификации должностей государственной службы или стандартизированных должностных инструкций. Согласно CSC, это представляет собой сложную задачу для существующей системы, которая не дифференцирует государственных служащих на основе знаний, квалификации, опыта и навыков. Важно сузить полномочия руководства при определении различных элементов заработной платы, включая надбавки и премии, ограничить её чёткими и объективными критериями и обеспечить согласованность установления окладов для работников государственной службы. Монгольские власти сообщили, что процедура выплаты бонусов была утверждена правительством в январе 2019 года. Группа мониторинга не имела возможности её рассмотреть.

Новая рекомендация 5

1. Обеспечить стабильность профессиональной государственной службы.
2. Обеспечить, чтобы вознаграждение государственных служащих было прозрачным и справедливым.
3. Повысить уровень конкурентоспособности заработной платы государственных служащих.
4. Ограничить долю переменного вознаграждения в общем вознаграждении.
5. Обеспечить, чтобы бонусы и другие доплаты распределялись объективно и были связаны с производительностью сотрудников.

Этические кодексы и тренинги

Кодекс поведения для работников государственного управления, действующий с 2010 года, обязывает государственные органы создавать надзорные структуры для обеспечения его реализации. Власти сообщили, что большинство секторов и служб имеют

⁴⁸ Существуют правила Совета по государственной службе по оценке служебной аттестации, но в них не определены четкие критерии и верхние пороговые значения для бонусов, и в любом случае потребуются пересмотр этих правил в соответствии с новым CSL.

специальные кодексы этики и около 682 комитетов по этике работают по всей стране. Однако информация об их деятельности предоставлена не была.

В соответствии с новым CSL, этический кодекс для политических чиновников и государственных должностей специальных служб, а также для государственно-административных должностей и должностей служб государственной поддержки, должен быть установлен законом, по предложению Совета по гражданской службе (статья 40). CSC сообщил, что они работают над новым типовым кодексом поведения.

Тренинги по этике проводятся либо IAAC, либо CSC, но они, по-видимому, не являются систематическими или основанными на какой-либо установленной учебной программе. Ответы на вопросник относятся к контракту, подписанному IAAC с органом по обучению государственных служащих при Правительстве страны – Национальной Академией госуправления Монголии в декабре 2017 года, на проведение тренингов для государственных служащих, в том числе по этике. В 2018 году было проведено 27 тренингов для 2232 человек, охватывающих широкие вопросы борьбы с коррупцией, декларации об активах и доходах и регулирования конфликта интересов. Согласно новому закону, CSC отвечает за руководство по этике и надзор за реализацией учебных программ, проводимых Национальной Академией госуправления.

Новая рекомендация 6

4. Принять этические кодексы для государственных служащих, для избранных секторов и областей повышенного риска.
5. Обеспечить обучение, письменные руководства, практические советы и рекомендации по запросу в этой области.
6. Следить за соблюдением кодексов этики.

Санкции

В отчете о предыдущем раунде мониторинга был сделан вывод о том, что санкции за нарушение норм законодательства в ACL были слабыми и неэффективными, поскольку серьезные нарушения были наказуемы дисциплинарными санкциями; не было четкой процедуры наказания, описания нарушений были широкими и неточными, вызывая беспокойство по поводу правовой определенности. Имело место также частичное совпадение с нарушениями уголовно-правового характера (ст. 7. ACL). Новых сообщений об изменениях в этом отношении не поступало. IAAC предоставило статистику исполнения санкций на основе рассмотрения жалоб и запросов о нарушениях конфликта интересов или деклараций об активах, однако неясно, за какие нарушения были введены эти санкции.

Исследование, проведенное Фондом Азия в отношении комитетов по этике, показало плохую работу по получению и реагированию на жалобы граждан на нарушения правил этики и конфликта интересов. Меры преследования в отношении высокопоставленных должностных лиц в соответствующих государственных органах были недостаточны.

Конфликт интересов

В предыдущем отчете о мониторинге были выявлены пробелы в правилах регулирования конфликта интересов. Новые изменения в законодательстве не решают эти проблемы.⁴⁹ К Закону о конфликте интересов была добавлена новая статья 10¹, запрещающая владение банковскими счетами, недвижимым и движимым имуществом и создание юридических лиц в офшорных зонах, что является положительным моментом. Вторая поправка, как было описано выше, представляет собой шаг назад, она касается конфликта интересов

⁴⁹ Более детальную информацию см.: [Third Round of Monitoring Report on Mongolia](#) с. 62-63.

кандидатов на государственную службу и предусматривает, что назначающий орган не обязан следовать рекомендации ИААС даже в случае, если конфликт интересов кандидата был установлен, и может тем не менее назначить его на должность (ст. 23.9).

Закон о конфликте интересов (КИ) охватывает ту же группу государственных должностных лиц, что и Закон о борьбе с коррупцией (статья 4 ACL)⁵⁰, но некоторые из ключевых секторов коррупционного риска (такие, как добыча полезных ископаемых) в нём не рассматриваются. Кроме того, процедуры выявления, урегулирования и разрешения ситуаций при конфликте интересов также отсутствуют. Официальные органы, опрошенные во время визита в страну, признали эти недостатки и сообщили, что ИААС проводит исследование, чтобы предложить соответствующие поправки. По их оценке, основными проблемами для обеспечения исполнения закона являются отсутствие административных процедур и санкций, поскольку Общий административный кодекс не содержит соответствующих положений, а Закон о КИ для этого недостаточен. В то же время было отмечено, что к поправкам следует подходить осторожно, поскольку открытие закона для поправок может открыть дверь для регрессивных положений и обратных шагов.

Контроль за соблюдением положений, регулирующих конфликт интересов, возложен на Постоянный комитет Парламента по правовым вопросам (в отношении депутатов Парламента и сотрудников ИААС), Генеральный судебный совет (в отношении судей) и ИААС (в отношении всех других госорганов). Однако результаты такого мониторинга недоступны. Департамент исследований и инспекций ИААС предоставляет некоторые специальные рекомендации и помощь. Тем не менее, эта работа, по-видимому, не является систематической, в результате её не было подготовлено никакого инструктивного материала, а также отсутствуют данные о применении положений закона. Неясно, внедрили ли государственные органы инструкции по урегулированию конфликта интересов и соблюдают ли они закон о КИ. Кроме того, не существует установленных процедур или методов рассмотрения жалоб или сообщений о нарушениях (см. ниже), чтобы помочь их выявлению. ИААС провел работу по повышению осведомленности и обучению государственных служащих. В целом, в 2015, 2016 и 2017 годах прошли обучение соответственно 10137, 6962 и 12686 профессиональных служащих.

Правила в отношении подарков и ограничения на трудоустройство не изменились со времени последнего мониторинга. Постановление правительства о регистрации подарков еще не принято. Применение этих правил не осуществляется: в 2015–2017 годах не было зарегистрировано ни одного такого случая. Представители ИААС указали при выезде группы на место, что эти правила трудно применять. В 2018 году один человек был оштрафован на 720,000 тугриков (240 евро) за нарушение ограничений по окончании трудовой деятельности. Два других нарушения ограничений по окончании трудовой деятельности были зарегистрированы, но не были приняты во внимание в связи с истечением срока давности. Трое государственных служащих, которые занимали параллельные должности в нарушение правил совместности, были наказаны снижением заработной платы.

Вывод

Монголия не пересмотрела Закон о КИ с учетом предыдущей рекомендации. Напротив, был сделан шаг назад, который позволяет назначать кандидатов на должности государственной службы при конфликте интересов. Это должно быть исправлено, наряду с необходимыми изменениями закона, чтобы сделать правила КИ осуществимыми на практике. За этим должно следовать активное правоприменение при поддержке

⁵⁰ По данным ИААС он охватывает 40 000 служащих.

адекватного мониторинга на основе информации и анализа данных. Необходима дальнейшая работа с государственными учреждениями и государственными служащими посредством систематического руководства, консультаций и обучения.

Новая рекомендация 7

6. Обеспечить, чтобы правила, запрещающие конфликт интересов, являлись всеобъемлющими и охватывали области с высоким риском коррупции.
7. Обеспечить необходимые процедуры для соблюдения этих правил на практике.
8. Обеспечить активное правоприменение этих правил, в первую очередь в отношении высокопоставленных чиновников.
9. Обеспечить мониторинг и анализ на основе фактических данных.
10. Обеспечить практическое руководство и обучение соответствующих государственных органов и должностных лиц.

Декларирование активов

Положение о декларировании имущества (активов) не изменилось со времени последнего мониторинга. Около 40 000 государственных должностных лиц представляют декларации об активах, причем в отчетном периоде уровень подачи деклараций составил 99%. Все декларации публикуются с 2017 года (кроме личных данных).⁵¹ Сбор и мониторинг деклараций остается децентрализованным. Соответствующая электронная система полностью заменила подачу деклараций в бумажном виде в 2018 году, и модернизируется для обеспечения случайного выбора для проверки, согласованности данных с соответствующими базами данных и для включения других модулей. IAAC, являясь основным учреждением, ответственным за сбор и мониторинг деклараций активов,⁵² имеет доступ к некоторым государственным базам данных (автомобильный реестр, реестр земель), но не имеет доступа, например, к налоговой информации.

Согласно данным за 2007 год, было представлено 40 073 декларации об активах, из них: 59,7% подано основными государственными служащими, 18,6% - политическими чиновниками, 10,9% - государственными служащими на руководящих должностях; 0,7% высокопоставленными чиновниками и 10,1% другими должностными лицами.

В отношении санкций была представлена следующая статистика: за непредставление деклараций об активах 62 и 15 должностных лиц были наказаны соответственно в 2017 и 2018 годах, а за несвоевременное представление 313 и 111 в 2017 и 2018 годах соответственно. В 2017 и 2018 годах предупреждения использовались соответственно 3 раза и 2 раза, снижение заработной платы применялось 8 раз и увольнение один раз в каждом из этих лет. На основании предоставленных данных сложно оценить эффективность санкций, ввиду отсутствия информации о соответствующих последующих действиях. Цифры, представленные на двусторонней встрече перед пленарным заседанием, показывают определенный уровень привлечения к ответственности. Из 171 декларации, проверенной в 2018 году, 14 привели к санкциям против физических лиц. Это включает в себя проверки на основе жалоб. Однако эти цифры, по-видимому, не свидетельствуют о применении адекватных принудительных и сдерживающих наказаний.

⁵¹ Список приводится в Ст. 14 ACL.

⁵² За предоставлением деклараций членами парламента и сотрудниками IAAC следит Постоянный комитет парламента по юридическим вопросам, а судьями - Генеральный судебный совет, декларации на местном уровне рассматриваются отдельно

В отношении проводимых проверок не применяется случайная выборка или приоритизация контроля. Во время визита в страну сотрудники ИААС сообщили, что, как правило, они разрабатывают расписание проверяемых учреждений, иногда на основе данных обследования добропорядочности, а иногда по своему усмотрению. В прошлом году ИААС выделила в качестве приоритета обследование судебной власти.⁵³ Затем орган планирует сосредоточиться на чиновниках высшего уровня. По словам властей, в дополнение к официальным данным, ИААС использовал информацию журналистов-расследователей, и проверка привела к уголовным делам, раскрывающим преступления, связанные с коррупцией. Тем не менее, эта информация не была подтверждена следственным отделом ИААС, и никаких данных предоставлено не было. Около 10% всех деклараций проверяются каждый год, и только 5% были проверены в 2018 году. Этот показатель не представлял бы проблемы, если бы для проверки использовалась случайная выборка, а обвинения были бы расследованы ответственными за это органами. В качестве общей оценки, основанной на 10-летнем опыте, сотрудники ИААС сообщили группе мониторинга, что государственные служащие используют различные новые уловки для сокрытия своей собственности, начиная с передачи активов связанным с ними лицам или регистрации активов от имени некоторых компаний.

В ИААС работает 21 сотрудник, которые занимаются анализом декларирования активов, включая сбор, работу с координаторами, проверку полноты данных, реагирование на жалобы и проведение тренингов. По мнению ИААС, этих ресурсов недостаточно.

Вывод

Система декларирования активов в стране существует. Электронная система подачи деклараций введена в действие, и подача деклараций в бумажной форме более не используется. Высокопоставленные чиновники регулярно подают декларации об активах, которые публикуются, но не в пригодной для машинного считывания форме. Некоторые санкции применяются, но они не носят действенного характера. Как отмечалось в предыдущем докладе о мониторинге, Монголии рекомендуется предусматривать уголовную ответственность за умышленное представление ложных сведений.⁵⁴ Механизм надзора является сложным и децентрализованным, что снижает эффективность проверок и правоохранительных мер. Основной орган мониторинга (ИААС) не имеет достаточных ресурсов и инструментов (доступ к важным базам данных состояния, случайная выборка и т. д.) для обеспечения эффективных проверок. Монголия должна стремиться обеспечить систематическое, последовательное и объективное рассмотрение деклараций об активах с особым вниманием к высокопоставленным должностным лицам и доводить до конца расследование предполагаемых нарушений. Предоставленные данные об обеспечении исполнения законов недостаточны для оценки эффективности правоприменения.

Новая рекомендация 8

1. Публиковать декларации об имуществе в открытом формате данных.
2. Ввести действенные санкции за соответствующие нарушения (такие как предоставление ложных данных) в законодательство и на практике.
3. Обеспечить, чтобы органы, ответственные за проверку декларации об активах, имели доступ ко всем реестрам и базам данных, которые находятся в государственных учреждениях, и инструментам, необходимым для проверок.

⁵³ Заметим, что эта информация не была подтверждена представителями судебных органов во время визита в страну. Дополнительная информация этого также не подтвердила.

⁵⁴ Такой подход принят в других странах АСН, таких как Грузия и Украина.

4. Централизовать функцию проверок и надзора для повышения эффективности.
5. Сосредоточить усилия по проверке на высокопоставленных чиновниках и в областях, подверженных коррупции.
6. Собирать данные об исполнении законодательства для мониторинга эффективности.

Защита информаторов

Сообщение о коррупции является по закону обязательным, как и раньше, но система защиты информаторов не была внедрена. По данным IAAC, в парламенте есть соответствующий законопроект, но он не был передан группе мониторинга. Парламент издал постановление об утверждении работы онлайн-овых и горячих линий для предоставления информации о коррупции. Однако результатов пока нет.⁵⁵ Граждане могут сообщить о коррупции в IAAC по прямой линии, по почте, лично и по электронной почте. По данным IAAC, прямые линии наиболее часто используются, так как они обеспечивают анонимность. Тем не менее, у заинтересованных сторон другое мнение по этому вопросу, что подтвердилось во время выезда группы мониторинга на место. Статистические данные относительно сообщений о коррупции и последующих действиях предоставлены не были. Согласно документу SPEAK 2018, осведомленность о горячей линии снижается, в марте 2010 года о телефонной горячей линии знали 47,8% респондентов, по сравнению с 18,5% в 2018 году.⁵⁶

Важность системы защиты информаторов была подчеркнута представителями гражданского общества и бизнеса, а также международными организациями, которые готовы сотрудничать с властями Монголии по совместной разработке законодательства и практических механизмов защиты информаторов. Одна попытка Transparency International Монголии представить проект закона о защите «критиков» в 2015 году не удалась. Но, учитывая, что президент Монголии объявил 2018-2019 годами защиты свидетелей и информаторов о коррупции и что Стратегия борьбы с коррупцией предусматривает создание правовой основы для защиты осведомителей и журналистов (пункт 4.1.5.6 Стратегии), толчок для этого должен быть дан. Монголии рекомендуется сотрудничать с заинтересованными сторонами в разработке надежной правовой основы для защиты заявителей, включая процедуры представления, рассмотрения и отслеживания докладов, сообщающих о нарушениях, обеспечения защиты и стимулов для представления докладов. Монголия должна обеспечить обучение и повысить осведомленность общественности о механизмах защиты информаторов и содействовать сообщениям о коррупции.

Монголия частично соответствует рекомендации 3.2 предыдущего раунда мониторинга.

Новая рекомендация 9

4. Создать правовую базу и практические механизмы стимулирования и защиты информаторов.
5. Собирать и анализировать статистику сообщений о коррупции и защиты осведомителей.
6. Повысить осведомленность о каналах для сообщений о коррупции и механизмах защиты, чтобы способствовать информированию о нарушениях.

⁵⁵ [Business Integrity Country Agenda](#), Mongolia (2018), Transparency International Mongolia.

⁵⁶ SPEAK Survey 2018, Фонд Азии, см.: <https://asiafoundation.org/publication/survey-on-perceptions-and-knowledge-of-corruption-2018/>.

2.2. Добропорядочность политических государственных чиновников

Высокий уровень коррупции широко распространен в Монголии. Согласно SPEAK 2018, 64% граждан считают, что крупная коррупция значительна (тенденция к росту с 2012 года), и общественность все чаще связывает рост крупной коррупции с ухудшением уровня жизни населения в целом. «Слияние бизнеса и политики», «Правовая система Монголии все еще развивается и не может справиться с такими проблемами» и «Отсутствие прозрачности на высоких уровнях власти» рассматриваются в качестве основных причин, ведущих к коррупции в Монголии. 46% респондентов считают коррумпированными большинство или всех членов парламента, а 39% - всех государственных чиновников.⁵⁷ Собеседники во время визита в страну подтвердили это, добавив в качестве других примеров продажу правительственных должностей и попытки вмешаться в деятельность ИААС (о политических партиях см. Главу 4). Недавние коррупционные скандалы, в том числе *дело МСП* и *дело о 60 миллиардах тугриков*, сопровождаемое крупномасштабными протестами граждан Монголии, иллюстрируют масштаб проблемы.

По мнению властей, одним из причин недовольства общественности является то, что санкции применяются к чиновникам низшего уровня, и в то же время редко затрагивают влиятельных высокопоставленных чиновников, а депутаты парламента защищают свой собственный бизнес.

ИААС проводит исследование восприятия коррупции в политике ежегодно, начиная с 2008 года. Согласно результатам опроса, доверие широкой общественности к политикам является низким.

Политические чиновники, перечисленные в Законе о государственной службе (ст. 12)⁵⁸ по состоянию на 1 февраля 2019 года составляют 3430 человек, или 1,8% государственной служащих Монголии. Представители власти во время выезда группы на место заявили, что, хотя правила для членов Парламента ясны, для других высокопоставленных чиновников не существует никаких правил. Требования о декларации имущества и положения о конфликте интересов одинаковы и для политических чиновников. Подкомитет по этике Парламента отвечает за мониторинг и проверку, но, как представляется, случаев исполнения закона не наблюдалось. Новый Кодекс поведения для депутатов Парламента был одобрен парламентской резолюцией в 2019 году.⁵⁹

Статистика по исполнению и применению санкций к политическим чиновникам не была предоставлена. Но безусловно применение санкций против политических чиновников продолжает оставаться незначительным. Представители парламента во время визита группы на место сообщили, что было 15 жалоб на предполагаемые нарушения, однако ни

⁵⁷ SPEAK, Обзор за 2018, Фонд Азии, см.: <https://asiafoundation.org/publication/survey-on-perceptions-and-knowledge-of-corruption-2018/>.

⁵⁸ Премьер-министр и члены правительства; председатель и заместители председателя канцелярии/секретариата президента и правительства; советники президента, председателя парламента и премьер-министра; губернаторы всех уровней аймака/столицы/ сомонов/районов; советники, помощники и представители, поддерживающие политически назначенных должностных лиц в течение срока их полномочий; должности секретариатов, обслуживающих партийные и коалиционные собрания в парламенте; другие должности, упомянутые в соответствующих законах, Президент Монголии; председатель, заместители председателя и члены парламента (Великого Государственного Хурала);

⁵⁹ Документ не был предоставлен группе по мониторингу.

одна из них не привела к принятию последующих мер. Представители власти во время выезда на место сообщили, что бывший вице-спикер Парламента, которого также упоминали в *Панамских документах* и который держал 1 миллион долларов США на оффшорных счетах, подал в отставку. Подкомитет по этике не налагал на него никаких санкций, поскольку в то время такое действие не считалось нарушением существовавших правил. Что касается самоотводов в случае конфликта интересов, то было 2 таких случая, когда депутаты не голосовали по конкретному законопроекту, который касался финансирования университетов, где парламентарии имели доли участия.

Новая рекомендация 10

1. Обеспечить инициативное, системное и последовательное соблюдение правил добропорядочности с акцентом на высокопоставленных политических чиновников.
2. Обеспечить систематическое, последовательное и объективное рассмотрение деклараций об имуществе политических чиновников, в том числе на основе информации, полученной от граждан, и последующий контроль в соответствии с требованиями закона.
3. Принять кодексы поведения для политических чиновников.
4. Обеспечить обучение, консультации и руководство для политических чиновников по практическому применению кодексов поведения и правил добропорядочности.

2.3. Добропорядочность в судебной системе и прокуратуре

Предыдущая рекомендация 3.8: Судебные органы

- 1) Рассмотреть возможность исключения политических институтов (Президента и Парламента) из процесса назначения и освобождения от должности судей (с их заменой Генеральным судебным советом); провести анализ процедуры назначения судей с тем, чтобы она действовала на основе личных заслуг и конкуренции; ввести обязательное начальное обучение судей (до или после назначения) в Национальной школе судей.
- 2) Для обеспечения более эффективных гарантий независимости судей: предусмотреть, чтобы главные судьи назначались и освобождались от должности судьями соответствующего суда; внедрить в рамках закона автоматическое случайное распределение дел между судьями и принять решение о возможности его открытой публикации.
- 3) Скорректировать состав Генерального судебного совета исходя из международных стандартов, в частности путем обеспечения того, чтобы он состоял из большинства судей, представляющих различные уровни судебной системы, и избирался другими судьями.
- 4) Зафиксировать размер вознаграждения и всех надбавок к заработной плате судей непосредственно в законодательстве; избежать выплаты премий для судей.

Судебные органы

Судебная система

Система судов в Монголии определена в Конституции, это трехуровневая система, которая включает в себя Верховный суд, апелляционные суды и суды первой инстанции. Большинство судей специализируются в одной из трех юрисдикций - уголовной, гражданской и административной. В Монголии имеется 57 судов первой инстанции

(сомоновые, межсомоновые и специализированные районные гражданские, уголовные и административные суды) и 21 апелляционный суд (отдельно для каждой юрисдикции, за исключением некоторых регионов, где гражданские и уголовные апелляционные суды функционируют как один суд). Система административных судов начала создаваться в Монголии в 2004 году.⁶⁰

Законодательство о судебной власти в Монголии состоит из Конституции, законов о создании суда, о судах Монголии, о правовом статусе судей, о судебной администрации, о правовом статусе присяжных и других.

Диаграмма 7. Судебная система Монголии



Примечание: Аймак – провинция в Монголии. В целом Монголия разделена на 21 аймак и один провинциальный муниципалитет – Улан-Батор. Сомон – это административная единица второго уровня в Монголии.

Источник: веб-сайт Верховного Суда Монголии.

Таблица 3. Система судов в Монголии

| Суд | | Количество позиций судей и генеральных судей согласно 42-ой резолюции парламента, принятой в 2016 г. | | Количество судей и генеральных судей на конец 2017 г. | | Количество судей и генеральных судей на конец 2018 г. | | |
|-------------------------|-------------------------|--|------------|---|------------|---|------------|----|
| ВЕРХОВНЫЙ | Верховный Суд | 25 | | 24 | | 23 | | |
| АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ | Гражданские | 24 | 159 | 23 | 111 | 23 | 111 | |
| | Уголовные | 24 | | 20 | | 19 | | |
| | Уголовные и гражданские | 95 | | 56 | | 56 | | |
| | Административные | 16 | | 12 | | 12 | | |
| ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ | Районные (ГРАЖДАНСКИЙ) | 96 | 534 | 86 | 511 | 85 | 369 | |
| | Районные (УГОЛОВНЫЙ) | 82 | | 54 | | 54 | | |
| | Административные | 104 | | 74 | | 74 | | |
| | Сомон | УГОЛОВНЫЙ | | 93 | | 69 | | 66 |
| | | ГРАЖДАНСКИЙ | | 120 | | 73 | | 72 |
| | | НЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ | | 39 | | 27 | | 29 |

Источник: дополнительная информация, предоставленная Правительством Монголии, пункт 80.

⁶⁰ <http://www.supremecourt.mn/english/content/11>

Судебная система и национальная антикоррупционная политика

Национальная антикоррупционная стратегия предусматривает следующие цели, связанные с добропорядочностью в судебной системе: (1) улучшение уровня добропорядочности, прозрачности и независимости и антикоррупционное сотрудничество судебной власти, (2) предотвращение незаконного вмешательства со стороны политических и деловых групп. План действий по реализации Стратегии предусматривает ряд мер для достижения этих целей. Несмотря на то, что они могли бы привести к позитивным преобразованиям, если они были бы должным образом реализованы, их расплывчатая формулировка может привести к неправильному толкованию и проблемам с мониторингом осуществления Стратегии, а также с достижением намеченных в ней результатов. Некоторые из мер по исправлению положения описаны более конкретно ниже в этом разделе.

Представители судебных органов, с которыми группа мониторинга встречалась на месте, по-видимому, обладали лишь общей информацией о Стратегии и не знали о мерах по Плану действий, что может свидетельствовать об отсутствии у судебной власти должной заинтересованности.

Генеральный судебный совет

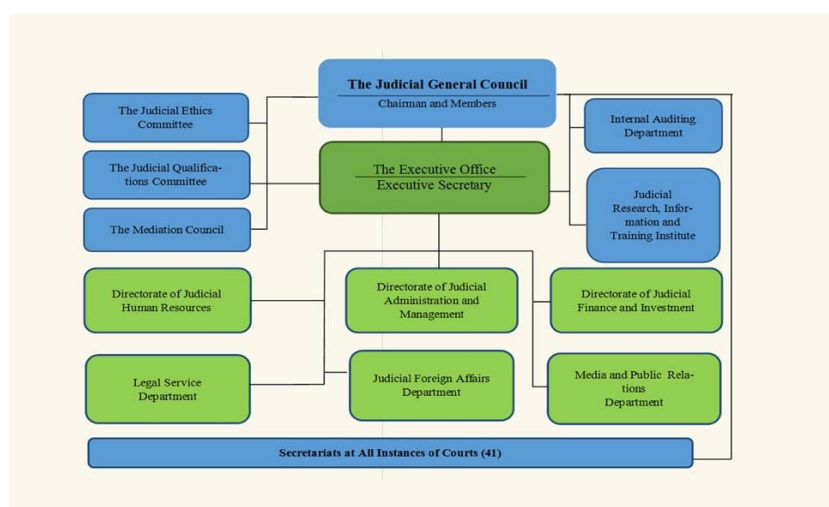
В рамках монгольской судебной системы существует отдельный орган - Генеральный судебный совет (JGC), уполномоченный Конституцией обеспечивать независимость судей. JGC также занимается административными вопросами и управлением персоналом судов.

Совет состоит из 5 полноправных членов, три из которых назначаются судами первой инстанции, апелляционными судами и Верховным судом соответственно. Один член назначается от Ассоциации адвокатов Монголии, и ещё один - от Министерства юстиции. Все члены Совета утверждаются Президентом.

После своего назначения члены Совета большинством голосов назначают одного из них на пост Председателя Совета, который утверждается Президентом Монголии, имеющим право на это назначение, а также на назначение всех членов JGC

Таким образом, с момента проведения предыдущего раунда мониторинга никаких изменений в составе JGC не произошло.

Диаграмма 8. Структура Генерального Судебного Совета



The Judicial general Council (chairman and members) - Генеральный судебный совет (председатель и члены)

The Judicial ethics committee - Комитет по судейской этике
 Internal Auditing department - Департамент внутреннего аудита
 The Judicial qualifications Committee - Комитет квалификации судей
 The Executive Office - Executive Secretary - Исполнительный орган - Исполнительный секретарь
 Judicial Research, Information and Training Institute - Институт судебных исследований, информации и обучения
 The Mediation Council – Совет по посредничеству
 Directorate of Judicial Human Resources - Директорат Совета по кадрам в судебных органах
 Directorate of Judicial Administration and Management - Директорат судебной администрации и управления
 Directorate of Judicial Finance and Investment - Департамент финансирования судов и инвестиций
 Legal Service Department - Юридическая служба
 Judicial Foreign Affairs Department – Отдел Международных связей
 Media and Public Relations Department - Департамент по СМИ и связям с общественностью

Источник: веб-сайт Генерального судебного совета <http://eng.judcouncil.mn/Structure.html>.

Институциональная, оперативная и финансовая независимость

Независимость судебной власти гарантируется Конституцией⁶¹ и законами Монголии, которые запрещают любое вмешательство в выполнение судьями своих обязанностей.⁶²

Судьи обязаны представлять в JGC заявления о влиянии на них, а Совет должен обратиться к компетентным органам в тех случаях, когда были предприняты какие-либо действия, чтобы помешать независимости судебной власти и беспристрастности судьи. По требованию JGC должны быть наложены санкции на физических лиц, должностных лиц или юридических лиц, которые пытались каким-либо образом вмешиваться в функции судьи или оказывать влияние на судью.⁶³

На практике такие случаи никогда не были обнаружены. В то же время План действий по реализации Антикоррупционной стратегии предусматривает ужесточение этих санкций, однако не уточняя деталей. Никакие санкции также не предусмотрены за то, что судьи не подали заявления о влиянии на них.

Несмотря на упомянутые законодательные положения, нет никаких признаков каких-либо существенных изменений, связанных с обеспечением независимости судебной власти в течение отчетного периода. Президент и Парламент по-прежнему участвуют в принятии решений по многим важным вопросам, связанным с судебной системой.

Так, Президент обладает широкими полномочиями по назначению и отстранению от должности всех судей, их назначению и отстранению от должности на административных позициях, назначению и отстранению от должности руководителей и членов JGC, назначению руководителей и членов квалификационных и этических комитетов судей. Президент также определяет порядок отбора судей, утверждает важные положения по отбору судей, их дисциплинарной ответственности и профессиональной этике. Несмотря на то, что все эти решения инициируются или предлагаются судебной ветвью власти, Президент обладает существенным правом поступать по своему усмотрению в вопросах, связанных с судебной системой.

Кандидатуры судей Верховного Суда представляются Парламенту до их представления Президенту.

Что касается роли главных судей (председателей судов), то они в основном занимаются организацией работы в соответствующих судах и представляют их во внутренних и международных отношениях. Им запрещается вмешиваться в процесс вынесения судебного решения любым судьей, а также издавать директивы, руководящие принципы,

⁶¹ [Constitution of Mongolia](#), Конституция Монголии, Ст. 49

⁶² Закон о судах, Ст.6, Закон 21,22

⁶³ Закон о правовом статусе судей, Ст. 22, 38

передавать дело конкретному судье с связи с этим процессом, в связи с этим процессом или иным образом. В то же время у главных судей есть функция формализовать решение о назначении председателя судебного заседания и судейской коллегии, а председательствующие в палатах судьи уполномочены контролировать работу соответствующих палат.⁶⁴ Главный судья Верховного суда уполномочен направлять и регулировать работу председательствующих судей палат Суда.⁶⁵ Эти расширенные полномочия дают возможность влиять на судей их коллегам, занимающим административные должности.

Аттестация судей была отменена под предлогом защиты независимости судей.

Так, монгольское законодательство предусматривает, что JGC должен проводить оценку работы судей каждые 3–5 лет, а критерии и правила такой оценки должны были быть разработаны JGC и утверждены Главным судьей Верховного суда.

Однако в соответствии с решением Конституционного суда, принятым в 2015 году, соответствующие законодательные положения были признаны не соответствующими частям 1 и 4. статьи 49 Конституции, которые гарантируют независимость судебной системы и определяют объем полномочий JGC.

Проблема независимости судей широко признана в Монголии. Укрепление независимости судебных органов является одной из целей, провозглашенных в Национальной антикоррупционной стратегии.

В Заявлении об инвестиционном климате Монголии в 2018 году, опубликованном на веб-сайте посольства США в Монголии, говорится, что сильное влияние монгольских прокуроров на монгольские суды хорошо задокументировано. Например, монгольские суды редко отклоняют обвинения при наличии возражений стороны обвинения или иным образом выносят защитные вердикты даже после судебного разбирательства. В том же отчете также говорится, что, хотя Конституция и законы предусматривают независимую судебную систему, НПО и частный бизнес сообщают, что судебная коррупция и влияние третьих сторон продолжаются.⁶⁶

Имея в виду все эти факты, группа мониторинга выражает свою обеспокоенность тем фактом, что специальный отдел JSC, который рассматривал вопросы независимости судей недавно был расформирован.

Судебная власть должна иметь независимый бюджет, который подлежит утверждению Парламентом, а Правительство должно обеспечивать условия для ее бесперебойной работы. В то же время из приведенной ниже таблицы, отражающей ситуацию с государственным финансированием судов, становится очевидным, что средний одобренный бюджет монгольских судов составлял от 43 до 68% от запрашиваемого.

Таблица 4. Запрашиваемый и одобренный бюджеты судебной системы

| | 2014 /в тыс. тугриков/ | 2015 / в тыс. тугриков / | 2016 / в тыс. тугриков / | 2017 / в тыс. тугриков / |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Запрошенный бюджет | 135,491,029.9 | 88,117,033.0 | 110,622,308.1 | 68,196,166.3 |
| Принятый бюджет | 58,465,877.3 <i>43% от</i> | 52,136,741.3 <i>59% от</i> | 48,267,942.5 <i>43% от</i> | 46,731,333.7 <i>68% от</i> |
| | <i>запрошенного</i> | <i>запрошенного</i> | <i>запрошенного</i> | <i>запрошенного</i> |

⁶⁴ Закон о Судах, Ст. 13, 14

⁶⁵ Закон о Судах, Ст. 18

⁶⁶ <https://mn.usembassy.gov/2018-investment-climate-statement-mongolia/>

Более того, в течение отчетного периода была принята законодательная поправка, которая отменила запрет на сокращение бюджета деятельности судов по сравнению с предыдущим годом. Это отрицательно сказалось на надлежащем бюджетном финансировании судебной власти.

Во время визита в страну группа мониторинга была проинформирована о том, что такое неудовлетворительное состояние бюджетных ассигнований для судебной власти было вызвано сложной экономической ситуацией в стране, и ожидается, что ассигнования будут значительно выше в 2019 году, но это утверждение не было подтверждено никакими конкретными цифрами.

Собеседники группы мониторинга во время визита в страну также проинформировали о плохих условиях работы судей.

Принятие на работу и повышение в должности судей на основании личных заслуг, обеспечение срока полномочий судей (основания для увольнения)

Все судьи назначаются на постоянный срок, то есть до выхода на пенсию. Назначение и увольнение судей является прерогативой Президента, который назначает судей Верховного суда после их представления в Парламент со стороны JGC и назначает судей других судов по предложению JGC.

Основными требованиями к кандидату на должность судьи являются гражданство Монголии, возраст, образование и профессиональная юридическая карьера, действительная лицензия юриста, знание монгольского языка, компьютерные и технологические навыки, знания и навыки в области соответствующей специализированной юрисдикции. Кандидат не должен иметь судимости, не должен находиться под уголовным расследованием, не должен иметь долги или быть ответчиком по гражданскому делу на момент выдвижения, не должен иметь никаких заболеваний или психических расстройств, мешающих ему/ей отправлять правосудие. Требуется также наличие навыков работы с людьми. Однако неясно, почему помощники судей, которые должны быть адвокатами, не имеют права подавать заявления на должности судей.

Существуют также дополнительные требования для кандидатов в судьи апелляционных судов и Верховного суда.⁶⁷

Отбор судей организуется органом при JGC - Квалификационном комитетом судей, в состав которого входят девять внештатных сотрудников, которые должны быть высококвалифицированными и опытными юристами, в том числе судьями. Комитет учреждается JGC на 5-летний срок по рекомендации Ассоциации юристов Монголии. Должностным лицам JGC или судебной администрации, адвокатам и прокурорам запрещается членство в Комитете. Члены Квалификационного комитета судей назначаются JGC. Правила Комитета утверждаются Президентом Монголии, Комитет поддерживается отделом в структуре административного аппарата JGC. В этой связи группа мониторинга повторяет точку зрения предыдущего раунда мониторинга о том, что набор и оценка судей является трудоемким мероприятием, и этот процесс выиграл бы, если бы в состав Квалификационного комитета судей входили бы штатные члены, работающие на постоянной основе.

Процесс отбора судей предусмотрен новой Резолюцией Президента № 13, принятой в 2018 году. Для судов первой инстанции отбор проводится не реже двух раз в год, а для апелляционных судов и Верховного суда - каждый раз, когда объявляется вакансия.

⁶⁷ [Constitution of Mongolia](#), Конституция Монголии, Ст. 51, Закон о правовом статусе судей, Ст. 4-б.

Процедура найма судей состоит из следующих этапов:

- решение главы JGC о наборе на вакантные должности судей
- официальное уведомление
- регистрация кандидатов
- базовый экзамен (только для кандидатов на неадминистративные должности в судах первой инстанции), который охватывает профессиональную этику, моральные качества, навыки работы с людьми и знание языка
- специальный экзамен, который охватывает юридические знания и опыт
- собеседование, проводимое в JGC
- обучение (только для судей первой инстанции)
- представление отобранных кандидатов Президенту (в случае Верховного суда предложение должно быть представлено Парламенту до его представления Президенту).

Решение об отборе на вакантные судебные должности, включающее перечень документов, подлежащих представлению, даты регистрации и экзаменов, публикуется на сайтах JGC и всех судов. Информация о кандидатах, включая их опыт работы и образование, также публикуется с их согласия.

Некоторая часть экзамена проводится в электронном виде, результаты экзаменов распространяются средствами массовой информации. Последующее обучение кандидатов организуется Институтом судебных исследований, информации и обучения, который является частью JGC. Программа обучения была продлена с 10 до 30 дней в 2018 году. Однако, программа обучения не охватывает вопросы противодействия коррупции за исключением одной лекции о конфликте интересов.

Окончательный список кандидатов, выдвинутых на должности судей, публикуется в интернете до его представления Президенту. Решение JGC не предоставлять кандидата Президенту может быть обжаловано в JGC, но соответствующая процедура не регулируется законом. Те, кто сдал экзамены, но не были отобраны, сохраняются в резервном списке, и их оценки остаются действительными в течение следующих двух лет.

В общей сложности за последние три года 99 судей были вновь назначены и переведены на вакантные должности.

Та же процедура отбора применяется для повышения судей в должности.

Хотя общая процедура выглядит большей частью прозрачной и хорошо продуманной, на заключительном этапе она содержит несколько серьезных лазеек. Первая заключается в отсутствии критериев отбора кандидатов в JGC. В результате JGC выбирает кандидатов для назначения из числа тех, кто сдал все экзамены и собеседование, независимо от набранных баллов. Это снижает доверие общественности к этому процессу.

Еще одной важной проблемой остается участие Президента в принятии окончательного решения при назначении судей. Президент может отклонить кандидатуру, представленную JGC. Власти проинформировали группу мониторинга о том, что решение Президента отклонить кандидата должно быть мотивированным и может быть оспорено. Несмотря на эти объяснения и тот факт, что с 1992 года было только несколько случаев отказа, группа мониторинга считает такой подход проблематичным с точки зрения международных стандартов и призывает Монголию пересмотреть его.

В этом контексте следует отметить, что План действий предусматривает обновление критериев и процедур отбора судей и прокуроров и повышение независимости и

ответственности судей, а также уточнение правовых оснований для отказа назначить кандидата на должность судьи Президентом. Однако реализация этих мер еще не начата.

Административные должности в судах

Главные судьи (или председатели) всех судов в Монголии назначаются Президентом. Главный судья Верховного суда назначается на шестилетний срок, главные судьи нижестоящих судов назначаются по предложению JSC на трехлетний срок с правом повторного назначения на второй срок подряд в том же суде.

Хотя в соответствии с информацией, предоставленной группе мониторинга на месте, полномочия главных судей в отношении других судей весьма ограничены, закон уполномочивает их, как было упомянуто выше, принимать решение о назначении председателя судебного заседания и коллегии судей. Председательствующие судьи палат должны контролировать работу соответствующих палат.

Перевод/командировка

Перевод судьи в другой суд того же уровня производится с согласия судьи. Единственное исключение из этого правила - отпуск или реструктуризация суда.

Предложение о назначении, увольнении или переводе судьи подается Президенту.

Судьи судов первой инстанции и апелляционных судов могут быть командированы в другие суды. JGC своим решением утвердил единую процедуру работы в командировках. В 2017–2018 годах 192 судьи находились в командировке в других судах.

Судейское самоуправление

Закон о судах предусматривает функционирование консультативной конференции судей в каждом суде. Конференции состоят из всех судей соответствующих судов и занимаются утверждением внутренних регламентов суда, включая распределение дел, и выдвигают кандидатов в JGC и Комитет по этике судей, а также в главные судьи соответствующих судов.⁶⁸

Кроме того, существует также Ассоциация судей, которая является профессиональной, некоммерческой организацией. Она была основана в 1998 году, чтобы объединить судей в то время против растущего давления со стороны исполнительной власти. В ноябре 2012 года Ассоциация насчитывала 395 членов, которые добровольно подали заявку на членство и зарегистрировались в центральной реестре членов.⁶⁹

- Комитет по судебной этике и этические нормы

Комитет по судебной этике является органом, который входит в состав JGC и состоит из девяти членов, отобранных из числа выдающихся юристов и академических ученых. Три члена назначаются соответственно из судов первой инстанции, апелляционной инстанции и Верховного суда, три других члена - Ассоциацией адвокатов Монголии и еще три члена - Министерством юстиции. Все члены, включая главу Комитета, подлежат утверждению Президентом Монголии, который имеет такой же уровень полномочий, как и при других назначениях в судебной системе. Президент также утверждает положение о Комитете.

Этот комитет рассматривает жалобы отдельных граждан, правительственных чиновников или юридических лиц в отношении дисциплины, ответственности и этики судей и после проверки и рассмотрения дисциплинарного дела решает, применять дисциплинарные санкции к судье или нет.

⁶⁸ Закон о судах, Ст. 25

⁶⁹ <http://www.judge.mn/english/content?id=19>

Этический кодекс для судей был принят резолюцией 1/08 совета директоров комитета судей Монгольской коллегии адвокатов 28 февраля 2014 года. Судьи несут ответственность за соблюдение этических правил.

Кодекс охватывает следующие вопросы: принципы поведения судьи; определение этического нарушения; этика судей в общественных отношениях; описание ненадлежащей деятельности судей; отношения со СМИ; независимость; контакт с ответчиками; доступ к официальным функциям; обязанность судей раскрывать свои личные интересы, доходы и имущество; запрещение судьям получать любые незаконные платежи, подарки, ссуды, имущество, пожертвования, услуги или другие ценные вещи, связанные с его/ее официальными обязанностями; деятельность, несовместимая со служебными обязанностями; запрет политической деятельности судей; ответственность судей. Нарушение Кодекса считается дисциплинарным проступком и может служить основанием для дисциплинарной ответственности.

JGC обеспечивает соблюдение правил этики путем организации тренингов по этике. Комитет по этике также отвечает за наложение дисциплинарных санкций в случае нарушения правил этики.

План действий предусматривает обновление Кодекса и положения о Комитете по этике судей. Кроме того, группа мониторинга была проинформирована о планируемых поправках в законодательство для того, чтобы улучшить работу Комитета.

Как и в случае с Судебным квалификационным комитетом, Комитет по судебной этике мог бы выиграть от работы в нем членов, занятых на постоянной основе.

Конфликт интересов, декларации интересов и имущества, антикоррупционные ограничения

В соответствии с законом, судья обязан не участвовать в судебных заседаниях, где может возникнуть конфликт интересов, или должен проинформировать участников судебного разбирательства о потенциальном конфликте интересов и предоставить им возможность его/ее отозвать. Закон также запрещает судье работать адвокатом в течение 2 лет после его отставки.

Кроме того, каждый год до 15 февраля все судьи подают свои декларации об имуществе и доходах, а также декларации о личных интересах в электронную систему, управляемую IAAC, и сообщают о них компетентным должностным лицам JGC. Компетентное должностное лицо готовит отчет о статусе представления деклараций и передает отчет в IAAC, которое проверяет, все ли судьи подали свои декларации до установленного срока, и уведомляет JGC о любых нарушениях. Согласно этому уведомлению, Комитет по этике обсуждает совершенное нарушение и решает, принимать ли соответствующие меры. IAAC проверяет декларации об имуществе и доходах путем перекрестной проверки с данными, предоставленными различными государственными регистрами, и получает комментарии от заявителей.

В течение отчетного периода двое судей были привлечены к ответственности за представление недостоверных деклараций об имуществе и доходах, а также за личные взаимоотношения с одним из участников рассматриваемого дела.

Во время визита в страну группа мониторинга была проинформирована о целевой кампании по проверке деклараций об имуществе и доходах всех судей со стороны IAAC. Предположительно, кампания была вызвана заявлением одного политика о высоком уровне коррупции в судебной системе. К сожалению, команда мониторинга не получила никакой информации о результатах этой кампании, если таковые имеются.

Закон о правовом статусе судей содержит широкий перечень антикоррупционных и этических ограничений для судей, которые, например, связаны с выражением мнения

судей о текущих делах, использованием информации, получением подарков и других стимулов, контактами с третьими сторонами, включая политические силы, деятельностью, несовместимой со служебными обязанностями, ненадлежащим поведением.

С точки зрения деятельности, несовместимой со служебными обязанностями, судьи подвергаются более строгим ограничениям по сравнению с другими государственными должностными лицами - им запрещается проводить любую параллельную работу, включая оказание правовой помощи. Чтение лекций или исследовательская работа могут быть разрешены в зависимости от ситуации.

Возможности обучения, консультаций и руководства по запросу, письменных инструкций

Институт судебных исследований, информации и обучения был создан в 2014 году, он отвечает за проведение обучения судей и сотрудников судов. JGC принял программу начального базового тренинга для судей, которая включает вопросы предотвращения коррупции и нарушения этических норм. Тренинг по правилам судейской этики проводится с 2015 года, а все судьи в сельской местности были охвачены тренингом в 2017 году.

С 22 октября 2018 года по 7 ноября 2018 года JGC в сотрудничестве с Фондом Азии провел тренинг по судейской этике для всех судей судов первой инстанции и апелляционных судов. Обучение было предназначено для предоставления знаний по этике, предотвращения этических проступков среди судей. Тренинг охватил 484 судей из города и села, которые получили во время него справочники по вопросам этики. Кроме того, ИААС ежегодно распространяет справочник по конфликту интересов и предоставляет консультации лично или по телефону.

Мониторинговая группа призывает Монголию внедрить курсы повышения квалификации по вопросам этики, противодействия коррупции и добропорядочности в качестве важной части постоянно действующих учебных программ для судей.

Другой проблемой является то, что JGC и суды не имеют специального персонала для предоставления судьям профессиональных консультаций по вопросам, связанным с конфликтом интересов и правилами этики.

Справедливая и прозрачная оплата труда

Размер зарплаты судей был одобрен 101-й резолюцией парламента в 2015 году. По словам монгольских властей, оклад судьи должен увеличиваться на 2 процента каждый год после пятого года работы, но больше не должен включать бонусы.

Таблица 5. Размер заработной платы судей всех инстанций

| | Должность | Ежемесячная зарплата (в тугриках) |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | Главный судья Верховного суда | 3 300 000 (≈1187 евро) |
| 2 | Судья Верховного суда | 3 200 000 (≈1150 евро) |
| 3 | Главный судья апелляционного суда | 3 000 000 (≈1080 евро) |
| 4 | Судья апелляционного суда | 2 900 000 (≈1043 евро) |
| 5 | Главный судья суда первой инстанции | 2 800 000 (≈1007 евро) |
| 6 | Судья суда первой инстанции | 2 700 000 (≈970 евро) |

Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

Промежуточный отчет Монголии о прогрессе в выполнении рекомендаций также включает информацию о том, что законодательное положение, предусматривающее, что «при принятии бюджета суда состав и размер заработной платы судей не должны уменьшаться» было отменено поправкой от 10 ноября 2015 года. Правительство Монголии приняло решение уменьшить фонд заработной платы судей на 35 процентов из-за экономического спада. На момент подготовки вышеуказанного отчета JGC и Ассоциация адвокатов Монголии пытались провести переговоры с правительством по этому вопросу, но безуспешно.⁷⁰

Во время визита в страну группа мониторинга была проинформирована о том, что заработная плата судей не была снижена, хотя вакантные должности судей не планировалось заполнять из-за экономического спада в Монголии.

Со времени предыдущего раунда мониторинга базовые ставки вознаграждения судей остались прежними.

Рабочая нагрузка и распределение дел

В течение 2015–2017 годов среднее количество дел на одного судью постоянно росло (со 104 дел в 2015 году до 143,8 в 2017 году), причем наибольшую нагрузку имели судьи апелляционного административного суда (более тысячи дел на одного судью). Группа мониторинга считает, что увеличение рабочей нагрузки судей может открыть возможность для коррупционных рисков, если не принять надлежащие меры. Эта проблема является следствием сложной ситуации с недостаточным бюджетным финансированием судебной системы, что привело к тому, что примерно 30% должностей судей были вакантными.

В соответствии с законом процедура распределения дел утверждается конференцией судей соответствующего суда. Уголовный, гражданский и административный суды подключены к единой системе регистрации и рассмотрения дел. Каждый суд корректирует параметры распределения дел на основании решения, вынесенного конференцией. Затем дела случайным образом распределяются среди судей этого суда в зависимости от ситуации.

Монгольские власти сообщили группе мониторинга, что на практике все дела случайным образом распределяются среди судей по специальной системе и без какого-либо неоправданного вмешательства. Как и ранее, этот подход не регулируется законами, а только подзаконными актами.

Еще одна проблема в этом отношении - вышеупомянутые полномочия главных судей судов принимать решения о назначении председателя судебного заседания и коллегии судей.

Жалобы на судей, дисциплинарное производство и увольнение судей

Жалобы на судей поступают в секретариат Комитета по этике судей. Глава комитета рассылает жалобу одному из членов комитета, который должен отправить копию жалобы соответствующему судье и проверить имеющиеся факты. После завершения расследования вопрос подлежит обсуждению на заседании Комитета.

Закон предусматривает три возможных дисциплинарных взыскания: предупреждение, снижение заработной платы до 30 процентов на срок до 6 месяцев и увольнение.

Комитет по этике отвечает за применение дисциплинарных мер в случае нарушения. Если дисциплинарное взыскание является увольнением, JGC представляет предложение

⁷⁰ Отчет Монголии о прогрессе в выполнении рекомендаций, 2018, ACN ОЭСР, с.53

Президенту (с предварительным представлением в Парламент в отношении судей Верховного суда). Судья имеет право просматривать материалы, лично присутствовать на заседании или нанимать адвоката, а также обжаловать решение о дисциплинарном взыскании. Что касается последнего, группе мониторинга был предоставлен пример, когда Комитет по этике предложил уволить судью, который занял деньги у одной из сторон в рассматриваемом им деле. Судья обжаловал это решение в суде, который отменил решение о первоначальном наказании, и Комитет вынужден был применить менее строгую санкцию – уменьшение зарплаты судьи.

Все наложенные дисциплинарные взыскания публикуются на сайте JGC.

Таблица 6. Статистика вынесенных дисциплинарных взысканий за 2015-2018 гг.

| Year | Всего | Предупреждения | Понижения зарплаты | Увольнения |
|------|-------|----------------|--|------------|
| 2015 | 2 | 2 | | |
| 2016 | 3 | 2 | 1 (на три месяца) | |
| 2017 | 4 | 2 | 2 (на 20% на 6 месяцев и на 30% на 6 месяцев соответственно) | |
| 2018 | 4 | 1 | 2 (на 15% на 3 месяца и на 30% на 3 месяца соответственно) | 1 |

Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

Закон предусматривает ряд оснований для увольнения судей, в том числе участие в деятельности, несовместимой с должностью судьи; совершение второго дисциплинарного нарушения в течение одного года; решение суда об осуждении судьи за совершение уголовного преступления; решение о принудительном лечении и т. д. Кроме того, закон предусматривает перечень оснований для досрочного прекращения полномочий судьи, таких как письменное ходатайство об увольнении; неспособность осуществлять судебную власть; участие судьи в политических выборах; отказ от перевода в другой суд в связи с роспуском или реорганизацией данного суда; переход в другую позицию и т. д.⁷¹

JGC обязан представить соответствующее предложение Президенту, если вышеуказанные основания имеются в наличии.

Одно из вышеупомянутых оснований для увольнения судей совпадает с дисциплинарным нарушением. Неясно, какую процедуру следует применять в случае нарушения ограничений по деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, которая в то же время является дисциплинарным нарушением (нарушением правил этики) и основанием для увольнения. Хотя группа мониторинга не слышала, создавало ли это какие-либо проблемы в прошлом, такая неопределенность может привести к неправильным толкованиям и к изменению взысканий в будущем.

Помимо отстранения от должности и прекращения полномочий судей Президент по предложению JGC отстраняет судью от должности в случае его/её причастности к преступной деятельности, назначения в качестве члена JGC и по другим причинам.

Прозрачность судебной власти - доступ к судебным решениям и помещениям суда, СМИ в зале суда

⁷¹ Закон о правовом статусе судей, Ст.18.

Судебные заседания записываются и доступны через экраны, размещенные в каждом суде. Кроме того, записи доступны для участников судебного процесса или только для академических целей. Решения суда выложены на сайте www.shuukh.mn

По состоянию на ноябрь 2018 года сайт содержал 23 тысячи дел и 313 тысяч постановлений, и его ежедневно посещали 30 тысяч человек. «Сборник избранных судебных решений» публикуется ежегодно для академических и исследовательских целей. Информация о случаях, представляющих общественный интерес, предоставляется через средства массовой информации в целях обеспечения прозрачности и беспристрастности.

77-я резолюция, принятая JGC в 2015 году, регламентирует судебные слушания, передаваемые через средства массовой информации и журналистов. Согласно этой процедуре, журналисты должны подать заявление на освещение в СМИ судебного заседания в судебную администрацию за 3 дня до назначенного судебного заседания. Затем судебная администрация направляет запрос судье, ответственному за рассмотрение дела, относительно запрошенного освещения в СМИ. С согласия судьи судебная администрация заключает договор с журналистом, чтобы предотвратить использование материалов, полученных в ходе освещения в СМИ, в незаконных целях. После этого журналист может свободно освещать судебное заседание.

В 2017 году JGC учредила центр обслуживания в судах всех уровней. Центр обеспечивает доступ к судебным слушаниям через экраны, транслирующие судебные заседания. Кроме того, JGC ведет видеозапись всех судебных заседаний, и эти записи доступны участникам слушаний по их запросу.

Судебные заседания, подлежащие закрытым слушаниям, не включаются в указанную выше систему. Сессии проводятся в закрытом режиме, если дело связано с государственной тайной, или когда обвиняемый является несовершеннолетним, или по требованию стороны в деле.

План действий предусматривает создание правовой системы для проведения открытых судебных заседаний, за исключением заседаний, подлежащих конфиденциальному рассмотрению. Эта мера, очевидно, направлена на введение соответствующих норм в законодательство.

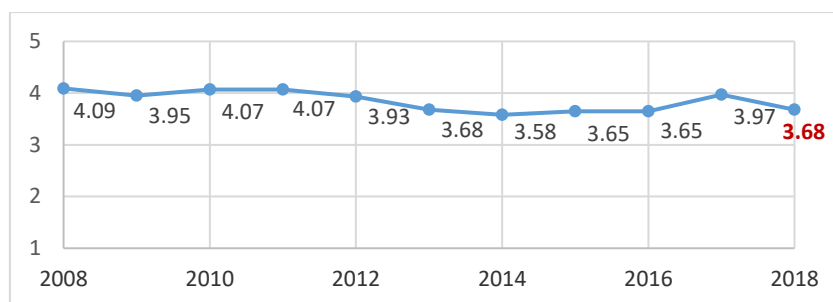
Влияние политики добропорядочности на судебную систему, доверие и восприятие коррупции

Согласно ежегодному опросу IAAC о восприятии коррупции, судебная власть в Монголии в 2017-2018 гг. воспринималась как один из институтов, имеющих наибольшие проблемы в связи с коррупцией среди судебных и правоохранительных органов.⁷²

Согласно исследованию, проведенному IAAC в 2018 году, индекс восприятия коррупции оценивался в 3,68 балла, снизившись на 0,29 балла по сравнению с предыдущим годом.

⁷² Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга, с.44

Диаграмма 9. Восприятие уровня коррупции в судебных и правоохранительных органах в 2018 г.



Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

Общая оценка судебных и правоохранительных органов составляла 3,57 балла, что на 0,29 балла меньше, чем в предыдущем году. Оценка судебной власти была снижена на 0,05 балла.

Таблица 7. Восприятия объема коррупции в судебных и правоохранительных органах

| | 2017 | 2018 | Изменение | Распределение |
|-----------------------------|------|------|-----------|---------------|
| 1 Прокуратура | 4.04 | 4.02 | -0.03 | 66.7% |
| 2 Судебная система | 4.02 | 3.97 | -0.05 | 68.2% |
| 3 Управление полиции | 3.96 | 3.68 | -0.28 | 53.0% |
| 4 Служба судебных приставов | 3.81 | 3.54 | -0.27 | 43.9% |
| 5 Антикоррупционный орган | 3.71 | 3.53 | -0.19 | 48.5% |
| 6 Служба криминалистики | 3.86 | 3.50 | -0.36 | 40.9% |
| 7 Разведывательная служба | 4.08 | 3.43 | -0.65 | 33.3% |
| 8 Бюро по иммиграции | 3.73 | 3.42 | -0.31 | 37.9% |
| 9 Пограничная служба | 3.54 | 3.05 | -0.49 | 24.2% |
| Всего | 3.86 | 3.57 | -0.29 | 46.3% |

Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

Оценка деятельности судебных и правоохранительных органов, набравшая 3,44 балла, снизилась на 0,27 балла по сравнению с предыдущим годом. Оценки рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел снизились на 0,10, 0,08 и 0,42 балла соответственно.

Таблица 8. Восприятие уровня коррупционной деятельности в судебных и правоохранительных органах

| | 2017 | 2018 | Изменение |
|-----------------------------------|------|------|-----------|
| Расследования | 3,94 | 3,85 | -0,09 |
| Деятельность прокуратуры | 4,02 | 3,82 | -0,20 |
| Слушания в уголовных судах | 3,81 | 3,71 | -0,10 |
| Слушания в административных судах | 3,70 | 3,62 | -0,08 |
| Криминалистическая деятельность | 3,74 | 3,53 | -0,21 |
| Регистрация иммигрантов | 3,64 | 3,42 | -0,22 |
| Слушания в гражданских судах | 3,84 | 3,40 | -0,44 |
| Исполнение решений судов | 3,72 | 3,30 | -0,42 |
| Защита жертв и свидетелей | 3,24 | 2,87 | -0,37 |
| Защита границ | 3,50 | 2,85 | -0,65 |

Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

В то же время, согласно исследованию SPEAK 2018 года, судебная система занимает 6 место в рейтинге сфер, наиболее страдающих от коррупции,⁷³ а в 2017 году - 7 место.⁷⁴ Исследование 2017 года также показало, что уровень доверия к судебной власти вырос на 15% по сравнению с 2010 годом.⁷⁵

Согласно отчету Независимости судебной системы Всемирного экономического форума за 2017 год, Монголия занимает 110 место из 137 стран по сравнению с прошлым годом, когда она была на 101 месте.⁷⁶

Однако, за отчетный период ни один судья не был осужден за коррупционные правонарушения.

Выводы

Считается, что судебная власть в Монголии сталкивается с наибольшими проблемами, вызванными коррупцией, в судебной и правоохранительной сфере.

Участие политических органов в принятии окончательных решений по многим важным вопросам, связанным с судебной системой, является одним из наиболее сложных вопросов для судебной власти в Монголии. В сочетании с высокой степенью свободы действий Президента при осуществлении этих полномочий это открывает возможности для политического влияния на судей. Кроме того, Парламент также участвует в процессе назначения и увольнения судей Верховного суда.

Со времени предыдущего раунда мониторинга никаких изменений в этом отношении не произошло. Группа мониторинга повторяет, что существующие подходы не соответствуют международным стандартам, а также передовой практике, и настоятельно призывает принять незамедлительные меры по осуществлению шагов для снижения роли политических органов в судебной системе.

С принятием нового законодательства роль председателей судов была ограничена. Кроме того, было введено автоматическое распределение дел между судьями. В то же время закон по-прежнему разрешает главам судов принимать официальное решение о

⁷³ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2018](#), Фонд Азии, с.52

⁷⁴ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2017](#), Фонд Азии, с.57

⁷⁵ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2017](#), Фонд Азии, с.67

⁷⁶ http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ144.pdf

назначении председателя судебного заседания и коллегии судей. Председательствующие судьи судебных палат уполномочены контролировать работу соответствующих палат. Эти функции могут оказать негативное влияние с точки зрения обеспечения «внутренней независимости» судей, что также считается еще одной сложной проблемой в Монголии.

Ситуация с финансированием судебной системы значительно ухудшилась, что привело к проблемам при заполнении судебных вакансий. Изменения в законодательстве, которые отменили гарантию сокращения бюджета деятельности судов, являются серьезным шагом назад с точки зрения обеспечения надлежащего функционирования судебной системы и ее независимости. Группа мониторинга была проинформирована о том, что эта ситуация вызвана экономическими трудностями страны в целом.

В этой связи группа мониторинга хотела бы напомнить мнение Венецианской комиссии, которая в своем докладе о независимости судебной системы указала, что «государство обязано предоставлять адекватные финансовые ресурсы для судебной системы. Даже во времена кризиса надлежащее функционирование и независимость судебной власти не должны подвергаться опасности. Суды должны финансироваться не на основе дискреционных решений официальных органов, а стабильным образом на основе объективных и прозрачных критериев.»⁷⁷

Базовые ставки заработной платы судей в тугриках оставались почти такими же, как и во время предыдущего мониторинга, и зарплата судей больше не включает бонусы. Ранжирование зарплаты по-прежнему не включено в законодательство.

JGC, конституционный орган, которому поручено обеспечивать независимость судебной власти и отбор судей, а также соблюдение ими этических норм, работает в полную силу в соответствии с установленными процедурами и практикой. Несмотря на то, что большинство членов JGC назначаются судами разных уровней, все члены органа, а также члены его ключевых комитетов – по квалификации и этике - назначаются Президентом.

Группа мониторинга также обеспокоена тем фактом, что специальное подразделение JGC, занимающееся вопросами независимости судебных органов, было недавно расформировано.

Процедура отбора судей включает в себя экзамены кандидатов для проверки их знаний и умений, а также собеседование. Тем не менее, процесс отбора имеет существенный пробел на заключительном этапе, поскольку кандидаты, предлагаются JGC для назначения независимо от набранных ими баллов. Следовательно, процедура выбора не может считаться основанной на личных заслугах. Порядок обжалования решений в процессе отбора должен быть указан в законе.

Вопросы борьбы с коррупцией недостаточно освещены в начальном курсе обучения для кандидатов в судьи и включаются в учебный материал для действующих судей на несистематической основе. Эта проблема должна быть решена путем внедрения отдельных разделов по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добросовестности в учебные планы для кандидатов и действующих судей.

На основе анализа, описанного выше, и с учетом развития событий, имевших место в течение отчетного периода, группа по мониторингу приходит к выводу, что Монголия *не соответствует* рекомендации 3.8. предыдущего раунда мониторинга.

⁷⁷ Венецианская комиссия (2010), Доклад о независимости судебной системы, Часть I: Независимость судей, с. 11

Новая рекомендация 11

1. Исключить политические институты (Президента и Парламент) из процесса назначения и увольнения судей, членов судейских квалификационных и этических комитетов (заменяв их Генеральным судейским советом).
2. Обеспечить назначение судей на основании имеющихся заслуг в законодательстве и на практике.
3. Ввести в закон четкую процедуру обжалования решения Генерального судейского совета о не выдвижении кандидата на должность судьи.
4. Обеспечить, чтобы председатели судов назначались и освобождались от должности судьями соответствующих судов.
5. Ввести случайное автоматическое распределение дел.
6. Упразднить полномочия председателей судов по утверждению решения о назначении председателя судебного заседания и судейской коллегии.
7. Отменить полномочия председательствующих судей судебных коллегий по надзору за работой соответствующих коллегий.
8. Обеспечить безусловное согласие Президента с предложением кандидатов на должности членов Генерального судейского совета, чтобы полномочия Президента по их назначению по сути являлись церемониальными.
9. Решить вопрос о введении членства в комитетах судей по квалификации и этике на постоянной основе.
10. Предусмотреть законодательный запрет на сокращение бюджета деятельности судов и обеспечить на практике надлежащее финансирование судебной системы.
11. Зафиксировать ставки вознаграждения и все надбавки к заработной плате судей непосредственно в законодательстве.
12. Обеспечить, чтобы учебные разделы по вопросам этики, противодействия коррупции и добросовестности являлись обязательной частью текущих учебных программ по подготовке кандидатов и действующих судей.
13. Провести разграничение оснований и процедур дисциплинарной ответственности и увольнения судей в случаях нарушения правил несовместимости работы судей с другими видами деятельности.

Прокуратура

Общие сведения

В соответствии со статьей 56 Конституции Монголии Прокуратура осуществляет надзор за проведением дознания и следствия и за исполнением наказаний, а также участвует в судебных слушаниях от имени государства.⁷⁸

Прокуратура упоминается в Конституции Монголии как часть судебной системы страны. Помимо Конституции, Закон о прокуратуре, Уголовно-процессуальный кодекс и некоторые другие законодательные акты образуют правовую основу для функционирования прокуратуры.

В течение отчетного периода Прокуратура была подвергнута реформированию, Закон о Прокуратуре был пересмотрен, и его новая версия вступила в силу с 1 июля 2017 года. В ходе визита в страну группа мониторинга была проинформирована о том, что основная

⁷⁸ http://www.conscourt.gov.mn/?page_id=842&lang=en

цель реформы заключалась в приведении законодательства о прокуратуре в соответствие с изменениями в уголовных и уголовно-процессуальных законах. Другая цель реформы состояла в том, чтобы сделать Прокуратуру более централизованной.

Институциональная, операционная и финансовая независимость, назначение и освобождение от должности Генерального прокурора

Прокуратура Монголии — это отдельный орган с трехступенчатой структурой, в который входят Генеральная прокуратура, региональные и местные прокуратуры, а также специализированная транспортная прокуратура.

Закон содержит гарантии независимости прокуроров, запрещая любое вмешательство в их деятельность и неправомерное влияние на них. Прокурор не обязан предоставлять информацию о деле и преступлении любому лицу, кроме лиц, относящихся к делу и преступлению.

Прокуроры должны сообщать о любых попытках неправомерного влияния или вмешательства в их работу вышестоящим прокурорам. Однако этот инструмент никогда не применялся на практике.

Согласно закону, Прокуратура независима от политических институтов и не должна получать от них никаких указаний, особенно по конкретным делам. Однако, согласно информации, опубликованной в монгольских СМИ, это не всегда соблюдается на практике. Например, в одной из таких статей упоминалось несколько деликатных коррупционных дел, в отношении которых Президент дал Генеральному прокурору, Директору ИААС и Министру юстиции определённого рода инструкции.⁷⁹

Прокуратура в Монголии является иерархическим учреждением, возглавляемым Генеральным прокурором, который назначается Президентом с согласия Парламента (простым большинством голосов) на 6-летний срок с возможностью повторного назначения/продления на один последующий срок.

В случае отклонения Парламентом кандидатуры Генерального прокурора Президент назначает другого кандидата. Такая ситуация случалась в прошлом, когда выдвинутый кандидат не был утвержден Парламентом из-за проблем с его квалификацией.

Процедура повторного назначения аналогична.

Как Президент, так и Парламент имеют значительную свободу действий при принятии решения о назначении Генерального прокурора. Помимо общих требований, таких как возраст, юридический и прокурорский опыт, нет конкретных правил отбора кандидатов.

Кроме общих оснований, предусмотренных Законом о государственной службе, таких как достижение пенсионного возраста или отставка, есть три основания для досрочного прекращения полномочий Генерального прокурора: назначение или избрание на другую работу или должность с его/ее согласия, наличие в отношении его/ее вступившего в силу обвинительного приговора и состояние здоровья, препятствующее исполнению его/ее полномочий. Процедура прекращения полномочий такая же, как и при назначении, то же самое относится и к заместителям Генерального прокурора.

Действующий Генеральный прокурор третий по счету за последнее десятилетие. Пять его предшественников отслужили свой полный срок, двое были вновь назначены на второй срок, а один оставил свою должность из-за назначения на другую должность.

⁷⁹ <http://montsame.mn/en/read/131002>

Решение о досрочном прекращении полномочий Генерального прокурора должно приниматься Президентом с согласия Парламента.⁸⁰

Согласно закону, два заместителя Генерального прокурора назначаются Президентом сроком на 6 лет по предложению Генерального прокурора и с согласия Парламента. К кандидатам предъявляются минимальные требования, включая 5 лет прокурорского стажа, но конкурсной процедуры выдвижения кандидатов не предусмотрено. Заместитель Генерального прокурора может быть переназначен на второй срок подряд, на практике это произошло только один раз.

Принципы взаимоотношений Генерального прокурора и других органов власти предусмотрены законом. Генеральный прокурор должен сообщать Великому Государственному Хуралу об исполнении уголовного законодательства и законодательства о правонарушениях не реже одного раза в год. Генеральный прокурор может также вынести заключение по вопросам помилования и другим вопросам, относящимся к его полномочиям, по запросу Президента.

В области отношений с Правительством Генеральный прокурор может, по требованию Премьер-министра или члена Правительства, участвовать в заседаниях Правительства с правом совещательного голоса и давать заключения и выводы по вопросам, относящимся к сфере его полномочий.

Группа мониторинга была проинформирована о том, что одним из достижений реформы прокуратуры стало усиление контроля со стороны вышестоящих прокуроров за решениями низших или, другими словами, усиление иерархии и централизации. Действительно, Закон о прокуратуре содержит ряд правил, касающихся соответствующих полномочий вышестоящих прокуроров, такие как право отменять любое решение нижестоящего прокурора, которое вышестоящий прокурор посчитает незаконным. Существует также обширный список случаев, когда решения подчиненного прокурора подлежат обязательному контролю со стороны вышестоящих прокуроров. Этот список, например, включает в себя получение жалоб от любого физического или юридического лица, запросы от следователя или адвоката, закрытие дела, изменение приговора или обвинительного заключения судом, отказ от судебного преследования на стадии судебного разбирательства, вынесение оправдательного приговора.

Группа мониторинга считает, что такой подход не поддерживает разумный баланс между контролем за работой прокуроров и вмешательством в их деятельность.

В этой связи группа мониторинга хотела бы сослаться на мнение Венецианской комиссии о том, что «в системе иерархического подчинения прокуроры связаны директивами, руководящими принципами и инструкциями, изданными их начальством. Независимость в этом узком смысле можно рассматривать как систему, в которой при осуществлении своей законодательно закрепленной деятельности прокурорам, за исключением Генерального, не требуется получать как предварительное одобрение от своих начальников, так и подтверждения своим действиям. Прокуроры, кроме Генерального прокурора, достаточно часто пользуются гарантиями невмешательства со стороны своего иерархического начальника. Невмешательство означает обеспечение того, чтобы деятельность прокурора в судебных процедурах была свободной от внешнего давления, а также от чрезмерного или незаконного внутреннего давления внутри органов прокуратуры».⁸¹

⁸⁰ Ответы Правительства Монголии на вопросник мониторинга для исследования о независимости прокуроров, с.2

⁸¹ Венецианская комиссия (2010), Европейские стандарты в отношении независимости юридической системы: Часть II – Органы прокуратуры, с.7

Группа мониторинга считает, что широкая система постфактум контроля, введенная в прокуратуре Монголии, может также восприниматься как своего рода потенциальное давление, которое создает серьезный риск с точки зрения способности прокуроров выполнять свои обязанности независимым образом.

Кодекс поведения прокуроров предписывает прокурорам воздерживаться от исполнения приказов и запросов от политиков, представителей общественности и правоохранительных органов, предположительно включая вышестоящих прокуроров. Другое правило Кодекса предусматривает, что прокуроры не должны ни игнорировать, ни официально комментировать обоснованные решения вышестоящего прокурора или решения суда, и подавать апелляции в установленном порядке в случае разногласий.

Монголии настоятельно рекомендуется решить проблемы, связанные с противоречием между этими двумя этическими нормами, а также отсутствием четкой внутренней процедуры обжалования решений вышестоящих прокуроров.

Расходы прокуратуры финансируются из государственного бюджета, а государство обеспечивает экономические гарантии её деятельности. Генеральный прокурор представляет предложение по бюджету в Министерство финансов, которое готовит сводный проект государственного бюджета, подлежащего утверждению Парламентом. Приведенные цифры дают понять, что принятый бюджет Прокуратуры за 2 последних года увеличился более чем на 50%, что можно расценивать как положительный сдвиг, особенно если учесть, что численность персонала практически не изменилась. Собеседники во время визита в страну сообщили группе мониторинга, что принятый бюджет прокуратуры обычно меньше запрашиваемого, однако на деле выделенный бюджет соответствует принятому.

Таблица 9. Принятый бюджет Прокуратуры Монголии.

| Год | Объём |
|------|---|
| 2015 | 18,097,301,900 тугриков (≈ 6 млн. евро) |
| 2016 | 17,660,244,200 тугриков (≈ 5,9 млн. евро) |
| 2017 | 26,723,270,700 тугриков (≈ 8,9 млн. евро) |
| 2018 | 29,238,024,800 тугриков (≈ 9,7 млн. евро) |

Источник: данные предоставлены монгольской стороной.

Ожидается дальнейшее увеличение бюджета в связи с увеличением рабочей нагрузки прокуроров.

Отбор основе личных заслуг и повышение в прокуроров должности, основания для увольнения

Закон о прокуратуре не определяет процедуру приема на работу, устанавливая только минимальные требования к кандидатам - возраст 25 лет, гражданство Монголии, лицензия юриста, профессиональный опыт (3 года в качестве юриста или 2 года в качестве помощника прокурора) и отсутствие судимости. Хотя группа мониторинга была проинформирована о том, что для приема на работу применяется некоторая конкурсная процедура, никаких дополнительных подробностей предоставлено не было. В то же время собеседники во время визита в страну сообщили, что, как правило, предпочтение

отдается кандидатам, работающим в качестве помощников прокуроров, в задачи которых входит предоставление прокурорам юридических консультаций и рекомендаций, подготовка и анализ некоторых юридических документов.

Согласно предоставленной информации, Службой государственного управления организован конкурсный отбор помощников прокурора, но никаких дополнительных подробностей о процедуре предоставлено также не было. В 2018 году из примерно 200 кандидатов только 12 были отобраны для назначения в качестве помощников, но только некоторые из них были назначены, а другие были включены в резервный список.

Единственный критерий, предусмотренный в законе для продвижения прокуроров, — это пять лет работы прокурором. Никаких подробностей о применении процедуры на практике получено не было.

Все окончательные решения о назначении и повышении в должности прокуроров принимаются Генеральным прокурором. Прокуроры имеют свои ранги, высшие из которых присуждаются Президентом, а низшие - Генеральным прокурором.

Число должностей прокуроров в течение последних трех лет оставалось практически неизменным с незначительным увеличением в 2018 году с 505 до 525 должностей. В то же время вакансий в наличии не было, что было объяснено высокой привлекательностью работы прокурора. В общей сложности 98 прокуроров были назначены, а 49 были повышены в должности в течение 2015-2017 годов.

Следует отметить, что Антикоррупционная стратегия включает в себя цель обеспечить справедливый, прозрачный и свободный от политического влияния процесс отбора и назначения прокуроров. В соответствии с Планом действий обновление соответствующих критериев и процедур должно было состояться в 2017–2018 годах, но никаких доказательств этого предоставлено не было.

Существуют следующие основания для увольнения прокуроров: переход на другую работу, уход по состоянию здоровья, выход на пенсию. Еще одним основанием является заключение Профессионального совета прокуроров о несоблюдении прокурором профессиональных требований. Все прокуроры освобождаются от должности решением Генерального прокурора. Прокурор может обжаловать его увольнение в суде.

Группе мониторинга было предоставлено 2 примера незаконного увольнения прокуроров, которые были обжалованы в суде.

Совет прокуроров

В Монголии нет Совета прокуроров. В то же время существует Ассоциация прокуроров, которая является неправительственной организацией, и ее основная задача заключается в содействии повышению квалификации прокуроров. Заместитель Генерального прокурора является главой Ассоциации, и ее члены должны платить членский взнос, который составляет приблизительно 40 долларов США. Особую озабоченность вызывает то, что все прокуроры должны быть членами упомянутой Ассоциации. Монголии настоятельно рекомендуется изменить этот подход и сделать членство необязательным - на добровольной основе.

Профессиональный совет прокуроров

Профессиональный совет прокуроров является коллегиальным органом, состоящим из 11 прокуроров, назначаемых Генеральным прокурором на трехлетний срок. Положение о Совете утверждается Президентом Монголии.

Совет проверяет работу прокуроров с точки зрения ее соответствия законодательству и внутренним правилам. Такие расследования могут быть инициированы вышестоящими прокурорами с целью проверки того, были ли какие-либо нарушения совершены

нижестоящими прокурорами, или любыми прокурорами для обоснования решений, принятых ими по их делам. Совет также делает вывод о соответствии прокурора профессиональным требованиям, это применяется к прокурорам, которые были подвергнуты дисциплинарному взысканию три раза. Профессиональная проверка может включать различные тесты и экзамены, собеседование и исследование решений, принятых прокурором.

Решения Совета могут служить основанием для дисциплинарной ответственности или увольнения прокурора.

Группа по наблюдению не получила никакой информации о результатах работы Совета.

Правила этики

Согласно общему правилу, предусмотренному законом, прокуроры должны подчиняться законам и законодательству, уважать права человека и защищать общественные интересы, быть независимыми, следовать принципам открытости и гласности.

Кодекс поведения, который устанавливает правила и принципы профессиональной этики прокуроров, был утвержден Президентом Монголии в январе 2018 года. Кодекс содержит конкретные правила, касающиеся беспристрастности, объективности, отношений с коллегами и третьими сторонами, конфликта интересов, использования информации, политического нейтралитета, подарков и т. д.

Совет по этике прокуроров отвечает за обеспечение соблюдения этических норм для прокуроров. Совет является коллегиальным органом, состоящим из 12 членов, назначаемых Генеральным прокурором, и возглавляется заместителем Генерального прокурора. Членами Совета должны быть действующие прокуроры с прокурорским стажем не менее 5 лет. Устав Совета утверждается Президентом Монголии.

Совет получает жалобы на неэтичное поведение прокуроров, проводит изучение этих жалоб и/или передает их на изучение в соответствующие департаменты Генеральной прокуратуры, например, в Департамент инспекции и внутренней безопасности. По результатам таких проверок Совет может сделать вывод, что имело место нарушение норм этики, что является основанием для дисциплинарной ответственности. Генеральный прокурор налагает санкции на основании заключения Совета.

В 2015-2017 годах всего 18 прокуроров нарушили Кодекс этики. В качестве примеров информации, представленной в жалобах граждан, были названы сквернословие, употребление алкоголя, тесная связь с подозреваемыми, плохие манеры и получение подарков.

Конфликт интересов

На прокуроров распространяются общие правила, применимые ко всем государственным должностным лицам (см. Раздел 2.1).

В то же время существуют также некоторые особые правила, предусмотренные упомянутым Кодексом поведения. Например, Кодекс предписывает прокурорам воздерживаться от принятия каких-либо решений или не оказывать влияние на третьих лиц в случае конфликта интересов. Прокуроры должны информировать своих начальников, если их родственники или члены семьи имеют отношение к делам, над которыми они работают.

Департамент инспекций и внутренней безопасности Генеральной прокуратуры отвечает за расследование и предотвращение конфликта интересов среди прокуроров (более подробная информация об Департаменте представлена в разделе 3.4).

В течение отчетного периода нарушений правил конфликта интересов обнаружено не было.

Другие ограничения

Прокуроры подчиняются общим антикоррупционным ограничениям, применяемым ко всем государственным должностным лицам (см. Раздел 2.1).

С точки зрения деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, прокуроры, а также судьи и следователи подвергаются более строгим ограничениям по сравнению с другими государственным должностными лицами - им запрещено вести любую параллельную работу, за исключением чтения лекций и исследовательской работы.

Как уже упоминалось выше, Кодекс поведения содержит ряд ограничений в отношении деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, подарков и т. д.

Генеральный прокурор и связанные с ним/ней лица не могут быть акционерами, долевыми участниками или партнерами хозяйствующих субъектов, или индивидуальными предпринимателями, которые являются получателями контрактов от центрального правительства и/или органов местного самоуправления, государственных финансовых ресурсов или гарантированных государством кредитов, за исключением случаев, когда они были предоставлены в результате открытого конкурса. Это ограничение распространяется на некоторых других высокопоставленных чиновников.

Административный департамент и Департамент инспекции и внутренней безопасности Генеральной прокуратуры обязаны обеспечить соблюдение вышеупомянутых ограничений в отношении прокуроров.

Декларирование активов и имущественных интересов

На прокуроров распространяются общие правила декларирования активов и имущественных интересов, применяемые ко всем государственным должностным лицам (см. Раздел 2.1).

Каждый год до 15 февраля все прокуроры представляют свои декларации об имуществе и доходах и декларации о имущественных интересах в электронную систему, управляемую IAAC, и сообщают о их представлении компетентному должностному лицу из Генеральной прокуратуры (PGO). Это должностное лицо готовит отчет о статусе представления деклараций и передает отчет в IAAC, который проверяет, все ли прокуроры подали декларации вовремя. Если нет, IAAC отправляет уведомление в PGO. Кроме того, IAAC проверяет активы и доходы заявителей путем перекрестной проверки с данными, предоставленными различными государственными регистрациями, и получает комментарии от декларантов, если сочтет это необходимым.

Декларации об имуществе и доходах Генерального прокурора и его заместителей публикуются в официальном журнале.

Однако статистических данных о соответствии прокуроров вышеупомянутым правилам и результатах рассмотрения их заявлений предоставлено не было.

Оценка работы

Нет никаких других форм оценки работы прокуроров, кроме проверки деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, проводимой Профессиональным советом прокуроров в отношении прокуроров, которые трижды привлекались к дисциплинарной ответственности. Эта процедура описана выше в этом разделе.

Жалобы на прокуроров, дисциплинарное производство и увольнение

И Этический, и Профессиональный советы прокуратуры отвечают за рассмотрение жалоб на прокуроров, касающихся их этики и профессиональных нарушений. Кроме того, в прошлом году Генеральная прокуратура открыла телефон доверия, по которому жалобы

на прокуроров принимаются и дополнительно расследуются Департаментом проверок и внутренней безопасности PGO.

Дисциплинарные взыскания налагаются на прокуроров, которые нарушили закон или правила внутреннего распорядка Прокуратуры или не выполнили свои служебные обязанности, в зависимости от характера и серьезности нарушения.

Законом предусмотрены следующие виды дисциплинарных взысканий: предупреждение, снижение заработной платы на 20% на срок до шести месяцев, понижение ранга, понижение должности, увольнение.

Такие дисциплинарные санкции, как предупреждение и снижение заработной платы, за исключением случаев, когда речь идет о профессиональной ошибке или этическом нарушении, могут быть наложены главой местной прокуратуры, где работает соответствующий прокурор. Все остальные санкции налагаются Генеральным прокурором.

Прокурор может обжаловать решение о дисциплинарной ответственности Генеральному прокурору (если санкция была наложена главой местной прокуратуры) или в суде (если санкция была наложена Генеральным прокурором)

Статистических данных о примененных взысканиях предоставлено не было.

Помимо общих оснований, предусмотренных Законом о государственной службе, есть несколько конкретных оснований для увольнения прокуроров. Это назначение или избрание на другую работу или должность с его/ее согласия, состояние здоровья, не позволяющее ему/ей выполнять свои полномочия, выход на пенсию и несоответствие его/ее профессиональным требованиям.

Случаев принудительного увольнения прокуроров в течение 2015–2018 годов не было.

Наличие обучения, консультации и рекомендации по запросу, письменные инструкции

В период с 2015 по 2018 год 1200 прокуроров приняли участие в 17 учебных курсах по антикоррупционному законодательству и имеющимся ограничениям, правилам этики и конфликту интересов. Эти учебные курсы были совместно организованы GPO и IAAC.

Прокуроры могут получить совет и руководство непосредственно от IAAC и/или компетентного должностного лица в любом государственном органе. Эти советы и рекомендации осуществляются в устной форме по телефону. По-видимому, в прокуратуре нет специализированного персонала, который бы мог дать прокурорам консультации такого рода.

Справедливое и прозрачное вознаграждение

Заработная плата прокурора состоит из основной заработной платы, премий за стаж работы, особые условия службы, звания и ученую степень. Базовый оклад прокурора и размеры надбавок устанавливаются Парламентом.

Зарплата прокуроров более чем в два раза выше, чем средняя зарплата в стране, которая составляет 760 000 тугриков (примерно 272 евро).

Таблица 10. Средняя зарплата прокуроров (в тугриках): ⁸²

| Младший прокурор в начале карьеры | Старший прокурор среднего звена | Генеральный прокурор и его/ее заместители |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|
|-----------------------------------|---------------------------------|---|

⁸² Ответы Правительства Монголии на вопросник для исследования о независимости прокуроров, с.12

| | | |
|--|---|---|
| 2.400.000-2.800.000 (≈ 860-1000 евро) | 2.800.000-3.000.000 (≈ 1000-1070 евро) | 3.000.000-4.000.000 (≈ 1070-1400 евро) |
|--|---|---|

Источник: информация предоставлена монгольской стороной.

Прокурору, имеющему многолетний опыт работы в прокуратуре, государство оказывает помощь в строительстве или покупке дома или квартиры или обеспечивает льготный кредит для оплаты обучения ребенка, при необходимости государство предоставляет гарантию по кредиту. Никаких данных о том, как это реализовано на практике, предоставлено не было.

Распределение дел

Главы региональных и местных прокуратур и их заместители обязаны регистрировать жалобы и запросы и передавать дела прокурорам на основе ротации.

Существует также правило о том, что если прокурор более высокого уровня отменил решение о закрытии дела прокурора более низкого уровня, дело не будет передано снова тому же прокурору, который принял решение о закрытии дела.

Возможность передачи сложных или очень важных дел в группу прокуроров предусмотрена Уголовно-процессуальным кодексом.

По-видимому, передача дела от одного прокурора другому недостаточно регулируется законодательством и осуществляется по усмотрению главных прокуроров.

Влияние политики неподкупности на работу прокуратуры, доверие и восприятие коррупции

Согласно ежегодному опросу IAAC о восприятии коррупции, прокуратура Монголии в 2017-2018 гг. считалась одним из органов, имевших наибольшие проблемы в отношении коррупции, по сравнению с другими судебными и правоохранительными учреждениями (доля придерживающихся такого мнения составляет 66,7%, хотя этот показатель немного улучшился в 2018 году).⁸³

За отчетный период ни один прокурор не был осужден за коррупционные правонарушения.

Выводы

Обеспечение как внешней автономии прокуратуры, так и внутренней независимости прокуроров является наиболее сложной задачей для прокуратуры Монголии.

Участие политических органов в назначении и увольнении Генерального прокурора и заместителей Генерального прокурора со значительной степенью свободы действий, а также полномочия Президента утверждать различные положения, непосредственно связанные с повседневной работой учреждения, создают серьезную опасность политического вмешательства в уголовное преследование. Как указывалось выше, группе мониторинга известен по крайней мере один пример, когда Генеральный прокурор получил своего рода указания от Президента.

Монголии настоятельно рекомендуется решить эту проблему путем введения конкурсного и профессионального отбора кандидата на должность Генерального прокурора и четких правил досрочного прекращения его полномочий. Группа мониторинга считает, что более широкое вовлечение юристов, в том числе представителей гражданского общества, в выбор кандидата на должность Генерального прокурора может снизить опасность политизации назначения.

⁸³ Ответы Правительства Монголии на вопросник мониторинга, р.44

Что касается финансовой независимости, то у прокуратуры нет возможностей обеспечить неприкосновенность своего бюджета, в результате чего она так и не получила запрошенные финансовые ассигнования.

Централизация и усиление иерархического характера работы прокуратуры, проведенные в рамках реформы прокуратуры в 2017 году, являются шагом назад с точки зрения независимости прокуроров. Однако власти Монголии считают, что более широкий круг обязанностей вышестоящих прокуроров по отношению к подчиненным не означает большей централизации института прокуратуры.

Хотя более строгий контроль над решениями нижестоящих прокуроров может быть оправдан новой ролью прокурора в уголовном судопроизводстве, группа мониторинга считает, что эта цель будет более эффективно достигнута с помощью обучения, руководящих инструкций и других аналогичных инструментов.

Группа мониторинга считает, что нынешняя система постфактум контроля над решениями прокуроров может восприниматься как своего рода потенциальное давление, которое создает серьезный риск с точки зрения способности прокуроров выполнять свои обязанности независимым образом.

Монголия должна пересмотреть строгую иерархию и централизацию, которая должна осуществляться в сочетании с введением четких правил предоставления подчиненным прокурорам инструкций в конкретных случаях, а также с помощью внутренней системы обжалования таких инструкций.

Структура заработной платы прокуроров включает в себя ряд различных премий, а размеры базового оклада и все надбавки устанавливаются Парламентом. Чтобы предотвратить негативные последствия этого для независимости прокуратуры, Монголия должна установить в законе суммы всех компонентов заработной платы прокурора и избегать выплаты премий по усмотрению главных прокуроров.

Два основных коллегиальных органа действуют при Генеральной прокуратуре - Совет по этике и Профессиональный совет, и все их члены назначаются Генеральным прокурором, который также принимает окончательные решения по всем вопросам, относящимся к компетенции обоих советов. В целях предоставления прокурорам более активной роли в защите их независимости и автономии прокуратуры Монголия могла бы рассмотреть вопрос о дальнейших преобразованиях посредством введения полноценной системы прокурорского самоуправления.

Группа мониторинга приходит к выводу, что в прокуратуре Монголии нет системы конкурентного и прозрачного отбора прокуроров и продвижения их по службе, что необходимо для укрепления возможностей этих органов и снижения коррупционных рисков в кадровых процедурах.

Передача дела от одного прокурора другому недостаточно регулируется законодательством и остается на усмотрение главных прокуроров.

Прокуратура уделяет внимание обеспечению соблюдения прокуратурой антикоррупционных и этических норм. Эта работа должна развиваться путем более комплексных профилактических, контрольных и учебных мероприятий.

Новая рекомендация 12

1. Предусмотреть четкие, прозрачные и основанные на заслугах процедуры отбора и назначения Генерального прокурора с участием представителей юридических кругов и гражданского общества.

2. Обеспечить участие независимого экспертного органа в процедуре увольнения Генерального прокурора с правом предварительного юридического заключения по данному вопросу. Честное разбирательство в рамках процедуры увольнения должно быть гарантировано законом.
3. Обеспечить предоставление прокуратуре возможности представления своего бюджетного предложения в Парламенте.
4. Определить непосредственно в законе суммы всех компонентов заработной платы прокуроров.
5. Ограничить как по закону, так и на практике роль и полномочия старших прокуроров по контролю и инструктированию подчиненных прокуроров.
6. Обеспечить, чтобы любые указания или инструкции по отдельным делам были основаны на законе, обоснованы в письменной форме и являлись частью материалов дела.
7. Предоставить прокурорам право оспаривать незаконные приказы в рамках независимой внутренней процедуры.
8. Обеспечить, чтобы любое решение старших прокуроров о передаче дела другому прокурору было основано на законе, обосновано в письменной форме и являлось частью материалов дела.
9. Ввести процедуру набора и повышения в должности прокуроров на основе заслуг и на базе принципов высокой профессиональной квалификации и добросовестности.
10. Создать дисциплинарный орган из опытных специалистов (обычных прокуроров и независимых экспертов по правовым вопросам), отобранных с помощью прозрачной процедуры, основанной на имеющихся заслугах, и обеспечить его независимость и ведущую роль в дисциплинарном производстве в отношении прокуроров.
11. Рассмотреть вопрос о создании независимой системы прокурорского самоуправления с наделением новых органов достаточными полномочиями в отношении назначения прокуроров, продвижения по службе, дисциплинарного производства и других связанных с этим вопросов.
12. Обеспечить, чтобы прокуроры соблюдали на практике правила этики, декларирования имущества, доходов и интересов, правила конфликта интересов, получения подарков, правила в отношении деятельности, не совместимой со служебными обязанностями, и чтобы любые нарушения этих правил влекли за собой конкретные последующие действия.
13. Проводить систематические тренинги для прокуроров по международным стандартам независимости и автономии прокуроров, по этике, борьбе с коррупцией и неподкупности.

2.4. Ответственность и прозрачность в государственном секторе

Предыдущая рекомендация 3.3: Обеспечение прозрачности и снижение произвола в работе государственной администрации

- 1) Произвести антикоррупционный анализ проектов законов и других нормативных правовых актов, а также публикацию соответствующих выводов.

- 2) Принять закон об административной процедуре в соответствии с международными нормами с целью регулирования процедур в государственной администрации.
- 3) Произвести анализ процедуры и практики обязательного предварительного административного обжалования (до подачи в суд апелляции на административные решения, действия или бездействия) и внести поправки, в случае необходимости, для обеспечения эффективной системы апелляции в отношении государственной администрации.

Предыдущая рекомендация 3.6: Доступ к информации

- 1) Убедиться в том, что все государственные правовые институты и организации, получающие государственное финансирование или выполняющие государственные функции, охвачены требованиями прозрачности и доступа к информации.
- 2) Предусмотреть, чтобы никакая категория информации не оказалась исключена из процесса раскрытия информации; любые ограничения на доступ к информации, в том числе связанной с государственными секретами, должны основываться на законодательстве, быть необходимыми и соразмерными, осуществляться с учетом рассмотрения каждого конкретного случая в отдельности, с проверкой ущерба и общественных интересов в соответствии с международной передовой практикой. Закон должен также установить информацию, доступ к которой не может быть ограничен, в частности по вопросу о коррупции и других нарушениях закона, любое использование государственных средств и других государственных ресурсов.
- 3) Удалить из законодательства ненужные формальности, связанные с получением информации по запросу за счет максимального упрощения и уточнения процедуры.
- 4) Ввести действенные административные санкции за нарушение доступа к информации со стороны государственных должностных лиц.
- 5) Создать независимый наблюдательный механизм для реализации права на доступ к информации с соответствующими ресурсам и полномочиями, включая числе доступ к любой информации, отнесенной к государственной тайне, а также принятие решений, имеющих обязательную силу.
- 6) Снять уголовную ответственность за правонарушения, связанные с любыми видами клеветы и оскорбления; обеспечить, чтобы гражданское право предоставляло эффективные ограничения для того, чтобы не задушить свободу информации судебными делами за неоправданную критику.
- 7) Повысить прозрачность бюджета, надзора и общественного участия за счет реализации рекомендаций, переданных Монголии по итогам подведения Международного индекса прозрачности госбюджета за 2012 год.

Антикоррупционная экспертиза законодательства

Правительство приняло методологию оценки эффективности законопроектов.⁸⁴ В статье 4.10.15 этого документа предусматривается, что оценка должна учитывать, содержит ли

⁸⁴ Резолюция правительства 59 (2016).

законопроект положения, которые могут создать условия для коррупции и бюрократии. Никаких дополнительных подробностей о процедуре и методологии оценки не приводится. Во время визита в страну упоминалась иная методология, утвержденная Министерством юстиции, однако в предоставленном документе не содержалась ссылка на антикоррупционную проверку. Результаты проверки не публикуются, а примеры такой проверки для оценки её качества не были предоставлены. Кроме того, правительство не может предоставить какие-либо статистические данные или недавние примеры, когда выводы антикоррупционной экспертизы использовались для корректировки законопроектов. Таким образом, эта часть рекомендации не была выполнена.

Вторая и третья части рекомендации были рассмотрены в ходе третьего раунда мониторинга.

Доступ к информации

Отсутствие прозрачности и подотчетности государственного управления является одной из ключевых проблем в Монголии. Правовая база для доступа к информации не изменилась со времени последнего мониторинга. Монголия занимает 72-е место (среди 123 стран) в глобальном рейтинге прав на информацию.⁸⁵

Было сообщено о принятии нескольких подзаконных актов:

- акт об официальных документах в электронном виде,⁸⁶ регламентирующий подготовку, получение, регистрацию, доставку, совместное использование, отправку, пересмотр, категоризацию, хранение, использование, отчетность, обеспечение безопасности электронных документов, не содержащих государственных секретов.
- перечень государственных услуг, предоставляемых в электронной форме через государственную систему электронного обмена информацией, включающую 320 услуг.⁸⁷
- О государственной электронной базе данных, регулирующей хранение, обслуживание и безопасность данных.⁸⁸

Эти подзаконные акты могут быть прогрессивными, но они не имеют прямого отношения к рекомендации или правилам доступа к информации.

Одним из позитивных событий является принятие Закона о государственной регистрации, который, как сообщается, рассекретил информацию о юридических лицах, собственности и земле. Этот закон, однако, не был доступен для проверки группой мониторинга.

Сотрудники, отвечающие за свободу информации, в государственных органах не назначаются. Представители отделов по связям с общественностью нескольких агентств, присутствовавшие на сессии во время визита в страну, сообщили, что не существует единого стандарта или руководства по доступу к информации или упреждающей публикации информации, которым должны следовать агентства, и у каждого агентства своя собственная практика. Статистика запросов о предоставлении информации не ведется. Также не было предоставлено никакой информации о жалобах. Портал открытых данных еще не функционирует, и его планируется внедрить. Таким образом, части рекомендации, касающиеся доступа к информации, не были выполнены.

Клевета

⁸⁵ <https://www.rti-rating.org/>

⁸⁶ Резолюция правительства 111 (2017).

⁸⁷ Резолюция правительства 259 (2018).

⁸⁸ Резолюция правительства 159 (2017).

Клевета и оскорбление были выведены из-под уголовной ответственности. Тем не менее, Закон об административных правонарушениях все еще включает статью о клевете (статья 6.21.). Статистика не показывает, что эта статья широко применяется на практике. Однако во время визита в страну группа мониторинга была проинформирована о том, что главе Общественного совета было предъявлено обвинение в клевете на главу IAAC, что вызывает опасения, что эта статья может быть использована в качестве возмездия за раскрытие информации. Однако, эта информация не была подтверждена монгольскими властями. Никаких новых изменений в гражданском праве, чтобы выполнить рекомендацию, не было осуществлено.

Фильтрация онлайн-контента со стороны CRC в предыдущем отчете о мониторинге была признана неприемлемой. Поставщики услуг должны были удалить или предварительно авторизовать контент, чтобы он не содержал клевету, «нарушал правовые или моральные нормы», что потенциально может привести к значительным препятствиям для раскрытия коррупции. По-видимому, что та же практика продолжалась и в течение отчетного периода. Официальные органы во время выезда на место сообщили, что часть контента действительно фильтруется посредством неофициальных контактов с поставщиками услуг.

Инициативы в области прозрачности и предоставления услуг

Прозрачность бюджета: показатель Монголии по Индексу открытого бюджета в 2017 г. составляет 46 из 100. Правительство Монголии запустило единый портал «стеклянный счет» <http://www.shilendans.gov.mn/>, который включает в себя 37 видов информации, подлежащей публикации в соответствии 19 шаблонами. Кроме того, в Министерстве финансов действуют порталы прозрачности, и бюджетная информация публикуется на регулярной основе.⁸⁹ Не было предоставлено никакой информации о действиях в отношении других частей рекомендации.

ЕІТІ (Инициатива прозрачности в добывающих отраслях): Монголия является страной, соответствующей ЕІТІ, с октября 2010 года (процесс начался в 2005 году) и успешно продолжала участвовать в ЕІТІ в отчетном периоде. **Национальный совет ЕІТІ** Монголии под председательством Министра горнодобывающей и тяжелой промышленности отвечает за координацию и мониторинг. Секретариат ЕІТІ имеет 5 штатных сотрудников. По данным Правительства, ЕІТІ Монголии является пионером в использовании открытого электронного портала и в полном переходе на отчетность по интернету. Успех был признан и получил награду председателя ЕІТІ в 2016 году. ЕІТІ Монголии учредила субрегиональные советы в регионах, предоставляя необходимое руководство и техническую помощь на местах. Дорожная карта раскрытия бенефициарной собственности была утверждена в 2016 году. По данным монгольских официальных лиц, дорожная карта выполнена на 50%, однако детали этого не были предоставлены. Представитель секретариата ЕІТІ во время выезда группы на место сообщил, что финансирование секретариата Всемирным банком может быть приостановлено, вследствие этого его функционирование в Монголии поставлено на карту, поскольку его финансирование не предусмотрено в государственном бюджете.

ОГР (Партнёрство «Открытое правительство»): Монголия присоединилась к ОГР в 2013 году и была в отчетный период его активным участником. Нынешний план тесно связан с Планом действий Правительства и Национальной программой борьбы с коррупцией. Он состоит из 13 обязательств в области финансовой прозрачности, улучшения государственных услуг, борьбы с коррупцией и обеспечения прозрачности в

⁸⁹ <http://www.iltod.gov.mn/>, и <http://www.mof.gov.mn/>.

добывающей промышленности.⁹⁰ Одним из основных направлений реализации инициативы OGP является установление мер социальной ответственности в провинциях. Например, в аймаке Увс привлечение местных экспертов из организаций гражданского общества (CSO) и граждан к процессу закупки лекарственных препаратов на местах позволило сэкономить 112 млн. тугриков.⁹¹

Предоставление услуг: Монголия добилась определенного прогресса в повышении качества государственных услуг и введении универсальных и электронных услуг. Согласно SPEAK 2018, 39% респондентов оценили единый подход как эффективный, а 59,6% считают эти услуги чрезвычайно важными. Правительство предоставило информацию об услугах, оказываемых различными органами государственного управления, включая систему онлайн-платежей на таможне, создание столичных сервисных центров, предоставляющих услуги «единого окна», онлайн-прием в детские сады, предоставление «умного автомобиля» и различных услуг, связанных с транспортными средствами, налоговых деклараций онлайн, и других услуг. Недавно утвержденные положения об электронных услугах служат правовой основой для развития электронных услуг, координируемых Управлением по информационным технологиям при Кабинете министров.

Выводы

Антикоррупционная экспертиза законодательства, по-видимому, на практике не работает, а существующие нормативные акты недостаточны. Правовая база для доступа к информации в течение отчетного периода оставалась неизменной, и нет никаких свидетельств того, что практическая деятельность также улучшилась. В этом отношении обязанности в государственных органах четко не определены, и надзор со стороны омбудсмана на практике не действует. Клевета была декриминализована, но административная ответственность все еще сохраняется. Проблемой является также фильтрация онлайн-контента с помощью неофициальных инструкций для поставщиков услуг. Монголия добилась прогресса в своем участии в EITI и OGP

Монголия *частично соответствует* рекомендации 3.3. и *не соответствует* рекомендации 3.6, которая продолжает действовать, как новая рекомендация 13.

2.5. Добропорядочность в сфере государственных закупок

Предыдущая рекомендация 3.5: Государственные закупки

- 1) Провести анализ Закона о государственных закупках для того, чтобы:
 - Охватывать контракты на закупки, финансируемые Банком развития Монголии и в дорожном секторе.

⁹⁰ 13 обязательствами являются: (1). Мобильное приложение для центра 11-11, (2). Улучшение качества и доступа к образованию и медицинским услугам на основе социальной ответственности (3). Участие гражданского общества в принятии решений, (4). Прозрачность финансирования политических партий, (5). Создание благоприятной среды для СМИ, (6). Национальная программа по борьбе с коррупцией, (7). Содействие прозрачности кредитов и помощи из-за рубежа, (8). Онлайн регистрация НДС, (9). Совершенствование системы «стеклянных счетов», (10). Содействие прозрачности процесса государственных закупок (11). Прозрачность договоров об использовании государственных ресурсов, (12). Прозрачность бенефициарной собственности в добывающем секторе (13). Повышение прозрачности государственных компаний.

⁹¹ www.zasag.mn/tunshlel, <https://www.facebook.com/OGPMongolia/>.

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Запретить необоснованное дробление работ, товаров или услуг, которое имеет целью обойти требования конкурентности и открытости соответствующих закупок. • Свести к минимуму внутренние предпочтения • Упростить в законе применение временных лимитов, чтобы отразить лучшую международную практику • Усилить требования к профессионализму членов оценочного комитета • Расширить правила присоединения (аффилиации) <p>2) Пересмотреть процедуры государственно-частного партнерства и предоставления концессий, чтобы обеспечить честную конкуренцию, эффективность и прозрачность.</p> <p>3) Расширить систему электронных закупок, чтобы полностью охватить все государственные закупки на всех уровнях. Создать единый правительственный веб-портал для публикации информации о закупках и для электронных закупок.</p> <p>4) Обеспечить публикацию ключевой информации в отношении договоров о закупках.</p> <p>5) Укрепить механизм проверок путем обеспечения адекватного уровня независимости соответствующих органов, прозрачности их процедур и гарантий справедливого судопроизводства.</p> <p>6) Пересмотреть шкалу штрафов, чтобы гарантировать действенность применяемых санкций, и далее развивать систему отстранения поставщиков в соответствии с лучшей международной практикой и стандартами.</p> |
|--|

Развитие событий со времени последнего раунда мониторинга

Изменения в правилах

В отчетный период в Закон о государственных закупках Монголии (PPL)⁹² (вступил в силу в 2006 г.) были внесены следующие изменения:

- a) Генеральная избирательная комиссия Монголии, Фонд будущего наследия и Корпорация фонда будущего наследия были исключены из сферы действия PPL (статьи 3.7 и 3.8).
- b) Преференциальный режим участников торгов был распространен на организации с 25-ю или более работниками, где 50% или более рабочей силы имеют инвалидность (статья 10.1.7 и соответствующие изменения в статьях 10.2, 10.3 и 10.4).
- c) Для закупок товаров низкой стоимости (пороговые значения определены в Статье 9.2), товары отечественного производства должны быть закуплены при условии, что эти товары доступны внутри страны и соответствуют определенным минимальным стандартам качества (новая статья 10¹).
- d) В дополнение к банковским гарантиям и государственным облигациям, деньги, замороженные в течение периода ответственности за дефекты/гарантийного периода,

⁹² Во второй половине 2015 года, а также в 2016 и 2017 годах. Другие поправки, внесенные до отчетного периода, анализируются в отчете о предыдущем раунде мониторинга.

могут быть освобождены путем предоставления «страхового свидетельства» (статьи 43.6 и 43.7).

Монголия находится в процессе принятия дополнительных поправок к PPL. По данным Правительства, эти поправки включают положения, касающиеся экологически чистых закупок, улучшения электронных закупок (например, через интернет-магазины, закупочные структуры), обязательство участников торгов вносить депозиты для подачи претензий (для процедур торгов, превышающих 20 миллионов тугриков), положение об оценке и публикация результатов торгов. Проект был представлен в Парламент. Он не был передан группе мониторинга.

Изменения в институтах

Агентство по государственным закупкам было распущено и включено в недавно созданное **Правительственное агентство по координации политики в области государственной собственности («Агентство»)** после парламентских выборов в июне 2016 года. Агентство подчиняется непосредственно Премьер-министру Монголии. В результате число сотрудников было сокращено с 55 до 23. Это сокращение, вероятно, окажет неблагоприятное воздействие на выполнение обязанностей и задач Агентства в области закупок.

Функции Агентства:

- Представление правительству предложений относительно поправок к PPL, улучшения политики и системы закупок и обеспечения реализации таких поправок и улучшений;
- Планирование, организация, внедрение и отчетность о процессах закупок для общественности на прозрачной основе;
- Обеспечение прозрачности информации о закупках и предоставление всей соответствующей информации потенциальным покупателям;
- Предоставление местным отделам закупок профессиональных и методических рекомендаций и руководство ими;
- Получение запросов от граждан и организаций о закупках и своевременное принятие соответствующих мер;
- Разработка предложений и рекомендаций по эффективному использованию инвестиционных и бюджетных средств и повышению их эффективности;
- Повышение эффективности проектов и мероприятий государственного сектора и связанных с ними выплат;
- Дальнейшая разработка и внедрение системы электронных закупок.

Национальная антикоррупционная стратегия

Реформа государственных закупок в Монголии включена в статью 4.1.4 Национальной антикоррупционной стратегии (ноябрь 2016 года).

Стратегия предусматривает меры по дальнейшему совершенствованию закупок в государственном секторе, в том числе:

- перевод всех тендерных процессов в систему электронных закупок;
- обновление процедуры рассмотрения жалоб и споров и обнародование результатов рассмотрения претензий, касающихся тендерных процессов;
- совершенствование политики и процесса планирования закупок и создание правовой основы для доведения таких планов до сведения общественности в целях предварительного обсуждения;

- определение методов и критериев для предоставления концессий и для прямого заключения контрактов;
- повышение финансовой ответственности, увеличение штрафов для физических или юридических лиц, которые не выполнили свои договорные обязательства;
- создание механизма совершенствования независимой системы мониторинга.

Сфера действия Закона о государственных закупках (PPL), исключения, закупки у одного поставщика и другие упрощенные процедуры

Объем исключений из PPL включает в себя:

- контракты, финансируемые за счет займов или грантов международных кредиторов или доноров, если иное не согласовано между правительством и кредитором/донором;
- контракты, относящиеся к сфере государственной тайны и национальной безопасности;
- договоры, связанные с содержанием дорог государственными юридическими лицами в соответствии с законодательством;
- контракты по закупкам Банка развития Монголии;
- контракты, связанные с организацией выборов избирательным органом;
- контракты, связанные с закупками Фонда будущего наследия или корпорации Фонда будущего наследия
- контракты, связанные с фискальной политикой, как это предусмотрено в Законе, регулирующем деятельность и обязанности Центрального банка Монголии.

Правительство устанавливает порог, ниже которого контракты на товары и работы могут быть закуплены напрямую (статья 8.1.2 Закона о госзакупках). Этот порог в настоящее время установлен в 10 миллионов тугриков.

В количественном выражении охват Процедурой открытых торгов увеличился с 971 открытых тендеров в 2015 году до 1769 открытых тендеров в 2017 году (рост на 82,1%) и в денежном выражении с 676,2 млрд. тугриков в 2015 году до 753,2 млрд. тугриков в 2017 году (рост на 11,3%). Хотя, в принципе, это является положительным результатом, следует отметить, что за тот же период закупки на основе специальной процедуры торгов (которая включает в себя ограниченные торги, покупки в магазинах и прямые контракты) увеличились в 2017 году на 46,5% в количественном выражении и на 74% по стоимости по сравнению с 2015 годом. Большое увеличение количества ограниченных или неконкурентных торгов с точки зрения объема вызывает серьезную обеспокоенность, поскольку оно показывает, что Правительству необходимо предпринять дальнейшие усилия по сокращению этих ограниченных или неконкурентных процедур для достижения более высокой степени конкуренции, прозрачности, справедливости и экономии средств. Такая обеспокоенность касается и приблизительного удвоения объема торгов, проводимых в соответствии с процедурой проведения торгов с публичным участием. В следующей таблице представлен данные об использовании соответствующих методов закупок в 2015, 2016 и 2017 годах:

Таблица 11. Государственные закупки с использованием различных методов

| № | Метод закупки | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--|---|--|--|--|
| 1 | Открытая процедура торгов (Статья 7.1.1) | 676.2 млрд. тугриков 971 открытых торгов | 390 млрд. тугриков 1308 открытых торгов | 753.2 млрд. тугриков 1769 открытых торгов | Статистика 2018 года сейчас недоступна. Министерство |

| | | | | | |
|---|---|---|--|---|---|
| 2 | Специальная процедура торгов (Статья 7.1.2) | 189 млрд. тугриков 1456 спец. торгов | 458 млрд. тугриков 2186 спец. торгов | 329 млрд. тугриков 3589 спец. торгов | финансов работает над этим и собирает данные от администратора в бюджета. |
| 3 | Процедура выбора поставщика консультационных услуг (Статья 7.1.3) | Нет данных. Ряд консультационных услуг был закуплен по процедуре открытых торгов. | | | |
| 4 | Процедура торгов с публичным участием (Статья 7.1.4, 7 ¹) | Не применялась | 1.2 млрд. тугриков 83 торгов с публичным участием | 2.4 млрд. тугриков 193 торгов с публичным участием | |

Источник: информация, полученная от правительства Монголии

Состояние выполнения рекомендаций предыдущего доклада

Никакие изменения не были внесены в законодательство для выполнения этой рекомендации. PPL не применяется к контрактам, заключенным Банком развития Монголии, или к закупкам товаров, работ и услуг, связанных с содержанием национальных дорог, которые закупаются соответствующим государственным предприятием. IAAC считает, что это повышает риск коррупции, взяточничества, злоупотребления властью, конфликта интересов, ограничения прав граждан и юридических лиц на честную конкуренцию. Чтобы подтвердить свою оценку, власти ссылаются на исследование, проведенное в отношении исполнения Закона о государственных закупках, которое доступно на веб-сайте Парламента (только на монгольском языке).⁹³

Вопреки рекомендации о расширении применимости PPL путем включения закупок Банком развития Монголии и в дорожном секторе, было принято законодательство, которое также исключает из сферы действия закона закупку товаров, работ и услуг Фондом будущего наследия, корпорацией Фонда будущего наследия и Генеральной Избирательной Комиссией Монголии (см. пересмотренную Статью 3 PPL). Это рассматривается как негативное явление, которое, вероятно, снижает прозрачность, конкуренцию, эффективность и подотчетность в госзакупках и предоставляет дополнительные возможности для запрещенных действий.

Дробление стоимости работ, товаров или услуг

Дробление стоимости товаров и работ на более мелкие тендеры с целью применения неконкурентных процедур запрещено (статья 8.5 Закона о госзакупках). Правительство пояснило, что Министерство финансов часто оценивает отчеты об тендерах, представленные закупочными агентствами, чтобы установить, было ли проведено незаконное дробление. Там, где есть обвинения в таком разделении, дело рассматривает Национальное ревизионное управление. Если таким образом подтверждается незаконное дробление, соответствующее агентство по закупкам не получает финансирование для данного контракта. Однако статистические данные о незаконном дроблении закупок товаров, работ и услуг предоставлены не были.

Применение предпочтения для внутренних поставщиков

По сообщению Правительства, в 2016 году в PPL были внесены следующие поправки, касающиеся применения внутренних предпочтений при оценке заявок:

⁹³ <http://forum.parliament.mn/projects/389>.

- Отечественные компании, в которых половина или более сотрудников является инвалидами, и общее число сотрудников 25 или более, будут иметь право на применение нормы о предпочтении внутреннего поставщика.

- Для вышеуказанной категории участников торгов будут применяться положения статей 10.2 и 10.4 PPL, а именно:

а) В случае предоставления этой льготы, предложенная участником тендера цена той части товаров, которые были сделаны в Монголии, сокращается абстрактно на 10 процентов, а предложенные расценки работ сокращаются на 7,5 процента.

б) В случае предоставления такого предпочтения закупающая организация должна указать это в тендерной документации, а заявитель должен представить соответствующие доказательства.

- Для закупки товаров, стоимость которых оценивается менее чем в 10 миллионов тугриков, участники торгов, поставляющие иностранные товары, не должны выбираться в качестве квалифицированных участников (новая статья 101 Закона о госзакупках).

В 2018 году Министерство финансов приняло «Руководство по использованию внутренних преференций при оценке заявок» (неофициальный перевод на английский язык был предоставлен группе мониторинга).

Что касается предоставления внутренних преференций в процессе закупок, то можно сделать вывод, что Монголия расширила сферу применения внутренних преференций, что противоречит соответствующей рекомендации.

Временные лимиты, критерии профессионализма членов оценочной комиссии, правила членства (аффилиации).

Никаких изменений не было внесено.

Государственно-частное партнерство и процедура предоставления концессий

В 2015 году Агентство государственных закупок (в настоящее время упраздненное) совместно с Азиатским банком развития разработало закон о государственно-частном партнерстве. Концепция закона была одобрена и обсуждена на заседании Кабинета министров в 2016 году. Однако он не был представлен Великому Государственному Хуралу из-за изменений в структуре и составе Правительства после последних парламентских выборов.

Постановлением Правительства № 208 от 2016 года был утвержден подробный план реализации Программы восстановления экономики, и в Программе было указано, что проект закона о государственно-частном партнерстве должен быть одобрен Парламентом. Приказом А-143 была сформирована рабочая группа по разработке закона о государственно-частном партнерстве. Однако некоторые члены рабочей группы были освобождены от своих обязанностей. Новая рабочая группа была сформирована с участием новых членов только 3 сентября 2018 года. В рамках этой работы в сотрудничестве с Азиатским банком развития были отобраны иностранные и отечественные консультанты, и началась работа над новым законопроектом. Поскольку законодательство и соответствующие нормативные акты, касающиеся государственно-частных партнерств, не были пересмотрены в течение текущего отчетного периода, необходимо сделать вывод о том, что эта часть рекомендации не была выполнена.

Электронные закупки

В декабре 2016 года был запущен новый портал закупок (www.tender.gov.mn), который служит единой точкой доступа для системы электронных закупок Монголии. Правительство подтвердило, что система электронных закупок в настоящее время охватывает весь процесс закупок, от публикации уведомления о закупке (если это имеет

место) до присуждения контракта победителю торгов. Портал предоставляет информацию о планах закупок, соответствующей процедуре проведения торгов, уведомлениях, тендерных документах, вопросах участия, оглашении предложений, результатах отбора и т.д. Часть информации на веб-сайте также доступна на английском языке. Правительство сообщает, что ожидается, что в 2018 году примерно 90% всех закупок, которые подпадают под действие PPL, будут осуществляться с использованием системы электронных закупок. Другие закупающие организации используют электронные закупки для публикации своих уведомлений о закупках. Следует отметить, что нынешний PPL не делает использование системы электронных закупок обязательным. Тем не менее, Антикоррупционная стратегия и новый проект закона о госзакупках содержат положения на этот счет.

Правительство предоставило следующий график мероприятий со времени предыдущего раунда мониторинга, иллюстрирующий его усилия по созданию системы электронных закупок, которая соответствует поставленным целям и включает в себя все необходимые функции:

2015 год: Стандартные тендерные документы, которые использовались в процессах закупок в 2015 году, больше подходили для традиционных закупок. Таким образом, в рамках проекта «Этап 2 системы электронных закупок» Агентство настоятельно призвало Министерство финансов создать рабочую группу, отвечающую за разработку стандартных документов для электронных закупок. Была создана другая рабочая группа для работы над устранением проблем, которые были выявлены в ходе запуска системы.

2016 год: в целом 115 государственных администраций из столицы, районов и провинций были обеспечены консультациями, рекомендациями, технической помощью, справочниками и учебными занятиями по системе электронных закупок. Кроме того, около 325 поставщиков, частных лиц и участников торгов получили помощь по различным аспектам, связанным с использованием системы электронных закупок.

2017 год: в дополнение к частым консультациям и разработке нового руководства, Агентство проводило семинары и учебные занятия каждый вторник и четверг для 765 учреждений и компаний.

2018 год: Агентство организовало учебные занятия в сотрудничестве с государственными администрациями. Кроме того, в сотрудничестве с IAAC лекции по электронным закупкам читались учреждениям и компаниям дважды в неделю.

Приводимые ниже данные свидетельствуют о более широком использовании системы электронных закупок субъектами государственного сектора с точки зрения стоимости товаров, работ и услуг, закупленных в 2015–2018 годах:

В 2015 году - 426 492 721 489 тугриков

В 2016 году - 570 878 374 509 тугриков

В 2017 году - 1 516 696 492 278 тугриков

В 2018 году - 3 209 596 477 003 тугриков

Источник: информация получена от Правительства Монголии

Публикация информации по договорам о закупках

Вся информация, включая план закупок, процесс торгов, выполнение контракта и т. д., публикуется на сайте www.tender.gov.mn в соответствии с постановлением Правительства №337 и постановлением Министерства финансов №363 от 2017 года. Большинство документов представлены в машиночитаемом формате. Однако некоторые документы, такие как страницы с штампом, печатью, подписью, предоставляются в виде

фотоизображений. Закупающие организации обязаны также публиковать на веб-сайте контракты, которые не были присуждены на конкурсной основе.

Закон о госзакупках требует, чтобы покупающая организация публично раскрывала план закупок через средства массовой информации в течение первого месяца соответствующего года (статья 48.5 Закона о госзакупках). Уведомления публикуются в ежедневных газетах и других средствах массовой информации национального масштаба. Уведомления и результаты присуждения контракта публикуются на сайте www.tender.gov.mn и в ежедневных газетах (статья 21 PPL).

Следующая информация не публикуется:

- тендерные документы, представленные участниками
- информация о членах оценочных комитетов
- протоколы заседаний оценочных комитетов
- отчет об оценке предложений
- контракт
- схема финансирования
- ход выполнения работ

В настоящее время нет требования публиковать информацию о работе подрядчиков во время выполнения контракта. Правительство уведомило группу мониторинга о том, что в новый PPL будет включено такое требование.

Критическим важным представляется тот факт, что государственные организации, на которых не распространяется применение PPL, по-видимому, не обязаны публиковать свои решения о присуждении контрактов в газетах или на электронных платформах.

Механизмы проверки

Процедура подачи жалоб во время процедуры госзакупок не была изменена со времени последнего мониторинга.

В зависимости от стадии процесса закупки претензии рассматриваются следующими органами:

- Претензии до открытия торгов: Управлением по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей
- Претензии после подачи заявки и до подписания контракта: покупающей организацией
- Первый уровень апелляции: Министерство финансов
- Второй уровень апелляции: суд.

В нижеследующей таблице приведены статистические данные о работе контрольного органа за 2015–2018 годы, касающиеся претензий, которые были переданы для рассмотрения в Министерство финансов. Как видно из приводимых данных, общее количество претензий постоянно увеличивается, а количество подтвержденных претензий значительно выше, чем отклоненных.

Таблица 12. Претензии

| № | Решения | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----|--|------|------|------|------|
| 1. | Общее количество претензий, направленных в Министерство финансов | 588 | 608 | 813 | 1187 |

| | | | | | |
|----|---|-------------------------|----------|-----------|-----------|
| 2. | Число претензий в разбивке по принятым решениям | Данные не предоставлены | | | |
| 3. | Количество претензий, принятых к рассмотрению | 191 | 222 | 287 | 451 |
| 4. | Количество отклоненных/подтвержденных претензий | 76/176 | 67/165 | 40/222 | 76/373 |
| 5. | Количество отозванных контрактов или решений о закупках | 86 | 94 | 166 | 176 |
| 6. | Средняя продолжительность рассмотрения претензии | 12 дней | 13.3 дня | 11.9 дней | 11.8 дней |

Источник: информация предоставлена правительством Монголии

Что касается процедуры подачи претензии онлайн, то, как утверждают власти, tender.gov.mn предоставляет модуль для регистрации и рассмотрения претензий по закупкам, который технически готов к запуску. Однако в системе электронных закупок регистрируются только претензии, представленные Управлением по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей. Задержка с запуском модуля электронной претензии связана с задержкой с введением электронной подписи в других учреждениях.

Шкала штрафов и отстранение от участия в торгах

Шкала штрафов не пересматривалась со времени последнего раунда мониторинга.

Система отстранения от госзакупок остается неизменной и регулируется в Приложении 1 «Положение о регистрации государственных закупок» к «Процедурным правилам ведения бухгалтерского учета», Приказ № 264 от 2013 года Министра финансов. Решения об увольнении публикуются на официальном веб-сайте Министерства финансов (www.mof.gov.mn) и на официальном веб-сайте государственных закупок (www.tender.gov.mn).

Согласно статистическим данным, предоставленным Правительством, за период с 2015 по ноябрь 2018 года только одна организация была исключена (в 2016 году). Правительство не предоставило объяснений по поводу отсутствия решений об отстранении.

Дополнительные вопросы

Участие организаций гражданского общества (CSO)

Практика была в целом положительно оценена в отчете предыдущего раунда мониторинга (см. стр. 78 и 82 предыдущего отчета).⁹⁴ Правительство сообщило, что в начале каждого года Агентство публикует объявления, с тем чтобы члены гражданского общества могли составить список участников для комитетов по оценке заявок. Участники работают по контрактам, заключенным между ними и Агентством.

Предотвращение конфликта интересов при государственных закупках

Положения о конфликте интересов регулируются статьей 50.1 PPL. В этом отношении нет новых разработок. Информация о исполнении требований закона не предоставлена.

Профессионализм чиновников, отвечающих за закупки, обучение, методические рекомендации, возможности

По сообщению правительства, были проведены многочисленные тренинги для отделов закупок местных администраций, онлайн-тренинги, а также консультации и помощь для сотрудников по закупкам.

⁹⁴ ОЭСР (2014) [Anti-Corruption Reforms in Mongolia: Assessment and Recommendations](#) см. анализ на сс. 78 и 82 предыдущего доклада.

Закупки госпредприятий (SOEs) - конкурентные правила, прозрачность, внутренний/внешний надзор

Как и для других организаций государственного сектора, закупки со стороны SOEs регулируются PPL. SOEs должны раскрывать планы закупок, уведомления, протоколы вскрытия заявок, информацию о заключении контрактов на сайте www.tender.gov.mn.

Воздействие, обследования и исследования на коррупцию в сфере закупок

Исследование Индекса бюрократии, проведенное MNCCI (1200 респондентов было опрошено о примерно 900 услугах, предоставленных 54 государственными органами) показало, что, по данным о государственных закупках, 74% респондентов недовольны ими. 17% всех участников торгов (198) подали жалобы, из которых 36% были решены в их пользу.⁹⁵

Результаты деятельности, обследования и исследования о коррупции в сфере закупок

Исследование по Индексу бюрократии, проведенное Монгольской торгово-промышленной палатой - MNCCI (1200 респондентов было опрошено около 900 услуг, предоставленных 54 государственными органами) показало, что 74% респондентов недовольны проведением государственных закупок. 17% всех участников торгов (198) подали претензии, из которых только 36% были решены в их пользу.⁹⁶

Выводы

Монголия заслуживает позитивной оценки за внедрение комплексной системы электронных закупок. Планируется, что в конечном итоге она будет включать в себя процессы закупок со стороны всех государственных организаций, на которые распространяется Закон о государственных закупках Монголии. Связанным с этим положительным моментом является тот факт, что достаточно большое количество сотрудников государственных организаций и подрядчиков/поставщиков было обучено тому, как использовать систему электронных закупок.

Однако вызывает озабоченность то, что применимость PPL не была расширена, но вместо этого, после окончания предыдущего раунда мониторинга, другие субъекты государственного сектора были исключены из PPL. Кроме того, количество и стоимость контрактов, которые не были присуждены на конкурсной основе, значительно возросли.

Монголия ***частично соответствует*** рекомендации 3.5.

Новая рекомендация 14

1. Распространить действие Закона о государственных закупках на все субъекты государственного сектора (например, на Банк развития Монголии)
2. Сократить использование процедур проведения ограниченных торгов, в частности прямых контрактов.
3. Обеспечить укомплектование штатов Государственного агентства по координации политики в области государственного имущества и специализацию персонала для обеспечения его надзорных, руководящих и учебных функций в области закупок.
4. Сократить применение предпочтений для внутренних поставщиков.
5. Пересмотреть процедуры государственно-частного партнерства и предоставления концессий, чтобы обеспечить честную конкуренцию, эффективность и прозрачность.

⁹⁵ <https://bit.ly/2BUqHQt> (на монгольском языке)

⁹⁶ <https://bit.ly/2BUqHQt> (на монгольском языке)

- | |
|--|
| <p>6. Обеспечить независимость, адекватную специализацию, бюджет и распределение персонала в органах апелляции по претензиям в области закупок.</p> <p>7. Обеспечить дальнейшее расширение функциональных возможностей платформы электронных закупок для включения в нее всех процедур закупок и для всесторонней и машиночитаемой отчетности.</p> |
|--|

2.6. Добропорядочность бизнеса

Предыдущая рекомендация 3.9: Частный сектор

- 1) Разработать конкретные меры в рамках новой стратегии и плана действий по борьбе с коррупцией в целях содействия добропорядочности и неподкупности бизнеса; обеспечить четкое распределение ответственности за координацию действий с соответствующими государственными органами при реализации этих мер; обеспечить, чтобы бизнес-партнеры участвовали в процессе разработки и мониторинга осуществления этих мер.
- 2) Вовлечь деловые круги в процесс разработки законодательства, предусматривающего создание ответственности юридических лиц за коррупционные действия; рассмотреть вопрос о разработке стимулов для соблюдения этого законодательства, таких как возможность защиты от ответственности для компаний с эффективными программами борьбы с коррупцией.
- 3) Оказать помощь компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков неподкупности, организации повышения информированности общественности, предоставлении консультаций и рекомендаций по предупреждению коррупции при проведении операций в сфере бизнеса.
- 4) Разработать и осуществить совместные проекты с бизнес-структурами, такие как коллективные действия по борьбе с коррупцией и пакты добропорядочности, особенно в областях повышенного риска.
- 5) Рассмотреть вопрос о внесении записей и раскрытии бенефициарных владельцев всех юридических лиц в ходе их государственной регистрации.

В этом разделе анализируется состояние выполнения предыдущей рекомендации по мониторингу отчета о добропорядочности бизнеса и освещаются другие вопросы в рамках 4-го раунда мониторинга для получения новых выводов и рекомендаций.

Международные рейтинги Монголии по ведению бизнеса и инвестиционному климату остаются плохими. Она занимает 101-е место из 137 стран в глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума (WEF)⁹⁷. Некоторые ключевые показатели представлены в таблице ниже.

⁹⁷ Всемирный экономический форум, [Global Competitiveness Report 2018](#)

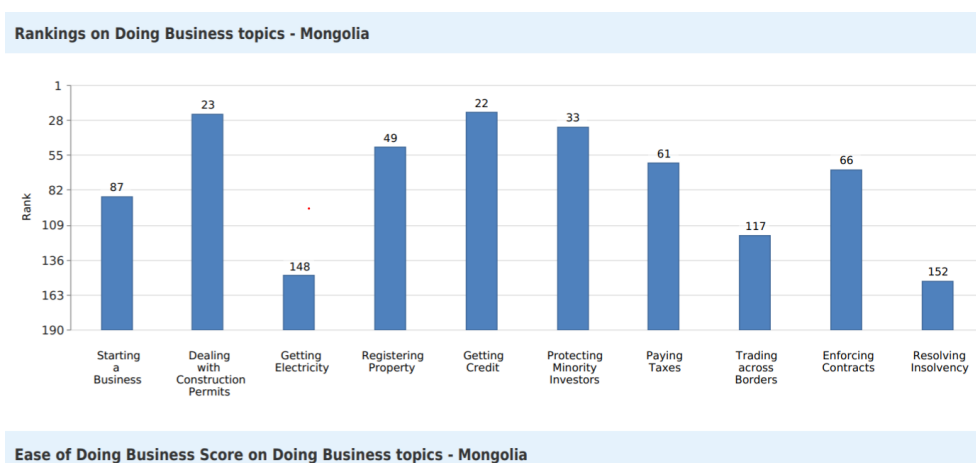
Таблица 13. Рейтинг Монголии по индексам госуправления и ведения бизнеса (2013-2019 гг.)

| Индекс | Место/Общее число стран в индексе | | |
|--|-----------------------------------|---------|-----------|
| | 2013 | 2016 | 2018-2019 |
| Ведения бизнеса | 76/185 | 56/189 | 74/190 |
| Индекс экономической свободы | 75/177 | 100/178 | 126/180 |
| Индекс глобальной конкурентоспособности | 107/148 | 102/138 | 101/137 |
| - Бремя государственного регулирования | 119 | 82 | 88 |
| - Права собственности | 110 | 110 | 112 |
| - Прозрачность принятия государственных решений | 105 | 72 | 93 |
| - Нерегулярные платежи и взятки | 94 | 75 | 81 |
| - Независимость судебной системы | 111 | 100 | 110 |
| - Фаворитизм при принятии решений государственными чиновниками | 132 | 132 | 132 |
| - Бремя таможенных процедур | 135 | 98 | 108 |
| - Этическое поведение компаний | 117 | 115 | 123 |

Источник: веб-сайты соответствующих индексов.

По индексу ведения бизнеса за 2019 г. общий балл Монголии в принципе остался прежним (незначительное улучшение на 0,27%). Она занимает 74-е место среди 190 стран.⁹⁸ Монголия имеет относительно высокий рейтинг по получению разрешений на строительство и по кредитным показателям, как это показано ниже.

Диаграмма 10. Индикаторы ведения бизнеса для Монголии за 2019 г.



Starting a business - Открытие бизнеса

Dealing with construction permits - Получение разрешений на строительство

Getting electricity – Доступ к электроэнергии Registering property – Регистрация собственности

Getting credit – Получение кредита Protecting minority investors – Защита миноритарных инвесторов

⁹⁸ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mongolia#>

Paying taxes плата налогов Trading across borders – Трансграничная торговля

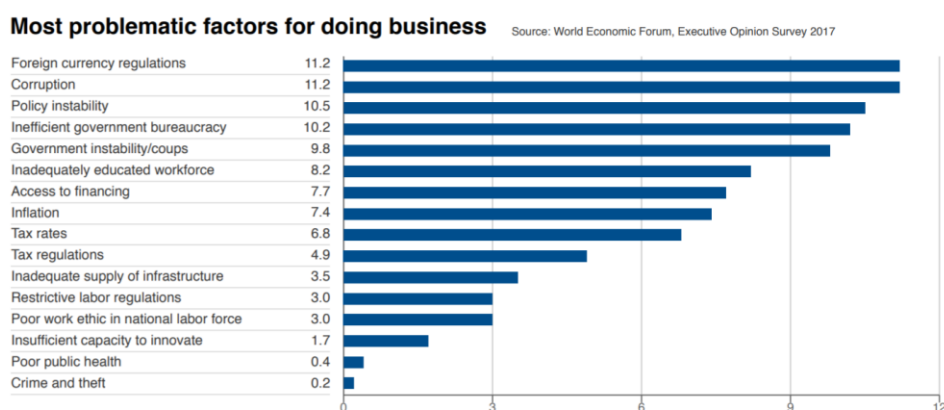
Enforcing contracts - Обеспечение исполнения договоров

Resolving insolvency - Разрешение вопросов несостоятельности

Источник: Доклад Всемирного банка о ведении бизнеса за 2019 г. <http://www.doingbusiness.org/>

Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности (2017-2018) Всемирного экономического форума, коррупция является вторым наиболее проблемным фактором для ведения бизнеса в Монголии.⁹⁹ В то же время местное исследование показывает, что доля случаев взяточничества, связанных с бизнесом и правительством, сократилась с 16% в 2016 году до 6% в 2018 году.¹⁰⁰

Диаграмма 11.1 Доклад о глобальной конкурентоспособности (2017-2018 гг.)



Note: From the list of factors, respondents to the World Economic Forum's Executive Opinion Survey were asked to select the five most problematic factors for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

Most problematic factors for doing business –

Foreign currency regulations – Регулирование обращения иностранной валюты Corruption – Коррупция

Policy instability - Нестабильность политики

Inefficient government bureaucracy – Неэффективная правительственная бюрократия

Government instability/coups – Нестабильность правительства/перевороты

Inadequately educated workforce – Недостаточно образованная рабочая сила

Access to financing – Доступ к финансированию

Inflation – Инфляция

Tax rates – Ставки налогов

Tax regulations – Налоговое регулирование

Inadequate supply of infrastructure – Недостаточная инфраструктура

Restrictive labour regulations – Ограничительное регулирование рынка труда

Insufficient capacity to innovate – Недостаточная способность к инновациям

Poor public health – Плохое здравоохранение

Crime and theft – Преступность и воровство

Источник: Всемирный Экономический форум: <https://goo.gl/JXTs73>

Добропорядочность бизнеса в Анतिकоррупционной Стратегии

Одной из целей Национальной антикоррупционной стратегии является снижение коррупционных рисков в частном секторе и обеспечение добросовестной конкуренции (раздел 4.1.6.). В целом, как отмечено выше в разделе 1.2., меры Плана действий являются

⁹⁹ Всемирный Экономический форум, [Global Competitiveness Report 2017-2018](#)

¹⁰⁰ Опрос STOPP проводится в рамках проекта Фонда Азии «Усиление демократического участия и прозрачности в государственном секторе в Монголии (STEPS)»

чересчур широкими и неточными,¹⁰¹ а действия, направленные на обеспечение добропорядочности бизнеса, ограничены. Следующие две меры имеют отношение к этой теме:

- а. поощрять антикоррупционные инициативы в предпринимательском секторе (ответственное лицо: Монгольская национальная торгово-промышленная палата (MNCCI)¹⁰²;
- б. стимулировать органы и организации эффективной антикоррупционной политикой (ответственный орган: IAAC).

Хотя эти меры соответствуют рекомендации предыдущего раунда мониторинга, они не ясны, не конкретны и их трудно провести в жизнь. IAAC сообщило, что общий прогресс в реализации раздела 4.1.6. Стратегии составляет около 27%, но в отсутствие конкретных целей и отчета о реализации группа мониторинга не может интерпретировать эти цифры. Тем не менее очевидно, что меры по обеспечению добропорядочности бизнеса, проводимые правительством, в отчетном периоде, как это показано ниже, были ограничены.

По данным IAAC, частный сектор участвовал в широкомасштабных общественных консультациях, проводимых для разработки Стратегии (см. Раздел 1.2). MNCCI активно участвовала в подготовке Плана действий и является одним из субъектов, ответственных за его реализацию, но не участвующих в мониторинге. Другие собеседники, встретившиеся во время выезда на место, заявили, что они также не участвуют в мониторинге реализации Плана действий. Таким образом, эта часть рекомендации была выполнена частично.

Ответственность юридических лиц и инициативы для компаний

Власти Монголии сослались на общую практику участия общественности в разработке законопроектов, чтобы продемонстрировать, что представители бизнеса участвовали в разработке новых статей Уголовного кодекса, устанавливающих ответственность юридических лиц в этой области. Однако конкретная информация предоставлена не была.¹⁰³ Стимулы для компаний, имеющих программы обеспечения соответствия антикоррупционным требованиям не предусмотрены. Эта часть рекомендации не была учтена.

Оценка рисков добропорядочности бизнеса, повышение осведомленности, советы и руководство по предотвращению коррупции в бизнесе

Правительство Монголии не предпринимало активных действий по содействию оценке коррупционных рисков в частных компаниях и бизнес-ассоциациях, организации информационно-разъяснительной работы или предоставлению рекомендаций по предотвращению коррупции в деловых операциях. Согласно IAAC, её общие антикоррупционные кампании также охватывали частный сектор.¹⁰⁴

¹⁰¹ Например, неясно, какова цель изменений в законе о защите прав потребителей и как это будет способствовать снижению коррупционных рисков в частном секторе. Подробный анализ Антикоррупционной стратегии и Плана действий приведен в разделе 1.2 выше.

¹⁰² MNCCI включает около 1000 компаний Монголии.

¹⁰³ Детальный анализ норм законодательства в области ответственности юридических лиц приводится в разделе 1.3 настоящего Доклада.

¹⁰⁴ Более детально – см. раздел 1.3 данного Доклада.

В то же время другие заинтересованные стороны, неправительственные организации, бизнес-ассоциации и частный сектор¹⁰⁵ активно занимались исследованием и продвижением добропорядочности бизнеса, иногда в партнерстве с ИААС. Таким образом, ответы на вопросник по мониторингу в основном сосредоточены на усилиях этих организаций, а не правительства Монголии.

Двумя последними исследованиями, проведенными по этому вопросу, являются «Исследование восприятия коррупции в частном секторе» (STOPP) (2017 г.), регулярно проводимое Фондом Азии,¹⁰⁶ и «Повестка дня деловой добропорядочности в стране», Монголия (2018 г.), проведенная Транспэрэнси Интернешнл Монголии.¹⁰⁷ Эти оценки широко применяются и используются заинтересованными сторонами, включая правительство.

MNCCI является ключевой организацией по продвижению принципов добропорядочности бизнеса в Монголии. Она проводит тренинги и опросы и получает жалобы от своих членов. При поддержке Фонда Азии она провела масштабные тренинги для частного сектора по вопросам этики и противодействия коррупции. Представители MNCCI во время визита в страну, рассказали о некоторых негативных моментах во взаимодействии частного сектора Монголии с Правительством, ссылаясь на последнее исследование Индекса бюрократии, в рамках которого 1200 респондентов было опрошено относительно около 900 услуг, предоставляемых 54 правительственными учреждениями.¹⁰⁸

Деловой совет Монголии (BSM) создал рабочую группу по деловой этике, разработал образец руководства в отношении подарков и информирования о нарушениях и запустил процесс электронного обучения на основе анализа конкретных случаев, который широко популяризируется. Группа мониторинга была проинформирована о том, что, к сожалению, большинство ее членов не применяют эти инструменты на практике. **Американская торговая палата в Монголии (AmCham)** разработала подборку лучших примеров и историй успеха по кодексу этики; положению о подарках; управлению конфликтом интересов; корпоративной прозрачности и отчетности; проблемам, связанным с этикой и коррупцией - и распространяла эту подборку среди своих членов. Кроме того, TI Монголии разработала этические принципы и руководства для частного сектора.

Коллективные действия и пакты добропорядочности

Существует несколько примеров совместных действий бизнес-ассоциаций и частного сектора, осуществляемых при поддержке доноров. Партнерство против коррупции, официально известное как Инициатива прозрачности партнерства (PTI), основанное в 2015 году при поддержке Фонда Азии, направляло свою деятельность на вовлечение компаний в разработку кодексов этики и проведение учебных курсов по вопросам добропорядочности бизнеса. Но его деятельность была ограничена 11 НПО и в 2017 году прекращена.

Федерация работодателей Монголии (MONEF) учредила Подсовет общественного мониторинга ИААС, в состав которого входят 21 совет по всей стране, совместные инициативы с гражданским обществом по созданию более справедливой деловой среды. Однако их работа была остановлена после смены правительства. MONEF в

¹⁰⁵ Среди них – Фонд Азии, MNCCI, BSM, Американская Торговая палата, TI Монголия.

¹⁰⁶ [STOPP survey](#) проводился в рамках проекта «Укрепление демократического участия и прозрачности в государственном секторе в Монголии» (STEPS) Фонда Азии.

¹⁰⁷ [Business Integrity Country Agenda](#), Монголии (2018), TI Монголии.

¹⁰⁸ Доклад доступен на монгольском языке [здесь](#).

сотрудничестве с Американской торговой палатой Монголии, Китайской бизнес-ассоциацией Монголии и MNCCI активно работал над законодательством о налогах, социальном страховании и выдаче разрешений, которое было представлено Министерству юстиции. IAAC поддержал MONEF в организации тренингов.

Корпоративное управление, прозрачность, внутренний контроль и системы предотвращения коррупции на государственных и муниципальных предприятиях

Государственные предприятия (ГП) подпадают под действие Закона по борьбе с коррупцией (ACL). ГП должны принять антикоррупционные программы, представить их в IAAC и опубликовать на веб-сайтах вместе с отчетами о реализации. ГП также подпадают под действие закона о «стеклянных счетах» и обязаны раскрывать набор данных, включая финансовые отчеты, вознаграждения членов Совета директоров и старших руководителей. К руководителям государственных предприятий применяются правила в отношении конфликта интересов, декларирования активов и правила этического кодекса. Закупки со стороны ГП регулируются PPL. На сайте www.tender.gov.mn ГП должны раскрывать планы закупок, уведомления, протоколы вскрытия заявок, информацию о присуждении контрактов.

Согласно Правительственному агентству по координации политики в области государственного имущества в 2018 году, ГП следовали этим правилам, включая заявления о конфликте интересов во время закупок, отправку деклараций об активах в IAAC, публикацию информации о закупках на электронном портале.

Кроме того, ответы на вопросник (предоставленные после выезда на место) включают информацию о Меморандуме о взаимопонимании, подписанном Правительственным агентством по координации политики в области государственного имущества с Национальным советом по корпоративному управлению, и о различных мероприятиях, проводимых в его рамках, включая тренинги и дискуссии на тему: совершенствование управления, изучение, оценка корпоративного управления ГП, обеспечение прозрачности государственных предприятий и повышение требований к независимости членов правлений. Тем не менее, группа мониторинга не смогла проверить эту информацию на месте, так как информация не была предоставлена вовремя, а соответствующие представители не присутствовали на выездных заседаниях.

IAAC осуществляет надзор за соблюдением этих правил государственными предприятиями, проверяет их и предоставляет рекомендации по улучшению соответствия их требованиям законодательства. Оно также представляет политические рекомендации правительству и может даже рекомендовать ликвидацию компании (4 таких предложения были сделаны в 2018 году). IAAC планирует определить график оценки 15 компаний в 2019 году. Одним из результатов исследования, проведенного IAAC, была рекомендация ввести конкурентный набор генеральных директоров, поскольку существующие правила содержали коррупционные риски, однако эта рекомендация не была реализована.

Антикоррупционные программы в этой области, как правило, существуют, но не содержат всех необходимых элементов (например, лишь немногие имеют положения о конфликте интересов, ни одна из них не описывает политику подарков). Кроме того, они в основном следуют общему шаблону IAAC и не включают отраслевые риски, которые могут указывать на формальный подход к таким планам. Во время выезда группы на место представители IAAC сообщили, что программное обеспечение электронного мониторинга будут распространяться на ГП, которые после ввода её в действие смогут представлять отчеты в электронном виде. Кроме того, IAAC сообщило о случаях, когда руководители ГП находятся под следствием по обвинению в коррупционных нарушениях. Группе мониторинга также сообщили, что, поскольку юрисдикция IAAC не распространяется на менеджеров среднего звена (а только высшего уровня), представителям Агентства препятствовали в их расследованиях.

Государственные фонды

Одной из горячих точек, связанных с огромными коррупционными рисками в Монголии, являются специальные фонды, созданные отраслевыми министерствами и государственными органами, некоторые из которых управляют крупными суммами денежных средств, предоставляя субсидии и займы гражданам и компаниям. Прозрачность и подотчетность этих фондов вызывают серьезные опасения, особенно с учетом информации, раскрытой в недавнем деле Фонда МСП. По словам собеседников, в Монголии действуют 29 таких фондов, из которых 4 являются крупными организациями, в том числе Фонд МСП.¹⁰⁹

ИААС обладает юрисдикцией в отношении этих средств. На основе своих проверок и исследований он предоставил Кабинету министров 150 рекомендаций, касающихся их прозрачности и подотчетности, но никаких действий, по-видимому, не последовало. Одна из рекомендаций касалась изменения правил работы Фонда МСП, позволяющих выдавать кредиты непосредственно заемщикам без помощи банков и проверок соответствия. Это постановление осталось в силе вопреки рекомендации ИААС, и вскоре последовал скандал с МСП.

Раскрытие бенефициарных собственников

Власти сообщили о принятии нового Общего закона о государственной регистрации,¹¹⁰ в соответствии с которым юридические лица при регистрации должны раскрывать подробную информацию, включая название компании, адрес, регистрационный номер, тип, форму собственности, направление деятельности, дату государственной регистрации, имя учредителя, количество учредителей, имена акционеров и т. д. Эта информация включена в единую базу данных государственной регистрации, которая включает информацию о государственной регистрации граждан, юридических лиц и имущества.¹¹¹ Однако раскрытие информации о бенефициарных владельцах указанным законом не предусматривается.

В то же время в рамках ЕІП Монголия утвердила дорожную карту для раскрытия бенефициарных собственников в горнодобывающем секторе в 2016 году. Все монгольские добывающие компании должны публично раскрыть информацию о своих бенефициарных владельцах к 2020 году. Еще одна инициатива касается Совета СМИ Монголии, которым, как сообщается, было принято инициативное решение о раскрытии бенефициаров собственников медиа-компаний.

Юридическое определение бенефициарного собственника содержится в законе Монголии о борьбе с отмыванием денег (ст. 3.1.6). Однако представители налоговых органов на месте проинформировали о своем взаимодействии с международными консультантами для правильного определения бенефициарного собственника в монгольских законах. Группа мониторинга хотела бы подчеркнуть важность единообразного юридического определения бенефициарного собственника в соответствии с международными стандартами и передовой практикой в качестве первого шага в раскрытии действительных собственников компаний. Таким образом, Монголия не предусматривала раскрытие информации о бенефициарных собственниках и не выполняет эту часть рекомендации.

Поддержка добросовестности бизнеса для малых и средних предприятий

¹⁰⁹ <http://smefund.gov.mn/en/contactus> ; 3 другие организации, упомянутые во время визита на место – это Фонд содействия занятости населения, Фонд защиты скота, Фонд развития сельского хозяйства.

¹¹⁰ Вступил в силу в ноябре 2018 г.

¹¹¹ <http://burtgel.mn/#/home>

АСЛ предусматривает обязательство экономических субъектов принимать кодексы этики и публиковать отчеты об исполнении бюджета и финансовую отчетность, а также определять и соблюдать политику деловой этики (ст. 6.5.1). Однако большинство монгольских предприятий не имеют программ по соблюдению деловой этики и по антикоррупционной политике. В отсутствие усилий правительства по содействию соблюдению требований законодательства и отсутствия конкретных стимулов компании в Монголии неохотно вводят такую политику.

Почти 98% монгольских предприятий являются МСП, большинство из которых даже не имеют базовых корпоративных документов по предотвращению коррупции. Внедрение новых правил и установление внутренних антикоррупционных инструкций влечет за собой дополнительные финансовые затраты. Согласно ответу на вопросник по мониторингу, предприятия не испытывают энтузиазма по поводу введения мер по обеспечению добропорядочности, поскольку они либо извлекают выгоду из существующих злоупотреблений, либо зависят от них, либо считают это дополнительным бременем, не приносящим результата, поскольку они не убеждены в эффективности усилий правительства по борьбе с коррупцией.

Крупные компании с иностранным участием, особенно в банковской сфере, заинтересованы в реализации антикоррупционной политики, процедур отчетности и расследовании запрещенных действий в монгольских дочерних компаниях.¹¹² Тем не менее, наличие антикоррупционных программ на сайтах оставляет желать лучшего даже в случае этих компаний. Согласно некоторым данным, только 8 из 100 ведущих монгольских компаний публикуют свои программы, и только 4 из них регулярно отчитываются об их реализации.

Опрос STOPP, который был проведен среди 330 руководителей компаний, полностью принадлежащих Монголии, показал, что 78% из них не имеют какой-либо задокументированной антикоррупционной политики. Из 100 компаний только 15 компаний применяют инструкции, включающие антикоррупционные положения. 72,4% из 330 компаний в 2016 году сообщили, что не приняли никаких мер по борьбе с мошенничеством или коррупцией. Только 9,1% респондентов сообщили о случаях коррупции в государственные органы.¹¹³

Защита информаторов

Как было описано в разделе 2.1, в Монголии нет правил защиты информаторов. Для бизнеса также нет выделенных каналов, чтобы сообщать о коррупции. Правительство заявило, что предприятия могут использовать каналы IAAC для сообщений о коррупции, как описано выше в разделе 2.1, но Монголия не предоставила никакой информации об использовании этих каналов частным сектором. Согласно SPEAK 2018, 81% монголов не знают ни о какой горячей линии для передачи информации о коррупции. Представители бизнеса во время визита группы в страну утверждали, что без анонимности и защиты информаторов и ввиду давления со стороны Правительства на бизнес весьма маловероятно, что компании будут сообщать о коррупции. Кроме того, предприятия не доверяют IAAC. MNCCI сообщила группе мониторинга, что они получают жалобы от

¹¹² «За исключением ХасБанк и Оуу Толгой LLC, ни одна частная компания не сообщила о наличии программ по оценке рисков коррупции, охватывающих широкий спектр антикоррупционных областей. ХасБанк внедрил инструмент электронного обучения в своей внутренней процедуре управления персоналом: это учебный модуль по международным концепциям коррупции» «[Business Integrity Country Agenda](#), Монголия (2018), Transparency International Монголии.

¹¹³ [STOPP survey](#) проводится в рамках проекта «Укрепление демократического участия и прозрачности в государственном секторе в Монголии (STEPS) Фонда Азии.

частных лиц, но никакой дополнительной информации о последующих действиях предоставлено не было.

Что касается корпоративной политики информирования о нарушениях, каждая компания может принять решение о разработке этой процедуры самостоятельно. На самом деле, только небольшое количество компаний внедрило этот антикоррупционный инструмент. Частным сектором может использоваться и типовая политика ВСМ по информированию о нарушениях. Согласно исследованию STOPP из 100 крупнейших компаний только девять раскрыли информацию о доступности определенных каналов оповещения о коррупции, и только одна многонациональная компания сообщила, что имеет специальное программное обеспечение для информирования о нарушениях, которое обеспечивает полную конфиденциальность и, следовательно, защиту от ответных действий. Три компании (MCS Holding LLC, ХасBank и Оуу Tolgoi LLC) в опросе специально запрещают мщение в своем кодексе поведения.¹¹⁴

Выводы

Положение Монголии в международных рейтингах по деловому климату и конкурентоспособности оставалось низким. В отчетном периоде правительство не уделяло приоритетного внимания мерам по обеспечению добропорядочности бизнеса. Усилия по продвижению соблюдения требований закона и этики в частном секторе были ограничены. Однако, бизнес-ассоциации, НПО и другие заинтересованные стороны активно продвигают принципы добропорядочности бизнеса посредством тренингов, повышения осведомленности и разработки различных инструментов и стандартных руководств, которые компании могут использовать для разработки своих собственных документов. Дочерние компании многонациональных компаний в Монголии действительно проводят такую политику, но эта практика не распространена в частном секторе Монголии. Правительство, однако, не работало над тем, чтобы поощрять компании разрабатывать документы о внутреннем контроле и этике, и никаких стимулов для этого не применялось. Отсутствие прозрачности и подотчетности в расходовании государственных средств вызывает обеспокоенность. Монголия не рассматривала возможность раскрытия информации о бенефициарных собственниках. У компаний нет каналов, чтобы сообщать о коррупции и, в отсутствие защиты информаторов и учитывая низкую уверенность в усилиях правительства по борьбе с коррупцией, у компаний нет никакого желания сообщать об этом.

В этой связи Монголия *частично соответствует* рекомендации 3.9.

Новая рекомендация 15

1. Обеспечить стимулы для компаний для разработки эффективных антикоррупционных программ соблюдения законодательства.
2. Обеспечить, чтобы требования прозрачности и подотчетности и правила добропорядочности охватывали государственные фонды и должным образом применялись.
3. Помогать компаниям и бизнес-ассоциациям в оценке рисков в области добропорядочности, организовывать повышение осведомленности, давать советы и рекомендации по предотвращению коррупции в деловых операциях.
4. Разрабатывать и реализовывать совместные проекты с субъектами предпринимательской деятельности, такие как коллективные действия против о

¹¹⁴ [STOPP survey](#) осуществляется в рамках проекта Фонда Азии Усиление демократизации и прозрачности в государственном секторе Монголии (STEPS).

коррупции и соглашения о добропорядочности, особенно в зонах коррупционного риска.

5. Ввести комплексные меры по укреплению систем корпоративного управления, прозрачности, внутреннего контроля и предотвращения коррупции на государственных и муниципальных предприятиях. Создать систему мониторинга и оценки реализации антикоррупционных программ на государственных предприятиях. Обеспечить эффективность реализации антикоррупционных мер на государственных предприятиях с учетом отраслевых особенностей и коррупционных рисков.
6. Обеспечить постепенное и эффективное раскрытие бенефициарной собственности: а) требовать раскрытия бенефициарной собственности юридических лиц; б) создать центральный реестр бенефициарных собственников; в) публиковать информацию в режиме онлайн в открытом формате данных в соответствии с местными и международно-признанными гарантиями защиты данных и конфиденциальности; г) обеспечить проверку и действенные санкции за неразглашение в законодательстве и на практике.
7. Предоставлять и использовать надежные каналы для сообщения о коррупции, посредством независимых контрольных органов, например, бизнес омбудсменов.
8. Оказывать поддержку малым и средним предприятиям в предотвращении коррупции.
9. Ввести меры по обеспечению добропорядочности бизнеса в политику корпоративного управления, например, путём раскрытия корпоративной информации, в том числе о бенефициарных собственниках, повысить роль советов директоров и аудита в предотвращении и выявлении коррупции.

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

3.1. Уголовное законодательство по противодействию коррупции

Уголовное преследование коррупционных преступлений

Группа мониторинга не получала перевод Уголовного кодекса Монголии до выезда на место. Это препятствовало оценке введения уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. Некоторые положения уголовного законодательства были переведены и предоставлены группе после посещения страны, но соответствующая часть запрошенной информации все еще отсутствовала на момент составления настоящего доклада. Кроме того, перевод тех же статей, которые были предоставлены до посещения, значительно отличается от того, который группа получала впоследствии, что создавало дополнительные трудности при анализе положений кодекса.

Власти Монголии сообщили, что действующий Уголовный кодекс был принят в 2015 году и вступил в силу в 2017 году. Монголия, по информации властей, использовала этот двухлетний период, чтобы обеспечить судей и прокуроров необходимой подготовкой по новым положениям.

Новый УК привносит некоторые улучшения по сравнению с предыдущим. Новые положения о взяточничестве включают некоторые элементы преступления, предусмотренные международными конвенциями, которые были рекомендованы в предыдущих раундах мониторинга. В настоящее время установлена уголовная ответственность корпораций, а взяточничество за рубежом считается уголовным преступлением.

Тем не менее, некоторые из собеседников (из сектора НПО) квалифицировали новый УК как шаг назад. Действительно, многие рекомендации мониторинга не были включены в кодекс, и многие международные договоры не были учтены. Практикующие юристы также утверждали, что они сталкиваются с трудностями при толковании некоторых норм. Представители Министерства юстиции Монголии объяснили группе мониторинга, что они организовали встречу всех соответствующих заинтересованных сторон в апреле 2018 года для обсуждения возможных поправок к действующим Уголовным и Уголовно-процессуальным кодексам. После совещания была создана межведомственная целевая группа для пересмотра текста кодексов, и в настоящее время проекты поправок были представлены соответствующим учреждениям для сбора их отзывов.

Новая рекомендация 16

1. Продолжать работу форума соответствующих заинтересованных сторон с целью анализа качества положений новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов для выявления недостатков новых положений и несоответствия их международным стандартам, которые могут ограничивать эффективность борьбы с коррупцией.
2. Обеспечить, чтобы деятельность форума учитывала аргументированные мнения, высказанные судьями, прокурорами, IAAC, а также другими национальными и международными экспертами, и чтобы выводы и рекомендации этого форума предавались гласности.

Взятничество**Предыдущая рекомендация 2.1-2.2: Виды правонарушений и элементы состава преступления**

- 1) Обеспечить соответствие таких правонарушений как активный и пассивный подкуп с международными нормами, в частности путем введения уголовной ответственности за предложение или обещание, принятие предложения/обещания о взятке, просьбу о взятке как завершенное правонарушение, взяточничество через третье лицо или в пользу третьего лица.
- 2) Принять законодательное определение понятия "взятки", которое должно включать нефинансовые и нематериальные неоправданные преимущества.

Предыдущая рекомендация 2.3: Определение государственных чиновников и взяточничество за рубежом

- 1) Ввести в Уголовный кодекс определение национальных государственных должностных лиц, совершивших правонарушения в сфере коррупции, к которым будут относиться все государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, выполняющие государственные функции, и кандидаты на выборные должности.

Статья 22.4. Получение взятки

1. Лицо, требующее напрямую или через других лиц и/или получающее взятку в обмен на выполнение своих служебных обязанностей в интересах лица/организации, предложившего взятку, облагается штрафом в размере от 2700 до 14000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности на срок от 2 до 5 лет или ограничением на поездки от 6 месяцев до 3 лет или лишением свободы на срок от 6 месяцев до 3 лет.

2. Публичное должностное лицо, требующее напрямую или через других лиц и/или получающее взятку в обмен на выполнение его/ее официальных служебных обязанностей в интересах лица/организации, предложившей взятку, облагается штрафом в размере от 14000 до 27000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности на срок от 2 до 5 лет или ограничением на поездки от 1 до 5 лет или лишением свободы на срок от 2 до 8 лет.

3. Лицо, имеющее официальные обязанности, которое намеренно воздерживалось или обещало воздержаться от выполнения своих обязанностей, или действовало или обещало действовать вне пределов своих полномочий/запретов в интересах физического/юридического лица,

предложившего взятку, или которое косвенно потребовало, получило или приняло взятки, подлежит наказанию в виде штрафа в размере от 2700 до 14000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности на срок от 2 до 5 лет или ограничением поездок с от 6 месяцев до 3 лет или лишением свободы на срок от 6 месяцев до 3 лет.

4. Государственный служащий, который намеренно воздерживался или обещал воздержаться от выполнения своих обязанностей, или действовал, или обещал действовать вне пределов своих полномочий/запретов в интересах физического/юридического лица, предложившего взятку, или косвенно потребовал, получил или принял взятки, наказываются штрафом в размере от 10000 до 40000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности на срок от 2 до 5 лет или лишением свободы на срок от 2 до 8 лет.

5. Если преступления, указанные в статье 2 настоящего раздела, совершены публично значимым лицом или синдицированной преступной организацией с целью создания препятствий, то эти деяния наказываются штрафом в размере от 10000 до 40000 единиц в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственную должность для до 8 лет или тюремным заключением на срок от двух до восьми лет.

6. Если преступления, указанные в статье 4 настоящего раздела, совершены публично значимым лицом или синдицированной преступной организацией с целью создания препятствий, то они наказываются лишением свободы на срок от 5 до 12 лет.

Статья 22.5. Дача взятки

1. Любые действия, совершенные с целью приобретения привилегий или иного благоприятного положения путем передачи, обещания или предложения о передаче материальных и нематериальных активов и прав собственности на них или путем предоставления услуг со скидкой или бесплатно, наказываются штрафом в размере от 2700 до 14000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности на срок от 2 до 5 лет или ограничением поездок от 6 месяцев до 3 лет или лишением свободы на срок от 6 месяцев до 3 лет.

2. Если это преступление совершено публично значимым лицом, то право данного преступника занимать государственные должности должно быть приостановлено на 2-5 лет, и он должен быть оштрафован на 5400-27000 единиц, в пересчете на тугрики, или наказан ограничением поездок на 1-5 лет. или лишением свободы на срок от 1 до 5 лет.

3. Если это преступление совершено от имени или по поручению юридического лица, право юридического лица на совершение определенных видов операций должно быть прекращено, и оно должно быть оштрафовано на сумму от 20000 до 400000 единиц, в пересчете на тугрики.

Объяснение:

- Если лицо, предлагающее взятку, добровольно признается компетентному органу, что он/она дал/а взятку для получения государственной услуги в результате препятствий, создаваемых публичным должностным лицом, то лицо, предлагающее взятку, будет освобождено от уголовных санкций, и полученная государственная услуга не будет отменена/ конфискована.

- Если лицо, предлагающее взятку, давало взятку для того, чтобы публичное должностное лицо совершило незаконное действие, такие лица, предлагающие взятку, не освобождаются от санкций/ответственности. Если лицо, предлагающее взятку, добровольно признается в своем преступлении компетентному органу, такое признание будет основанием для смягчения соответствующих санкций/ответственности.¹¹⁵

Статья 22.4 Уголовного кодекса Монголии («Получение взятки») рассматривает поведение «лица», получающего взятку, в качестве уголовного преступления. Это положение рассматривает совершение пассивного подкупа государственным должностным лицом или политически значимым лицом как отягчающие обстоятельства, которые усиливают строгость наказания. С одной стороны, понятие взяточничества как преступления в Уголовном кодексе Монголии является, таким образом, очень обширным, поскольку предметом пассивного подкупа может быть любой человек, имеющий определенные обязанности. С другой стороны, те же правонарушения не включают в себя все элементы состава преступления, которые рекомендуются международными стандартами.

Новое положение о пассивной коррупции (статья 22.4), которое вытекает из перевода, предоставленного Монголией, предусматривает уголовную ответственность как за запрос, так и за получение взятки. Однако, данное положение не охватывает принятие предложения о взятке. Требование взятки больше не ограничивается случаями вымогательства, что является шагом вперед. Активное взяточничество (ст. 22.5 «Дача взятки») включает также элементы предложения и обещания взятки наряду с материальным предоставлением таковой и передачей активов.

По мнению властей, взяточничество через посредничество третьего лица подпадает под категорию преступлений, связанных с подкупом. Ст. 22.4 относится к получению взятки «напрямую или через других лиц». Таким образом, преступление, связанное с получением взятки, включает подкуп через посредничество третьего лица. Однако подобное положение не содержится в тексте о даче взятки.

Взяточничество в пользу третьего лица все еще не охвачено статьями об активном и пассивном взяточничестве. Однако власти Монголии сообщили, что на практике случаи подкупа в интересах третьих лиц расследуются с использованием положений общей части Уголовного кодекса, касающихся соучастия в преступлении. Группе мониторинга не были предоставлены соответствующие переведенные тексты общей части Уголовного кодекса.

Монгольские власти сообщили о случае, когда в обмен на действия государственного должностного лица взяточник дал деньги матери государственного должностного лица. Женщина была привлечена к ответственности за получение взятки. Вместо этого власти не предъявили обвинения государственному должностному лицу за соучастие в получении взятки, поскольку он успешно утверждал, что не знал о взятке. Были приведены дополнительные примеры случаев взяточничества в отношении лиц, которым были предъявлены обвинения или которые были осуждены за взятки в пользу их политической партии. Власти утверждали, что случаи взяточничества, совершенного при посредничестве компаний или в интересах компаний, увеличиваются.

В соответствии с теми фактами, на которые ссылались власти Монголии, создается впечатление, что третий получатель взятки считается автором пассивного подкупа, в то время как публичное должностное лицо было бы соучастником преступления, если бы он

¹¹⁵ «Разъяснения» в Уголовном кодексе Монголии являются неотъемлемой частью положений и имеют ту же юридическую силу, что и положения закона.

знал о взяточничестве. Эта юридическая конструкция не полностью соответствует международным стандартам, что может на практике вызвать проблемы.

В Уголовном кодексе Монголии нет конкретного определения «взятки». Это снижает ясность его положений и затрудняет их применение. Ст. 22.5 «Предоставление взятки» предусматривает уголовную ответственность за передачу, обещание или предложение «материальных и нематериальных активов и прав собственности на них или посредством предоставления услуг со скидкой или бесплатно». Однако те же элементы не упоминаются в ст. 22.4 «Получение взятки», которое относится только к «взятке». Согласно монгольским властям, на практике определение «взятка», данное в ст. 22.5, применяется как для активного, так и для пассивного подкупа. Монгольские власти утверждают, что наиболее частыми формами взяток на практике являются денежные средства, материальные ценности, транспортные средства, недвижимость. Они не сообщили о многих случаях, когда взятка давалась путём банковского перевода. Остается неясным, касается ли это всех нематериальных неосязаемых выгод. Соответствующего примера, касающегося такого рода взяток, не было предоставлено во время визита в страну.

В Уголовном кодексе нет определения ни «государственного публичного должностного лица», ни «инострannого публичного должностного лица». Власти Монголии пояснили, что понятие публичного должностного лица относится к лицам, подпадающим под действие Закона о борьбе с коррупцией, как указано в ст. 4 этого закона.¹¹⁶ Однако цель Закона о борьбе с коррупцией состоит не в том, чтобы обеспечить соблюдение уголовного законодательства, а в том, чтобы организовать профилактические мероприятия и повысить уровень выявления коррупции. Чтобы уголовное законодательство было четким и предсказуемым, Уголовный кодекс должен содержать определения всех элементов преступления или, по крайней мере, прямо сослаться на другой законодательный акт. Действующий Уголовный кодекс использует в ст. 22.4 и 22.5, либо термин «публичное должностное лицо» без каких-либо дополнительных объяснений, либо такие термины, как «лицо, наделенное обязанностями в соответствии с законом, административными правовыми актами и соглашениями», или «государственные должностные лица или лица, на которых возложены обязанности в соответствии с законом, административными правовыми актами и соглашениями». Трудности в толковании и сомнения в правильности определения публичного должностного лица остаются. Поэтому предыдущая рекомендация остается в силе.

¹¹⁶ Ст. 4 Закона о борьбе с коррупцией (2006 г., новая редакция 2012 г.).

«Лица, подпадающие под действие настоящего Закона. Следующие лица подпадают под действие настоящего Закона: 1) лица, занимающие исполнительные или руководящие должности в политических, административных или специальных органах государства; 2) лица, занимающие исполнительные или руководящие должности на государственной службе или являющиеся генеральным или старшим бухгалтером в такой службе; 3) управляющие или уполномоченные сотрудники юридических лиц, в которых государство или местная администрация имеют полный или частичный пакет акций; 4) председатель Национального совета и генеральный директор государственного радио и телевидения; 5) руководители и должностные лица неправительственных организаций, временно или постоянно выполняющие определенные государственные функции в соответствии с законодательством; 6) Кандидаты в Президенты Монголии, Парламента или хуралов всех уровней; 7) директора и представители хуралов всех уровней представительства; 8) должностные лица, включенные в список, утвержденный уполномоченным органом; 9) компетентное должностное лицо и член наблюдательного совета Корпорации Фонда будущего наследия, предусмотренные в положении 4.1.7 Закона о Фонде будущего наследия».

Группе мониторинга не было предоставлено никаких объяснений, определений или постановлений судов, описывающих составные элементы преступления, установленные в вышеупомянутых юридических текстах. Перевод кодекса не кажется точным и полностью надежным. Однако фактом является то, что эти две статьи Уголовного кодекса не являются зеркальным отражением друг друга. С одной стороны, это не соответствует международным стандартам, а с другой стороны, различные формулировки могут создавать проблемы при толковании и применении положений судами. Согласно всем международным конвенциям или договорам, которые регулируют активный и пассивный подкуп, в обоих текстах должны встречаться одинаковые общие элементы преступления, написанные в одинаковой форме. Альтернативный законодательный метод мог бы включать все составляющие элементы преступления в тексте одного положения (активный или пассивный подкуп), а затем просто ссылаться на них в тексте другого. Уголовный кодекс Монголии, по-видимому, не использует ни одного из двух методов. Например, ст. 22.4 использует термин «взятка», а ст. 22.5 ссылается на «материальные и нематериальные активы и права собственности на них» и «предоставление услуг со скидкой или бесплатно». В ст. 22.4 взяточничество совершается «в интересах лица/организации, которые предложили взятку», в то время как в ст. 22.5 взяточничество совершается «с целью получения привилегий или иного выгодного положения». Также, как это упоминалось в предыдущем абзаце, определение подкупленного лица в ст. 22.4 и ст. 22.5 различается. Все эти различия создают потенциальные риски, ставящие под угрозу расследования, касающиеся как взяткодателей, так и взяткополучателей, и их посредников. Кроме того, исход дел о коррупции в суде подвергается риску, поскольку обвинения неизбежно лишаются необходимой ясности и предсказуемости.

Выводы

Группа мониторинга приветствует новые положения в Уголовном кодексе, рассматривающие активный и пассивный подкуп как уголовное преступление. Согласно предоставленному переводу УК, в настоящее время предложение, запрос и получение предложения о подкупе преследуются в уголовном порядке. Использование посредников не мешает монгольским властям преследовать в судебном порядке всех участников схемы взяточничества. Однако некоторые важные недостатки остаются. Уголовное преследование взяточничества в пользу третьего лица четко не прописана в законе. Уголовный кодекс не дает определения взятки, а два положения об активном и пассивном подкупе не используют одинаковые формулировки в отношении того, что считается взяткой. Ст. 22.4 прямо не охватывает получение всех нематериальных неденежных выгод. В Уголовном кодексе все еще отсутствует определение государственного должностного лица.

Монголия *частично соответствует* пунктам 1) и 2) рекомендаций 2.1.-2.2.

Монголия *не соответствует* пункту 1) рекомендации 2.3, которая остаётся в силе.

Новая рекомендация 17

1. Привести описание преступления в виде активного и пассивного подкупа в соответствии с международными стандартами, в частности, путем обеспечения того, чтобы одни и те же элементы преступления могли быть идентифицированы как в определении преступления активного подкупа, так и в описании преступления пассивного подкупа, четко определяя взяточничество в интересах третьей стороны и принятие предложения о взятке.
2. Ввести в Уголовный кодекс законодательное определение «взятки», которое будет четко применяться как к активному, так и пассивному подкупу и которое должно включать незаконные нематериальные неосознаваемые выгоды.

3. Ввести в Уголовный кодекс определение национальных государственных должностных лиц, совершивших правонарушения в сфере коррупции, к которым будут относиться все государственные и муниципальные служащие, а также другие лица, выполняющие государственные функции, и кандидаты на выборные должности.
4. Пересмотреть текстовые описания всех преступлений, связанных с коррупцией, в Уголовном кодексе в целях совершенствования законодательной техники и обеспечения большей ясности и предсказуемости юридического текста.

Другие правонарушения

Предыдущая рекомендация 2.1-2.2: Преступления и элементы правонарушения

- 1) Обеспечить введение ответственности за взяточничество в частном секторе и торговлю влиянием в соответствии с международными правовыми нормами; рассмотреть возможность освобождения от ответственности за активный подкуп в случаях вымогательства/запроса взятки, когда взяткодатель сообщил о таком вымогательстве/запросе правоохранительным органам в соответствии с лучшей международной практикой.
- 2) Уточнить термины, используемые в отношении таких правонарушений как злоупотребление полномочиями и отмывание денег для обеспечения правовой определенности; через законодательные поправки и/или изменения в практической работе прямо предусмотреть, что приговор за предикатное правонарушение не требуется для судебного преследования и осуждение за отмывание денег.
- 3) Рассмотреть правонарушение "Улучшение финансового положения с помощью противозаконных средств" для приведения его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН.

Глава 22 нового Уголовного кодекса («Коррупционное преступление») включает 11 видов преступлений. Уголовный кодекс, очевидно, не считает злоупотребление влиянием в корыстных целях уголовным преступлением.

- Взятничество в частном секторе

Согласно п. 1 ст. 22.4 (Получение взятки), преступление в виде получения взятки может быть совершено лицом, имеющим «официальную служебную обязанность». Параграф 3 того же положения относится к лицу, «которое имеет обязанности в соответствии с законом, административно-правовыми актами и соглашениями». Ст. 22.5 (Дача взятки) касается «публичных должностных лиц или лиц, на которых возложены обязанности в соответствии с законом, административными правовыми актами и соглашениями в отношении их обязанностей, полномочий и должностей». Власти Монголии пояснили, что в число лиц, на которых возложены «официальные обязанности», входят должностные лица частного сектора. В качестве примера было приведено дело в отношении директора частной школы, который был осужден за получение взятки. Однако, анализ этих юридических текстов не дает возможности установить, должен ли взяткополучатель быть обязательно государственным должностным лицом, или представители частного сектора также включаются в это положение. Поэтому в соответствующей части рекомендацию нельзя считать выполненной.

- Злоупотребление служебным положением

Статья 22.1. Злоупотребление властью и служебным положением

1. Публичное должностное лицо, злоупотребляющее своей властью, служебным положением или намеренно воздерживающееся от выполнения своих обязанностей, полномочий (предоставленных в соответствии с законом) и должностных инструкций с целью получения преференций для себя или других лиц, наказывается штрафом в размере от 5400 до 27000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности от 2 до 5 лет или ограничением поездок на срок от 1 до 5 лет или лишением свободы на срок от 1 до 5 лет.

2. Публичное должностное лицо, злоупотребляющее своей властью, служебным положением и в результате причиняющее значительный ущерб, наказывается штрафом в размере от 5400 до 27000 единиц, в пересчете на тугрики, с лишением права занимать государственные должности от 2 до 5 лет или ограничением поездок на срок от 1 до 5 лет или лишением свободы на срок от 1 до 5 лет.

3. Если указанное преступление было совершено политически значимым лицом, право такого лица на назначение на публичную должность приостанавливается на срок от 5 до 8 лет, и это лицо подвергается наказанию в виде штрафа в размере 10000-40000 единиц или в виде лишения свободы на срок от 5 до 8 лет.

Монгольские власти подчеркивают, что, хотя предыдущий Уголовный кодекс считал «превышение властных полномочий» уголовным преступлением, новый Кодекс теперь считает таковым «злоупотребление властью». Не ясно, в чём состоит существенная разница между этими двумя понятиями, если таковая вообще имеется. Статья 22.1 Уголовного кодекса квалифицирует злоупотребление властью как действия, так и бездействие государственного должностного лица в отношении его/ее обязанностей или полномочий. Согласно тексту, полномочия, которыми злоупотребляет государственный чиновник, должны быть предусмотрены законом.

В качестве положительного замечания: в отличие от статей, описывающих взяточничество, в ст. 22.1 о злоупотреблении властью конкретно упоминается получение выгод третьей стороной-бенефициаром. Преступление может быть совершено, когда целью государственного должностного лица является получение льгот («преференций») либо для него самого, либо для других лиц. Монголия могла бы использовать эту модель и соответствующим образом улучшить статьи, описывающие взяточничество как уголовное преступление.

Новое положение о злоупотреблении властью более не требует наличия ущерба среди составных элементов преступления. В то время как монгольские власти утверждают, что причинение большого количества убытков должно пониматься какотягчающее обстоятельство, на практике применяется одно и то же наказание. Это еще одно свидетельство проблем с законодательными методами, используемыми в Уголовном кодексе, в которых отсутствует правовая определенность, что может привести к неправильной интерпретации его положений в будущем

Однако на практике, как отмечали монгольские прокуроры, следствие по-прежнему стремится установить ущерб. Следователи все еще требуют, чтобы экономические аналитики идентифицировали и рассчитали ущерб в каждом случае, поскольку это очень ценное доказательство в суде. Конвенция ООН против коррупции не требует такого элемента, поскольку единственным существенным требованием является цель получения неправомерного преимущества. Однако, поскольку нынешняя форма злоупотребления властью в Уголовном кодексе Монголии является довольно новой, ожидается, что судебная практика будет адаптирована к новым элементам преступления.

ИААС представило группе пример злоупотребления властью, когда Министр строительства и городского планирования находился под следствием за нарушение закона о государственных закупках. Утверждается, что Министр санкционировал приобретение 223 единиц жилья для целей аренды по более высокой цене, чем рыночная, тем самым отдав предпочтение определенной строительной компании. Жилища затем сдавались в аренду людям, близким к политической партии Министра вместо того, чтобы предлагать жилье по жребию. Верховный суд вернул дело в суд первой инстанции для пересмотра. Слушание в суде первой инстанции не было запланировано на момент составления настоящего доклада.

Практикующие юристы во время визита в страну выразили противоречивые мнения о том, рассматривает ли статья 22.1 превышение власти государственным должностным лицом в качестве уголовного преступления. Преобладающее мнение заключалось в том, что государственные должностные лица, которые превышают свои полномочия для получения услуг, не будут наказаны в соответствии с новой статьей 22.1. Прокуроры жаловались на эту двусмысленность закона и на проблемы, которые это потенциальный пробел в законе создает на практике.

Представляется важным, чтобы положения уголовного права были очень четкими, особенно те, которые определяют уголовные преступления, с тем чтобы соблюдались фундаментальные требования верховенства права, такие как предсказуемость и правовая определенность. Более того, как заявила Венецианская комиссия в своем *отчете о взаимосвязи между политической и уголовной ответственностью на уровне министров*,¹¹⁷ расплывчатые или слишком общие обвинения в превышении властных полномочий являются уязвимыми для политических злоупотреблений. Понятие злоупотребления властью следует толковать узко и применять с высоким порогом. Закон должен предусматривать дополнительные требования, такие как намерение или грубая небрежность, или преследование личной выгоды для заинтересованного лица или другого лица, или политической партии.¹¹⁸

Международные антикоррупционные стандарты требуют, чтобы злоупотребление властью или злоупотребление служебным положением государственным должностным лицом касалось действий, совершаемых при исполнении служебных обязанностей государственного должностного лица. Монгольские законодатели могут рассматривать превышение власти или узурпацию власти как уголовное преступление, если они того пожелают, но при этом должны соблюдаться те же требования предсказуемости и правовой определенности.

- Отмывание денег

Статья 18.6. Отмывание денег

1. Приобретение, владение или пользование имуществом, деньгами и поступлениями от них, если заведомо известно об их происхождении в результате преступления; сокрытие их незаконного происхождения и их модификация и передача, с целью помочь лицу избежать уголовной ответственности; сокрытие фактической природы, происхождения, места нахождения, расходов, прав владения и собственности, наказывается ограничением поездок на срок от 6 месяцев до 1 года или лишением свободы на срок от 6 месяцев до 1 года.

2. То же преступление, совершенное следующим образом:

¹¹⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e)

¹¹⁸ Ibidem.

2.1. Если происхождение активов, денег и доходов заведомо связано с преступлением, то это наказывается лишением свободы на срок более 5 лет, что рассматривается в Специальной части настоящего закона;

2.2. Продолжаемое совершение;

2,3. Злоупотребление служебным положением, властью и влиянием наказывается ограничением поездок на срок от 1 года до 5 лет или лишением свободы на срок от 1 года до 5 лет.

3. То же преступление, совершенное преступной организацией, наказывается лишением свободы на срок от 10 до 12 лет.

4. То же преступление, совершенное от имени или в интересах юридического лица, наказывается лишением права юридического лица на осуществление определенной деятельности и штрафом в размере от 120 000 до 400 000 единиц, в пересчете на тугрики.

Новое положение об отмывании денег в настоящее время содержится в Статье 18.6 специальной части Уголовного кодекса под одноимённым названием. Предыдущее решение законодателя заключалось в том, чтобы включить статью 166 ч.1 об отмывании денег в главу о преступлениях против собственности. Хотя могут быть некоторые различия между старыми и новыми текстами из-за различий в переводах, представляется, что элементы отмывания денег как преступления остаются такими же, как и в старом Уголовном кодексе (с изменениями, внесенными в 2014 году). Определение отмывания денег как преступления, предусмотренное ст. 18.6 Уголовного кодекса соответствует требованиям Конвенции ООН против коррупции, а также требованиям Транснациональной конвенции ООН против организованной преступности. Удивительно, но новое наказание за преступное отмывание денег намного ниже по сравнению с предыдущим кодексом, если, по крайней мере сравнивать наказания в виде лишения свободы. Предыдущий кодекс за отмывание денег предусматривал штраф в размере от 50 до 100 минимальных размеров заработной платы, арест на срок до 6 месяцев или лишение свободы на срок до 5 лет. Новый кодекс предусматривает наказание за то же правонарушение в виде ограничения на поездки на срок от 6 месяцев до 1 года или лишения свободы на срок от 6 месяцев до 1 года. Это вызывает вопросы относительно действенности такого наказания.

Как показывает статистика, представленная властями, в 2018 году было расследовано четыре случая связанных с отмыванием денег в отношении 14 человек. Не ясно, в скольких из них дела об отмывании денег были связаны с коррупционными правонарушениями.

Служба финансовой разведки (FIU) Монголии заявила, что на основе информации, получаемой от ответственных юридических лиц, они не могут определить, произошла ли подозрительная сделка из-за коррупции или нет. Кроме того, анализ, который они проводят на основе полученной информации, не может включать коррупцию в качестве основного преступления. Поэтому FIU отправляет отчеты о подозрительных транзакциях (STR) не в IAAC, а в Генеральную полицию. Должностные лица FIU также отметили трудности с получением своевременной помощи от других судебных органов в случаях отмывания денег за рубежом.

Следователи и прокуроры отмечали, что им по-прежнему необходимо предъявлять обвинительное заключение и доказывать основное преступление вместе с отмыванием денег - недостаток, который подвергался критике также в предыдущих докладах.

26 апреля 2018 года Парламент принял новый «Закон об отмывании денег и борьбе с финансированием терроризма». Национальный комитет по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма был создан Указом Премьер-министра Монголии №

144 в августе 2018 года. Основные функции Национального комитета состоят в разработке национальной политики и стратегии по AML/CFT, которые должны быть утверждены Правительством Монголии.¹¹⁹ Национальный комитет возглавляет Министр юстиции, а директор Главного разведывательного управления является заместителем председателя. В работе Комитета также принимают участие представители Генеральной прокуратуры, ИААС, Правительства, Министерств финансов и иностранных дел, Банка Монголии, Генерального судейского совета, Комиссии по финансовому регулированию, Главного полицейского управления, Агентства судебных решений, Монгольской таможни, Службы общего налогообложения и Органа государственной регистрации. FIU выполняет функции секретариата Национального комитета.

- Незаконное обогащение

Статья 22.10. Незаконное обогащение

1. Если государственное должностное лицо не может обосновать существенное увеличение своего дохода и имущества законным путём, такой доход и имущество должны быть конфискованы, а право соответствующего должностного лица на назначение на государственную должность приостанавливается на срок до двух лет, и это лицо может понести наказание в виде штрафа в размере 2700-14000 единиц, в пересчете на тугрики, или ограничения поездок на срок от 6 месяцев до 3 лет или лишения свободы на срок от 6 месяцев до 3 лет.

2. Если это преступление было совершено политически значимым лицом, право такого лица на назначение или избрание на государственную должность приостанавливается на срок от 2 до 5 лет, и это лицо может понести наказание в виде штрафа в размере 5400 до 27000 единиц, в пересчете на тугрики, или ограничения поездок на срок от 1 до 5 лет или лишения свободы на срок от 1 до 5 лет.

Определение незаконного обогащения как преступления было улучшено по сравнению с текстом предыдущего Уголовного кодекса. Монгольские законодатели внесли в него элемент неоправданного значительного увеличения доходов или активов. Однако сфера его действия, по-видимому, ограничивается государственными должностными лицами и «политически значимыми лицами», и судя по всему, не распространяется на другие категории публичных должностных лиц. Кроме того, группа мониторинга обеспокоена тем фактом, что данное положение не содержит элемент умысла, что создает риск неоправданного обвинения в совершении действий, которые могут иметь законное объяснение.

Выводы

Власти Монголии не уточнили, считает ли Уголовный кодекс страны взяточничество в частном секторе уголовным преступлением в соответствии с международными стандартами. Новое положение, вводящее уголовное наказание за отмывание денег, предусматривает существенное снижение санкций. Кроме того, для судебного преследования за отмывание денег по-прежнему необходимо доказать предикатное правонарушение. Положение о злоупотреблении властью все еще допускает противоречивые толкования. Хотя группа мониторинга признает некоторые улучшения в уголовном преследовании незаконного обогащения, новое положение еще не полностью соответствует международным стандартам.

¹¹⁹ См. Ст. 221 Закона о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма.

Монголия *не соответствует* пунктам 3)-4) и *частично соответствует* пункту 5) Рекомендации 2.1-2.2.

Новая рекомендация 18

1. Рассмотреть возможность уголовного преследования незаконного использования служебного положения и привести законодательное определение взяточничества в частном секторе в соответствии с международными стандартами.
2. Принять необходимые меры для выяснения масштабов злоупотребления властью с целью обеспечения правовой определенности и предсказуемости.
3. Принять необходимые меры, как в законодательстве, так и на практике, с тем чтобы прямо указать, что осуждение за основное правонарушение не требуется для судебного преследования и вынесения приговора за отмывание денег.
4. Пересмотреть определение преступления «незаконное обогащение», чтобы привести его в соответствие со статьей 20 Конвенции ООН по противодействию коррупции (UNCAC).

Ответственность юридических лиц

Предыдущая рекомендация 2.1-2.2: Преступление и элементы преступления

- 1.) Создать эффективную ответственность юридических лиц за уголовные преступления в сфере коррупции с введением соразмерных и эффективных санкций, в том числе ответственности за отсутствие надлежащего контроля со стороны руководства, позволившего совершить преступление; корпоративная ответственность должна быть самостоятельной и не зависеть от расследования, судебного преследования или осуждения реального правонарушителя.

Власти Монголии не предоставили группе мониторинга перевод всех соответствующих положений Уголовного кодекса об ответственности юридических лиц. Это затрудняет анализ соответствия положений об уголовной ответственности юридических лиц международным стандартам в области борьбы с коррупцией.

Статья 5.1.4. Уголовного кодекса устанавливает, что «если это указано в Специальной части настоящего закона, к юридическому лицу может быть применена уголовная ответственность». Корпоративная ответственность прямо указана в ст. 22.5, предусматривающей уголовную ответственность за дачу взятки, и ст.18.6 об отмывании денег. Параграф 3 ст. 22.5 гласит, что «если это преступление совершено от имени или по поручению юридического лица, право юридического лица на проведение определенных видов операций должно быть отменено, и оно должно быть оштрафовано на сумму 20000-400000 единиц, выплачиваемую в тугриках». В пересчете на местную валюту денежное наказание составляет от 2 000 000 до 400 000 000 тугриков, что означает от 760 до 150 200 долларов США. Ст. 5.1.5 УК указывает, что к юридическим лицам применяются санкции на основании состава преступления, а также уровня ущерба и обстоятельств преступления. Как минимальные, так и максимальные штрафы кажутся слишком низкими. Первый из них почти равен двум средним зарплатам в Монголии, в то время как максимальный штраф, скорее всего, не является значительным для крупной компании, особенно если сравнивать со стоимостью государственных контрактов, составляющей миллионы долларов.

Практическое применение уголовной ответственности юридических лиц в Монголии ограничено. Власти ссылаются только на два примера. Завершенное дело касается директора Национального транспортного центра, который злоупотребил своей властью и предоставил незаконное преимущество юридическому лицу. ИААС провело проверку данного юридического лица, которое затем было наказано штрафом по решению суда. Однако неясно, за какое правонарушение было предъявлено обвинение и было ли осуждено юридическое лицо, поскольку согласно имеющемуся переводу текста Уголовного кодекса, предусматривающего обвинение в злоупотреблении властью (статья 22.1), юридическое лицо не может быть привлечено к ответственности за злоупотребление властью (даже в форме соучастия).

По мнению представителей властей, которые встречались с группой мониторинга, ответственность юридических лиц не является независимой от ответственности физических лиц, совершивших преступление. Юридическое лицо не может преследоваться, если истинный правонарушитель не был осужден, поскольку скрылся, умер, освобожден от ответственности, получил амнистию или оправдан. В то же время привлечение к ответственности юридических лиц не исключает наказания физических лиц, ответственных за правонарушение. Тем не менее, недавнее решение суда по такому делу вызвало озабоченность прокуратуры по поводу того, как судьи интерпретируют это положение. В этом деле торговая компания, перевозящая уголь в Китай, заплатила взятку в 57 миллионов тугриков, чтобы получить лицензию на перевозку. Прокуроры предъявили обвинения как генеральному директору компании, так и самой компании за взяточничество, однако суд попросил прокурора сделать выбор между ними. Физическое лицо в конечном итоге было освобождено от ответственности.

Монгольские законы, по-видимому, не регулируют ответственность лица, занимающего руководящую должность, вследствие отсутствия должного надзора. Они также не защищают компании, имеющие программы по обеспечению соответствия требованиям законодательства.

Прокуроры во время визита в страну заявили, что они не будут преследовать в судебном порядке компанию, если выяснится, что преступление было совершено исключительно в интересах физического лица. Однако, учитывая текст ст. 22,5 п. 3 в отношении преступления, связанного с дачей взятки, юридическое лицо должна быть привлечено к уголовной ответственности в случае совершения преступления «от имени или по поручению юридического лица». Как представляется, в законе нет ссылки на критерий, касающийся выгоды для юридического лица. Опыт стран ОЭСР и стран, не входящих в ОЭСР, показывает, что для присвоения деяния физического лица юридическому лицу могут использоваться различные критерии, не противоречащие международным стандартам. Совершение правонарушения в пользу или в интересах юридического лица может быть одним из критериев, но не обязательным элементом. Например, чтобы инициировать ответственность юридических лиц, только 66% членов Рабочей группы по взяточничеству ОЭСР рассматривают, были ли действия физического лица совершены в пользу или в интересах компании.¹²⁰

Прокуроры признают, что существует острая необходимость в дальнейшем обучении по применению уголовной ответственности юридических лиц. Дальнейшее обучение по той же теме, ориентированное на судей, также приветствуется.

Выводы

Хотя в новый Уголовный кодекс была включена ответственность юридических лиц, наказаниям по этой статье по-прежнему не хватает соразмерности и убедительности. Корпоративная ответственность по-прежнему зависит от осуждения лица, совершившего

¹²⁰ <http://www.oecd.org/corruption/liability-of-legal-persons-for-foreign-bribery-stocktaking-report.htm>.

преступление, и закон не регулирует ответственность лица, занимающего руководящую должность, в отношении отсутствия должного надзора. Судебная практика в отношении этого положения противоречива, и нет единого мнения о его толковании среди судей и сотрудников правоохранительных органов.

Монголия *частично соответствует* пункту 6) Рекомендации 2.1-2.2.

Новая рекомендация 19

1. Продолжить работу над пересмотром положений законодательства об ответственности юридических лиц, предусматривающих пропорциональные и сдерживающие санкции, включая ответственность за отсутствие надлежащего надзора со стороны руководства, и обеспечение того, чтобы корпоративная ответственность не зависела от выявления, судебного преследования или осуждения физического лица-правонарушителя. Предусмотреть стимулы для компаний, принявших эффективные антикоррупционные правила.
2. Продолжить разработку учебных программ для следователей, прокуроров и судей по вопросам ответственности юридических лиц, в том числе с использованием практических примеров из других юрисдикций.

Международное взяточничество

Предыдущая рекомендация 2.3: Определение государственных должностных лиц и взяточничество за рубежом

- 1) Обеспечить соответствие правонарушений в сфере взяточничества с участием иностранных государственных должностных лиц с международными нормами и четко определить такие должностные лица в Уголовном кодексе.

Статья 22.6. Дача взятки должностным лицам зарубежных стран или международных организаций

1. Должностное лицо иностранного государства или международной организации, которое прямо или косвенно требует, получает или принимает взятку в обмен на действия в интересах лица, предлагающего взятку, лишается свободы на срок от пяти до двенадцати лет.

2. Любые действия, совершенные с целью приобретения или сохранения привилегий или иного благоприятного положения, путем передачи, обещания или предложения о передаче материальных и нематериальных активов и прав собственности на них или путем предоставления услуг со скидкой или бесплатно должностным лицам иностранных государств или международных организаций в связи с их обязанностями, полномочиями, должностями и трансграничной деятельностью, подлежат наказанию по закону. Субъекты таких преступлений должны быть отстранены от должностей на государственной службе на срок до трех лет и оштрафованы на сумму от 5400 до 27 000 единиц, в пересчете на тугрики, или наказаны ограничением поездок на срок от 1 до 5 лет или лишением свободы на срок от 2 до 8 года.

Монголия ввела понятие преступления «Дача взятки должностным лицам иностранных государств или международных организаций» в ст. 22.6 УК, что считается шагом вперед. Это положение охватывает элементы дачи, обещания или предложения взятки, а также касается материальных или нематериальных активов (согласно переводу, предоставленному монгольскими властями). Однако неясно, охватывает ли понятие нематериальных активов все виды нематериальных выгод. Более того, отсутствие

определения «должностных лиц иностранных государств или международных организаций» также ослабляет возможности обвинения.

Власти Монголии не привели примеров случаев международного подкупа. Однако, по мнению властей, Монголия обладает юрисдикцией в отношении преступлений, связанных с международным взяточничеством, совершенным за границей, если гражданин или резидент Монголии совершил уголовное преступление за границей, и он/она не были наказаны за границей.

Выводы

Группа мониторинга отмечает прогресс Монголии в уголовном преследовании подкупа иностранных должностных лиц. Однако данное положение, по-видимому, не распространяется на взяточничество, совершенное посредством предложения, обещания или передачи всех видов нематериальных выгод. Четкое определение иностранного публичного должностного лица все еще отсутствует.

Монголия *частично соответствует* пункту 2) рекомендации 2.3.

Новая рекомендация 20

Продолжить работу по улучшению определения преступлений в виде взяточничества с участием иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций в соответствии с международными стандартами и по более четкому определению таких должностных лиц в Уголовном кодексе.

Конфискация

Предыдущая 2.4-2.5: Санкции и конфискация

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, включая конвертированные или смешанные доходы, прибыль с доходов от преступной деятельности и конфискации на основе стоимости; рассмотреть вопрос об отмене бремени доказательства по делам о конфискации (уголовным или гражданским) и ввести расширенную конфискацию.

Статья 7.5. Конфискация имущества и доходов

1. Имущество и доходы, эквивалентные сумме преступных активов и доходов или определенные в качестве возмещения ущерба, причиненного другим лицам в результате преступного деяния, подлежат принудительной конфискации у физических и юридических лиц, совершивших преступление.

(Изменено 11 мая 2017 г.)

2. «Преступные имущество и доходы» означают прямо или косвенно приобретенные материальные и нематериальные активы, их стоимость, прибыль, техническое оборудование и предметы, использованные или подготовленные к использованию для совершения преступления, наказуемого лишением свободы на срок более одного года в соответствии со специальной частью УК Монголии или наказуемого на тот же период лишения свободы за границей.

3. Конфискованные активы (имущество) и доходы направляются на возмещение причиненного ущерба и расходов по уголовному делу. Если сумма преступных доходов и имущества больше, чем ущерб, то они должны быть переведены в доход государственного бюджета.

4. Если установлено, что предметы, их стоимость, полученная в результате совершения преступления, такие как автомобиль, прицеп, огнестрельное оружие, оборудование, специально подготовленное для использования в качестве оружия, находятся во владении виновного лица, то они подлежат конфискации и хранению, или уничтожению, или использованию для устранения причиненного преступлением ущерба.

5. Если активы (имущество) и доходы, полученные от совершения преступления, были переданы в собственность других лиц по законным договорам, тогда суд должен провести соответствующую экспертизу, и ущерб будет принудительно возмещен активами и доходами, не запрещенными для конфискации у физического или юридического лица. Если будет установлено, что о совершенном преступлении было известно, то суд аннулирует контакт для передачи активов и доходов другим лицам и конфискует активы и доходы для устранения причиненного ущерба.

(Изменено 11 мая 2017 г.)

6. Суд должен полностью перечислить в своем решении имущество и доходы для конфискации.

В новом Уголовном кодексе конфискация может применяться к любым средствам и доходам от коррупционных преступлений, наказуемых лишением свободы на срок более одного года, а также прибыли от них (так называемая специальная конфискация средств и доходов от преступлений). Эквивалент их стоимости также может быть конфискован в соответствии с законодательством, однако четкие правила конфискации в стоимостном выражении отсутствуют в законодательных актах, предоставленных властями. Кроме того, Уголовный закон не содержит каких-либо положений о конфискации смешанных доходов от коррупции, что было четко рекомендовано в предыдущем докладе о мониторинге.

Кроме того, конфискация преступных активов, переданных третьим лицам, в соответствии с действующим уголовным законодательством распространяется на ситуации, когда такие активы были переданы в собственность знающей о коррупции третьей стороне с использованием юридического соглашения. То, что, по-видимому, остается не рассмотренным в законе, - это ситуации, когда третья сторона должна была знать о криминальном происхождении переданных активов, а также когда активы прямо или косвенно (например, по указанию) передаются от правонарушителя во владение (а не в собственность) третьей стороне по официальному юридическому соглашению или без такового.

В период 2015–2018 годов в рамках уголовного дел, связанных с коррупцией, были конфискованы активы на сумму 11 523 202,77 долл. США. В 2017 году монгольские суды конфисковали активы на сумму около 24 090 долларов США, связанных с одним делом о незаконном обогащении. Власти сообщили о завершении дела, начатого в 2015 году, когда уголовный суд аймака Дорнод конфисковал активы у трех лиц, причастных к делу о коррупции.¹²¹ Сумма конфискации составила около 33 500 долларов США, и деньги были переведены в Центр профессионального обучения и Управление труда аймака Дорнод для возмещения ущерба, причиненного коррупцией.

Выводы

Монгольские законы предписывают применять конфискацию ко всем коррупционным преступлениям и преступлениям, связанным с коррупцией. Однако смешанные доходы, полученные из легальных и нелегальных источников, не могут быть конфискованы. В законодательстве отсутствуют четкие и всеобъемлющие правила конфискации имущества в стоимостном выражении. Группа мониторинга подчеркивает важность

¹²¹ Дело № 201511000035.

введения уголовной или гражданской расширенной конфискации с перекладыванием бремени доказывания на обвиняемых в случаях, когда возникло подозрение в коррупции. Основания для конфискации доходов от коррупции во владении третьей стороны следует распространить на ситуации, когда третье лицо должно было знать о преступном происхождении активов, а также когда активы прямо или косвенно передаются от правонарушителя во владение третьим лицам на основании юридического соглашения или без такового.

Монголия *частично соответствует* пункту 3) Рекомендаций 2.4-2.5.

Новая рекомендация 21

1. Ввести в законодательство возможность конфискации смешанных доходов, а также четкие правила конфискации имущества (активов) в стоимостном выражении;
2. Ввести расширенную конфискацию (уголовную или гражданскую) с обратным бременем доказывания, когда выдвигалось подозрение в коррупционном правонарушении;
3. Уточнить юридические основания для конфискации активов (средств и доходов от коррупции, а также прибыли от них), находящихся в распоряжении знающих о неправомерном происхождении активов третьих лиц.

Сроки давности

Предыдущая рекомендация 2.6: Неприкосновенность и срок давности

- 2) Увеличить срок давности в отношении преступлений в сфере коррупции; рассмотреть вопрос о создании фиксированного, достаточно длительного срока давности для всех коррупционных преступлений независимо от степени их тяжести; предусмотреть, что срок давности может прерываться при предъявлении обвинений или выполнении прочих процессуальных действий, а также на период действия неприкосновенности.

Монголия не внесла изменений в части срока давности в отношении коррупционных правонарушений, который составляет пять лет. Приостановление срока давности не было введено, и нет статистических данных о количестве случаев коррупции, которые были прекращены в связи с истечением срока давности. Прокуроры жаловались на короткий срок давности, применяемый к большинству коррупционных правонарушений (пять лет). В ответах правительства на вопросник мониторинга также указывается, что срок давности является серьезным препятствием для эффективного преследования коррупционных правонарушений.

Выводы

В отчетный период не было внесено никаких изменений, касающихся регулирования срока давности.

Монголия *не соответствует* пункту 2) рекомендации 2.6, который остается в силе.

Неприкосновенность

Предыдущая рекомендация 2.6: Неприкосновенность и срок исковой давности

- 1) Пересмотреть систему неприкосновенности в отношении должностных лиц государственных органов власти в направлении сужения её применения и

сокращения списка соответствующих должностных лиц в той степени, которая необходима демократическому государству; для остальных неприкосновенность должна быть функциональной, охватывать лишь период выполнения должностных функций, не распространяться на ситуации поимки с поличным, разрешить проведение эффективных следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью; разработать быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев.

Список государственных чиновников, пользующихся неприкосновенностью, по-прежнему очень велик. Никаких изменений в монгольском законодательстве по этому вопросу проведено не было. Согласно закону, тот же институт, который назначил публичное должностное лицо, должен отменить его/ее неприкосновенность. В отношении прокуроров его отменяет Генеральный прокурор, а в случае судей - Генеральный судебный совет. Прокуроры жаловались, что за последние 20 лет только три депутата Парламента потеряли иммунитет. Большинство запросов на снятие неприкосновенности с депутатов отклоняются, в среднем по три отказа в год.

Однако неприкосновенность ограничивается только следственными мерами, которые могут препятствовать парламентской деятельности депутата. К ним относятся такие меры, как личный досмотр, обыск дома, офиса или транспортного средства, а также меры, ограничивающие свободу депутата. В случае *flagrante delicto* неприкосновенность не применяется.

Неприкосновенность охватывает только тот период, когда депутаты выполняют свои полномочия. Тем не менее, такая неприкосновенность имеет общий характер и охватывает все правонарушения, совершенные в этот период. Кроме того, срок давности не приостанавливается в течение первого срока депутатского мандата, поэтому многие парламентарии стремятся получить мандат на следующий срок, и на практике практически нет возможности эффективно провести расследование в отношении депутата Парламента. Власти Монголии не предоставили группе мониторинга информацию о порядке снятия неприкосновенности и применяемых критериях.

Выводы

В течение отчетного периода не было внесено никаких изменений в систему неприкосновенности должностных лиц.

Монголия **не соответствует** пункту 1) рекомендации 2.6, который остается в силе.

Новая рекомендация 22

1) Пересмотреть систему неприкосновенности в отношении должностных лиц государственных органов власти в направлении сужения ее применения и сокращения списка соответствующих должностных лиц в той степени, которая необходима демократическому государству; для остальных неприкосновенность должна быть функциональной, охватывать лишь период выполнения должностных функций, не распространяться на ситуации поимки с поличным, разрешить проведение эффективных следственных мероприятий в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью; разработать быструю и эффективную процедуру лишения неприкосновенности на основе четких критериев.

2) Увеличить срок давности за коррупционные правонарушения; рассмотреть возможность установления фиксированного, достаточно продолжительного срока давности для всех коррупционных преступлений, независимо от их тяжести; оговаривать, что срок исковой давности должен быть прерван в результате предъявления обвинения или других процессуальных действий, а также в течение периода, когда лицо пользовалось иммунитетом.

Эффективное раскаяние и другие средства защиты

Предыдущая рекомендация 2.1-2.2: Преступления и элементы правонарушения

1) Ввести ответственность за взяточничество в частном секторе и торговлю влиянием в соответствии с международными стандартами; рассмотреть возможность освобождения от ответственности за активный подкуп в случаях вымогательства/ запроса взятки, когда взяткодатель сообщил о таком вымогательстве/запросе правоохранительным органам в соответствии с лучшей международной практикой.

Пояснение к ст. 22.5 Уголовного кодекса (Дача взятки) регулирует случай, когда взяточник запрашивает законную государственную услугу у публичного должностного лица и по собственной воле информирует правоохранительные органы о фактах коррупции. В этом случае никакая санкция не может быть наложена на лицо, сообщаящее эту информацию. Когда взятка выплачивается в обмен на незаконную услугу, добровольное сообщение об этом властям не является защитой, но может рассматриваться как смягчающее обстоятельство (ст. 6.5 УК).

Исходя из буквы закона, судьи должны только проверить наличие правовых условий эффективного раскаяния, и не иметь возможности применять его по своему выбору. Поэтому эффективное раскаяние по-прежнему действует автоматически: если правовые условия, предусмотренные ст. 22 были удовлетворены, суд не имеет права не применять оговорку об освобождении от ответственности.

Закон не предусматривает каких-либо временных ограничений для того, чтобы взяткодатель мог сообщить властям о содеянном. Таким образом, взяточник может сообщать о взятке через много лет, и его/ее готовность признаться может быть вызвана не только «эффективным раскаянием», но и недобросовестными причинами или страхом расследования (и наказания).

Как сообщили монгольские власти, суды не применяли положение об эффективном раскаянии с момента принятия нового закона.

Новая рекомендация 23

Пересмотреть сферу применения эффективного раскаяния, исключив его автоматическое действие и ограничив во времени возможность для взяткодателя получить неприкосновенность в результате сообщения о содеянном.

Санкции

Предыдущая рекомендация 2.4-2.5: Санкции и конфискация

- 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).

Система уголовных наказаний в уголовном законодательстве Монголии предусматривает альтернативные санкции за каждое уголовное преступление. В Уголовном кодексе применяются следующие санкции (ст. 5.2-5.7 УК): штраф, общественные работы, ограничение поездок, тюремное заключение и лишение прав.

В случае коррупционных преступлений закон часто предусматривает кумулятивные наказания, в том числе штрафы, лишение прав занимать государственные должности и, в

качестве альтернативы, ограничение поездок или тюремное заключение. Из закона вытекает, что, по крайней мере за коррупционные преступления, тюремное заключение рассматривается как мера *ultima ratio*. На практике, как заявили прокуроры и следователи во время визита в страну, суды обычно выносят решения о штрафах и ограничениях прав в делах о коррупции. По мнению монгольских следователей, прокуроры редко подают апелляции на слишком мягкие приговоры. Представители гражданского общества также жаловались на мягкость санкций, применяемых в делах о коррупции.

По сравнению со ст. 268.1 предыдущего Уголовного кодекса, новый Уголовный кодекс предусматривает наказание за преступление, связанное с получением взятки в обмен на совершение действия в рамках служебных обязанностей (параграф 2 статьи 2.4) с более длительным тюремным заключением, но с меньшими штрафами. Альтернативное наказание в виде лишения свободы в настоящее время составляет от двух до восьми лет по сравнению с предыдущей санкцией от одного до пяти лет. Однако в новом Уголовном кодексе штрафы снизились с 4,660 до 8,980 евро,¹²² по сравнению с 4,900 до 24,000 евро в предыдущем кодексе.¹²³

В заключение следует отметить, что Монголия мало что сделала для обеспечения эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций за коррупционные правонарушения.

В 2017 году ИААС проанализировало судебные решения, чтобы оценить, были ли санкции, применяемые в делах о коррупции, эффективными, соразмерными и действенными. ИААС получило информацию из базы данных судебных решений¹²⁴ и проанализировал уголовные решения за период с 2011 по 2015 годы. На основании анализа судебных документов был сделан вывод, что большинство санкций за коррупционные правонарушения были вынесены в виде штрафа. Планируется, что еще одно исследование примененных санкций охватит период 2008–2018 годов.

Выводы

Хотя новый Уголовный кодекс представляет некоторые изменения в наказании за коррупционные преступления, санкции остаются неэффективными, несоизмерными или не имеющими сдерживающего действия.

Монголия **частично соответствует** пунктам 1) и 2) Рекомендаций 2.4-2.5.

Новая рекомендация 24

1. Пересмотреть уголовные санкции за коррупционные правонарушения и отмывание денег, чтобы обеспечить их эффективность, соразмерность и сдерживающее действие.
2. Собрать и проанализировать статистические данные о применении санкций за коррупционные правонарушения, чтобы определить, насколько они эффективны на практике (например, как часто применяется условное освобождение, как часто тюремное заключение является основной санкцией за серьезные правонарушения).

¹²² Ст. 22.4 п. 2, штраф р за мере от 14000 до 27000 единиц, в пересчёте на тугрики

¹²³ См. Отчет по Монголии об объединённых первом и втором раундах мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, принятого 9 октября 2015 года, стр. 45 (в пересчёте на доллары США - получение взятки, статья 268.1 карается штрафом в размере от 5,610 до 27,500 долл.)

¹²⁴ <http://old.shuukh.mn/eruanhan/1163/view> and www.shuukh.mn.

3.2. Процедуры расследования и наказания за коррупционные преступления

Предыдущая рекомендация 2.8: Применение, толкование и процедура

- 1) Рассмотреть вопрос о доработке Уголовного кодекса и практическом толковании преступлений в сфере коррупции с тем, чтобы заключение об умысле могло быть сделано на основе косвенных доказательств, тем самым исключая требование прямого доказательства намерений.
- 2) Создать необходимый потенциал следователей и прокурорских работников для проведения финансовых расследований и использования косвенных доказательств; поощрять использования внутренней или внешней специализированной экспертизы.
- 3) Обеспечить эффективный доступ должностных лиц правоохранительных органов к банковской, финансовой и коммерческой документации.

Реформа уголовно-процессуального законодательства

Новая редакция Уголовно-процессуального кодекса Монголии вступила в силу 1 июля 2017 года. Группа мониторинга не получила полного текста нового закона и поэтому не может проанализировать все его нововведения.

Согласно одному из изменений, срок предварительной доследственной проверки был сокращён с 19 до 5 дней, в течение которого следователь должен оценить, есть ли основания для возбуждения уголовного дела. Это изменение оказалось проблематичным для следственных органов, включая ИААС, которые проинформировали группу мониторинга о нехватке ресурсов для обеспечения надлежащего анализа в столь короткие сроки.

Когда прокурор соглашается с тем, что дело должно быть возбуждено, оно должно быть зарегистрировано в течение 1 месяца с соответствующим номером. С этого момента начинается прокурорский надзор. Решение не возбуждать дело может быть обжаловано в вышестоящей прокуратуре, а затем Генеральному прокурору.

Расследование может быть прекращено только прокурором, с уведомлением следователей или без него. Если следователь не согласен с решением прокурора о прекращении следствия, он может обратиться к вышестоящему прокурору.

Выявление коррупции

Монголия не ведет всеобъемлющей и достаточной статистики по источникам выявления коррупции. Согласно общей информации, полученной группой мониторинга, коррупционные правонарушения выявляются на основании жалоб, анонимных сообщений, запросов, сообщений средств массовой информации, налоговых отчетов и отчетов FIU.

Монгольские власти также сообщают о растущем сотрудничестве между ИААС и FIU, оба агентства подписали Меморандум о взаимопонимании (МОВ), и в соответствии с этим меморандумом налажен обмен информацией с целью борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма и их предотвращения.

В то же время в течение 2015–2018 годов в качестве основания для возбуждения дела о коррупции использовался только один отчет о подозрительных операциях FIU (полученный из иностранной юрисдикции). Эта ситуация не совсем ясна, если принять во

внимание тот факт, что коррупция является одним из основных правонарушений высокого риска в Монголии.¹²⁵

Таблица 14. Данные об исполнении запросов IAAC Отделом финансовой разведки (FIU)

| Год | Запросы* IAAC | Ответы* FIU |
|-------------------------------|---------------|-------------|
| 2015 | 10 | 10 |
| 2016 | 108 | 108 |
| 2017 | 1,085 | 1,040 |
| 2018 (на конец 3-го квартала) | 1,444 | 1,460 |

Примечание * по количеству юр.лиц.

Источник: информация предоставлена монгольской стороной.

В ходе выезда на место представители FIU отмечали отсутствие обратной связи со стороны IAAC по предоставленным материалам FIU.

Национальный совет по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, созданный в соответствии с новым Законом о борьбе с отмыванием денег и членом которого является IAAC, может быть использован для активизации этого сотрудничества.

В качестве положительного момента следует отметить, что анонимные сообщения в соответствии с законом принимаются в качестве источника выявления коррупции. Так, из 184 анонимных сообщений, полученных IAAC в 2015-2018 гг., 16 послужили основанием для возбуждения дел о коррупции. Кроме того, за этот период было исследовано и задокументировано более 200 таких сообщений, опубликованных в СМИ.

Хотя для выявления коррупции используются разные источники информации, упреждающее использование аналитических инструментов для этой цели по-прежнему отсутствует.

Финансовые расследования и доступ к банковской и финансовой документации

Следственным органам необходимо получить санкцию прокурора для получения доступа к финансовым данным. Власти сообщают, что на национальном уровне получить такой доступ не проблема, в течение 2015-2018 годов не было случаев отказа финансовых учреждений предоставлять такой доступ правоохранительным органам. Однако с введением правила, предписывающего, что все запросы о предоставлении информации должны утверждаться прокурором, процесс подготовки такого запроса занимает на полдня или один день дольше. В целом весь процесс не рассматривается правоохранительными органами как слишком длительный.

В Монголии нет центрального реестра банковских счетов. На практике, если необходимо проверить, есть ли у человека счет и в каком банке, запросы направляются во все 14 коммерческих банков, работающих в Монголии.

До 1 июля 2018 года правоохранительные органы получали информацию из налоговых и таможенных баз данных напрямую путем обмена официальными письмами, но после внесения изменений в законодательство им также необходимо разрешение прокурора для запроса такой информации. Не существует правовой системы для прямого доступа следственных органов к государственным базам данных.

¹²⁵ [APG MER on Mongolia](#), с. 3

В предыдущем раунде мониторинга обсуждалась проблема доступа к информации в тех ведомствах, должностные лица которых расследуются. Проблема, по-видимому, все еще не решена.

ИААС понимает важность финансовых расследований, проводимых по сложным делам о коррупции, и уже нанял одного финансового следователя. По оценкам Агентства, потребуется по крайней мере еще два таких эксперта.

Декларации об активах и доходах редко используются для выявления и расследования коррупционных преступлений.

В этой связи следует отметить, что во многих странах ценный вклад в проведение финансовых расследований предоставляют офисы по возврату активов (ARO), созданные для эффективного отслеживания и идентификации активов, связанных с преступностью, и их дальнейшего замораживания, ареста и конфискации. Хотя существуют различные методы организации ARO, большинство из них создаются в рамках правоохранительных органов или органов прокуратуры.

Не менее важно обеспечить сохранение стоимости изъятых активов, что является задачей офисов управления активами (АМО).

В некоторых странах обе функции ARO и АМО объединены в одном агентстве.

Определенное внимание, по-видимому, уделяется укреплению потенциала сотрудников правоохранительных органов в расследовании и судебном преследовании преступлений, связанных с коррупцией, посредством различных учебных мероприятий.

В 2017 году Генеральная прокуратура (PGO) организовала два учебных курса по вопросам отмывания денег для 40 следователей Полицейского управления. В 2018 году PGO организовало 6 учебных курсов по финансовым расследованиям, каждый по 40 часов для 150 прокуроров столичного и районного уровней.

В 2018 году Азиатский банк развития и PGO совместно организовали учебный курс «Повышение потенциала расследования экономических преступлений» для 70 прокуроров и 30 следователей. Этот курс включал 24-часовую программу для расследования сложных финансовых дел.

ИААС провело мероприятия по подготовке преподавателей из некоторых своих сотрудников, чтобы получить квалифицированных инструкторов по недавно принятому Уголовному кодексу. Это было сделано с привлечением экспертов из Инициативы StAR. Они также организовали несколько учебных курсов совместно с ОБСЕ по таким темам, как борьба с отмыванием денег на национальном и международном уровнях.

С 2012 года Инициатива StAR и ИААС провели несколько учебных курсов по финансовым расследованиям и взаимной правовой помощи и т.п. Представители всех правоохранительных органов и FIU приняли участие в этих учебных курсах.

Предотвращение злоупотребления дискрецией прокуроров

Монгольская система уголовного правосудия основана на принципе обязательного судебного преследования.

Существуют следующие обстоятельства, когда уголовное дело не возобновляется:

- при отсутствии элементов преступления;
- по истечении срока исковой давности;
- когда лицо, причастное к преступлению, умерло (за исключением случаев, когда необходимо провести судебное разбирательство для реабилитации умершего или

возобновления дела в отношении других лиц на основании вновь открывшихся обстоятельств);

- если ранее было вынесено действительное решение о прекращении дела
- когда действия и бездействие не считаются преступлениями.

Этот вопрос находится в компетенции прокуроров, которые могут по своему усмотрению принимать эти решения.

Прокуроры также могут по своему усмотрению определять юрисдикцию. Таким образом, прокуроры уполномочены определять юрисдикцию, когда дело подпадает под действие нескольких следственных органов. В целях обеспечения максимально быстрого и полного расследования прокурор может определить юрисдикцию дела в месте, где было обнаружено преступление, или в месте, где находятся подозреваемый, обвиняемый или большинство свидетелей, или потерпевших. Если следователь узнает, что дело подпадает под юрисдикцию другого следственного отдела или другого органа, дело должно быть передано согласно письменному распоряжению прокурора в соответствующую юрисдикцию.

Некоторые следственные действия, такие как обыски и скрытые следственные действия, санкционируются прокурорами, помимо тех, которые занимаются делами ИААС. Группа мониторинга считает, что важно обеспечить последовательность и качество правоприменительной практики. Еще более важно обеспечить независимость следователей и прокуроров, занимающихся коррупционными делами. Обычно эти цели достигаются путем создания специализированных следственных и прокурорских органов или подразделений с соответствующим уровнем автономии. Хотя к отделу прокуратуры столицы, работающему по делам ИААС, не применяются особые правила автономии, ему обеспечивается определенная специализация. Таким образом, группа мониторинга считает целесообразным наделить прокуроров, курирующих ИААС, полномочиями санкционировать все следственные действия, в отношении которых требуется санкция прокурора, включая обыски и тайные следственные действия.

Сделки о признании вины

Монголия ввела соглашения о признании вины в своё уголовно-процессуальное законодательство. Как и в других юрисдикциях, этот инструмент используется для получения информации, которая может быть полезна для выявления преступной деятельности.

Мониторинговая группа была проинформирована о том, что были примеры сделок о признании вины в делах, связанных с коррупцией, когда взяточники заключали соглашение с прокурорами и предоставляли информацию в обмен на уменьшение наказания.

Не было предоставлено ни юридических положений, ни статистических данных о сделках о признании вины по уголовным делам.

Использование совместных следственных групп другие формы сотрудничества

Монгольское законодательство позволяет создавать совместные следственные группы по делам о коррупции. Этот подход применяется на практике. Например, в 2017 году ИААС, Генеральное Агентство разведки и Генеральная полиция создали 16 совместных следственных групп по делам о коррупции. Группе мониторинга не была предоставлена информация о результатах работы этих групп.

Пороговый уровень доказательств

Как отмечается в Отчете об оценке Монголии и повторяется в предыдущем Отчете о мониторинге, Уголовный кодекс Монголии, по-видимому, не допускает заключений о

наличии умысла на основании косвенных доказательств. Прямое доказательство умысла редко существует или требует поимки преступника с поличным, что предотвращает ретроактивные расследования коррупции. Отказ от заключений о наличии умысла на основании косвенных доказательств создает ненужное препятствие для обеспечения наказания виновных.

Во время предыдущего раунда мониторинга власти Монголии ответили, что косвенные доказательства широко используются следователями, но только в качестве средства поддержки прямых доказательств. Обвинение не может быть основано только на косвенных доказательствах, и в соответствии с законом они должны оцениваться в совокупности с другими доказательствами.

В этом отношении не было внесено никаких изменений в законодательство или практику.

Выводы

Монголия приняла новую версию Уголовно-процессуального кодекса, которая вступила в силу в июле 2017 года. Поскольку группа мониторинга получила лишь небольшие отрывки из этого закона, невозможно провести всесторонний анализ нового правового режима.

Что осталось неизменным в новом законе, так это то, что этап предварительной доследственной проверки был сохранен, но теперь он должен проводиться в более короткие сроки. Наличие этой стадии создает коррупционные риски, так как принятие решения о возбуждении дела зависит от следователя и прокурора. Другая проблема в этом отношении заключается в том, что некоторая информация, включая объяснения потенциальных подозреваемых или свидетелей, собирается на стадии исследования обстоятельств дела, которая находится за пределами уголовного расследования. Монголии рекомендуется продолжить свои реформы и отменить этап доследственной проверки как таковой.

Монголия использует различные источники информации для выявления коррупции, включая СМИ и анонимные сообщения. Однако больше внимания следует также уделять аналитическим отчетам, таким как отчетам FIU, налоговых органов и аудиторов, или информации из баз данных государственных органов, таких как таможня. Эти ресурсы часто являются надежным источником обнаружения коррупции высокого уровня. Сотрудничество между IAAC и FIU становится все более активным, но в основном это касается предоставления IAAC информации по запросу.

Следователи по борьбе с коррупцией получают доступ к финансовым данным и публичным базам данных, таким как налоговые и таможенные документы, по их письменному запросу, утвержденному прокурором. Когда необходимо проверить, в каком банке имеет счёт то или иное лицо, запросы отправляются во все 14 банков, работающих в Монголии.

В этой связи группа мониторинга хотела бы напомнить о мнении, выраженном и в рамках других мероприятий по мониторингу, что доступ к кредитной информации, декларациям активов, налоговой информации и учетным записям имущества требует раскрытия информации о существовании расследования третьим сторонам, которые могут поставить под угрозу текущую следственную деятельность. Эти препятствия для прямого доступа следователей по коррупционным преступлениям представляются необоснованными ограничениями для расследований.

IAAC понимает важность финансовых расследований по сложным делам о коррупции и уже приняло в штат одного финансового следователя, что является шагом вперед. Команда мониторинга ожидает, что это направление получит дальнейшее развитие. В этой связи Монголии рекомендуется создать отдельное подразделение по финансовым расследованиям.

Во многих странах ценный вклад в проведение финансовых расследований предоставляют офисы по возврату активов (ARO), созданные для эффективного отслеживания и идентификации активов, связанных с преступностью, и их дальнейшего замораживания, ареста и конфискации. Хотя существуют различные способы организации ARO, большинство из них создаются в рамках правоохранительных органов или органов прокуратуры.

Не менее важно обеспечить сохранение стоимости изъятых активов, что является задачей офисов управления активами (АМО).

Группа мониторинга также считает целесообразным наделить прокуроров, осуществляющих надзор за IAAC, полномочиями санкционировать все его следственные действия, в отношении которых требуется санкция прокурора, включая обыски и негласные следственные действия.

На основе анализа, представленного выше, группа мониторинга приходит к выводу, что Монголия **частично соответствует** частям 1) - 3) рекомендации 2.8.

Новая рекомендация 25

1. Обеспечить активное выявление коррупции с использованием информации из налоговых, таможенных и других государственных баз данных, аудиторских отчетов и других аналитических источников. Обеспечить эффективное сотрудничество IAAC и FIU в выявлении коррупции с использованием сообщений о подозрительных операциях со стороны FIU и отчетов зарубежных FIU.
2. Создать единый государственный реестр банковских счетов (охватывающий физических и юридических лиц по всей стране).
3. Обеспечить, чтобы следователи IAAC имели прямой доступ ко всем соответствующим государственным реестрам с целью использовать эти данные в качестве доказательств и для других следственных целей.
4. Отменить этап предварительной доследственной проверки в уголовном процессе и внедрить автоматическую систему возбуждения уголовного дела с единым электронным регистром уголовного судопроизводства.
5. Создать отдельное подразделение в IAAC, занимающееся исключительно аналитикой и финансовыми расследованиями.
6. Предоставить специализированным прокурорам, осуществляющим надзор за делами IAAC, возможность предоставлять все прокурорские санкции в расследованиях IAAC.
7. Проводить систематические тренинги для следственного и аналитического персонала IAAC, а также специализированных прокуроров для укрепления потенциала этих учреждений в раскрытии и расследовании коррупционных преступлений, включая новые методы и инструменты расследования, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом (например, заключение сделки о признании вины).
8. Создать специальное(ые) подразделение(я) или орган(ы), отвечающий(ие) за возврат активов и/или управление арестованными активами, и внедрить эффективные процедуры отслеживания, идентификации, изъятия и управления доходами от коррупции.
9. Проводить систематические тренинги для следователей IAAC, специализированных прокуроров и сотрудников вышеупомянутых специального подразделения(ий) или органа(ов) по возврату активов.

Международное сотрудничество

Монголия использует три типа инструментов в качестве правовой основы международного сотрудничества по уголовным делам: двусторонние договоры, заключенные с другими странами; международные конвенции или договоры, такие как Конвенция ООН UNCAC. Когда договор или соглашение не заключено, сотрудничество основывается на принципах справедливости и национальном законодательстве.

Монголия уведомила Генерального секретаря ООН о том, что центральным органом, ответственным за отправку и получение запросов о взаимной правовой помощи (MLA) на основе UNCAC, является Министерство юстиции.

Однако Министерство юстиции не во всех случаях является центральным органом сотрудничества. В зависимости от договора в качестве центрального органа назначается либо Генеральная прокуратура, либо Министерство юстиции. Кроме того, для некоторых многосторонних конвенций центральным органом является Министерство иностранных дел, что подразумевает, что сотрудничество осуществляется по дипломатическим каналам. Власти привели примеры договора с Китаем, согласно которому Министерство юстиции является центральным органом власти, а для России, Казахстана, Южной Кореи, Франции и Швеции центральным органом власти является Генеральная прокуратура.

Власти, опрошенные на месте, жаловались, что количество договоров, подписанных Монголией в области MLA, очень мало, и они считают это серьезным недостатком. Они также жаловались на то, что сотрудничество со странами, с которыми Монголия не связана договором, очень незначительное из-за обязательства использовать дипломатические каналы. В то же время, по-видимому, власти Монголии не очень часто используют другие, неофициальные каналы, чтобы идентифицировать и связаться со своими коллегами, в то время как идентификация правильного органа/лица в запрашиваемой стране представляется очень сложной проблемой.

Среди стран, с которыми сотрудничество кажется очень сложным, власти Монголии указали страны Северной и Южной Америки. Кроме того, они упомянули трудности при коммуникации со Швейцарией, США и Канадой в известном деле о взяточничестве с участием иностранцев в Ойу-Толгой, однако никаких подробностей о деле и причинах вышеупомянутых трудностей не упоминалось.

IACC упомянуло об участии Монголии в некоторых международных сетях, таких как ARIN-AP (Межведомственная сеть по возврату активов для Азии и Тихого океана), в которой Монголия будет председательствовать в 2019 году, а также программа StAR, используемая для выявления похищенных активов, находящихся за границей. Необходимо отметить определённый прогресс в этом направлении. Однако, при использовании таких каналов власти Монголии могут не использовать полученную информацию в качестве доказательства, а только в качестве разведывательных данных. Далее всегда требуется запрос об MLA. Представляется, что можно было бы приложить больше усилий для того, чтобы соответствующие ответственные органы Монголии использовали международное сотрудничество для выявления и установления контактов с центральными органами власти и органами исполнительной власти в других странах.

Например, они могут запросить доступ к онлайн-каталогу компетентных национальных органов в соответствии с Конвенцией ООН по борьбе с коррупцией (UNCAC),¹²⁶ где они могут найти соответствующую контактную информацию национальных органов, уполномоченных получать, обрабатывать и отвечать на запросы об MLA, осуществлять экстрадицию и возврат активов в соответствии с UNCAC, а также информацию об юридических и процедурных требованиях, которые должны соблюдаться в таких запросах. Участие в межправительственных совещаниях экспертов открытого состава в целях расширения международного сотрудничества в рамках UNCAC также

¹²⁶ http://www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html

может быть полезным инструментом для расширения неформальных каналов связи с другими судебными и антикоррупционными органами. Недавняя инициатива ОЭСР по организации совещаний Глобальной сети сотрудников правоохранительных органов против транснационального подкупа также может быть использована в качестве полезной возможности для обмена контактной информацией и опытом. Участие в международных связях антикоррупционных агентств может открыть дверь для заключения двусторонних соглашений между IACC и антикоррупционными органами из других стран, что, в свою очередь, может помочь дальнейшим контактам с органами, ответственными за MLA.

По мнению властей Монголии, все следственные мероприятия, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством, могут осуществляться в рамках MLA, включая специальные следственные мероприятия, такие как негласные операции, прослушивание телефонных разговоров, контрольные поставки. Однако примеры таких операций не были представлены группе мониторинга.

Что касается современных инструментов взаимной правовой помощи, то власти Монголии упомянули совместную следственную группу, организованную совместно с Россией на основе двустороннего договора. Власти Монголии объяснили, что российские следователи прибыли в Монголию и помогли властям Монголии при исполнении запроса. Однако из представленной информации неясно, были ли мероприятия MLA в этом случае выполнены на основании конкретных положений, предусмотренных для совместной следственной группы, например, статьей 49 UNCAC, которая предполагает обмен информацией и доказательствами в режиме реального времени между двумя странами-партнерами, обе из которых возбуждают дела и получают доступ к информации и доказательствам, собранным в другой стране. Или это мог быть обычный запрос MLA, направленный Россией в Монголию, для выполнения которого российские компетентные органы прибыли в Монголию с разрешения монгольских властей, и получили содействие от монгольских следователей/прокуроров. Власти Монголии также упомянули о совместной следственной группе, организованной с Францией.

Участие запрашивающего органа в качестве стороны-помощника во время запрашиваемых следственных действий в рамках исполнения его запроса органом другой страны, оказалось на практике во многих странах очень полезным инструментом для обеспечения общего понимания дела и мер, которые следует предпринять и для ускорения расследования. Однако прокуроры Монголии, по-видимому, не использовали эту возможность, по крайней мере, в прошлом году. Одним из факторов может быть нехватка ресурсов для поездок и перевода.

Одна из жалоб собеседников группы мониторинга в отношении эффективности международного сотрудничества в делах о коррупции была связана с задержками исполнения и отказами в исполнении их запросов о MLA со стороны некоторых стран. Они привели пример отказа, полученный на запрос, направленный в Гонконг. Причина, приведенная властями Гонконга, была связана с несоответствием запроса с законодательством страны-исполнителя. Однако, по-видимому, прокуроры Монголии не участвовали в консультациях с органами, исполняющими запросы, на этапе подготовки запроса, чтобы свести к минимуму риски отказа. Как указывалось выше, одна из причин связана с трудностями определения иностранного партнера и отсутствием практики неофициальных консультаций в целом. Стремление получить информацию перед отправкой запроса о соответствующих правовых требованиях запрашиваемой страны и, при необходимости, вступление в неофициальные консультации с компетентными органами перед отправкой запроса о MLA является ключом к успеху международного сотрудничества. Законодательство разных стран может отличаться, особенно среди стран, которые принадлежат к разным системам права; могут существовать формальные или существенные требования, которые, если они известны заранее, могут быть выполнены, и, таким образом, запрос о MLA может быть успешным. Органам,

работающим над исполнением запроса, может потребоваться задать уточняющие вопросы запрашивающим органам, если они знают, кого спрашивать, и в интересах запрашивающего органа идентифицировать себя перед исполняющими органами.

По мнению представителей международного сообщества, одно из препятствий в международном сотрудничестве по делам Монголии может быть связано с несопоставимостью некоторых законов; некоторые из положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства не полностью соответствуют законодательству запрашиваемых стран. Например, не все страны предусматривают наказания за злоупотребление властью, поэтому в таком случае, когда обоюдное признание соответствующего деяния преступлением является проблемой, запрос Монголии не может быть исполнен. Также есть жалобы международного сообщества на недостаточное качество запросов прокуратуры об MLA.

Когда Монголия является запрашивающим государством, в ходе расследования коррупции следователи (например, IACC) составляют запрос о MLA, прокурор контролирует запрос, а затем Управление по международному сотрудничеству из Генеральной прокуратуры выполняет окончательную проверку.

Власти Монголии упоминают в качестве основных недостатков деятельности в области международного сотрудничества финансовые трудности и тот факт, что переводы очень дороги; те же самые ограничения являются препятствием для поездок прокуроров на соответствующие международные встречи. Им также известно о том, что им необходимо иметь больше информации о соответствующих требованиях национального законодательства стран, в которые они хотят направить запрос о MLA, а также о необходимости дальнейшего обучения в области международного сотрудничества.

Что касается статистики, то единственной информацией, предоставленной IACC, было около 24 запросов о MLA, отправленных по делам о коррупции за последние три года. Из иностранных юрисдикций активы не были возвращены. Кроме того, не поступало входящих или исходящих запросов об экстрадиции в случаях коррупции.

На основе анализа, представленного выше, и с учетом масштабов и характера проблем, с которыми сталкивается Монголия в области международного сотрудничества по делам о коррупции, группа мониторинга приходит к выводу, что Монголия **частично соответствует рекомендации 2.7.**

Новая рекомендация 26

1. Обеспечить эффективную международную взаимную правовую помощь в расследовании и преследовании по делам о коррупции, в частности, путем выполнения рекомендаций Механизма обзора имплементации UNCAC.
2. Расширить число двусторонних договоров, заключенных с другими странами в области международного сотрудничества по уголовным делам.
3. Развивать неформальные каналы связи, чтобы выявлять соответствующих партнеров и связываться с ними.
4. Предоставить необходимые ресурсы для расширения участия IACC и прокуроров в соответствующих международных антикоррупционных сетях и встречах экспертов по международному сотрудничеству.
5. Использовать возможности, предоставляемые инструментами Конвенции ООН по борьбе с коррупцией для международного сотрудничества по делам о коррупции, такими как Онлайн-справочник компетентных национальных органов, и участвовать в межправительственных встречах экспертов открытого состава, в целях укрепления международного сотрудничества.

6. Расширить практику заключения двусторонних соглашений между ИААС и другими антикоррупционными агентствами из соответствующих стран.
7. Поощрять различные формы прямого сотрудничества в делах о коррупции, в том числе в отношении возврата активов, с целью: использования совместных следственных групп; содействия в выполнении запросов компетентными органами государства-получателя; проведения неформальных консультаций перед отправкой запроса и координации действий во время исполнения запроса.
8. Обеспечить, чтобы сотрудники подразделений, ответственных за международное сотрудничество в центральных органах власти, а также следователи ИААС и прокуроры, которые разрабатывают запросы и выполняют запросы о MLA, были хорошо подготовлены, имели адекватные ресурсы, включая переводчиков, необходимые средства связи; чтобы учебные занятия включали передовой опыт и практику, соответствующие проблемы и способы их преодоления, примеры дел из других юрисдикций, а также опыт успешного использования международных организаций и инструментов.
9. Предусмотреть в законодательстве меры по прямому возврату активов, предусмотренные статьей 53 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, а также порядок и условия возврата и распоряжения активами в соответствии со статьей 57 этой Конвенции.

3.3. Наказания за коррупционные преступления

Предыдущая рекомендация 2.8: Применение, толкование и процедура ...

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

Коррупция среди высокопоставленных чиновников

Недавний опрос Фонда Азии о восприятии и осведомленности о коррупции в Монголии показывает, что если в марте 2014 года 37,6% респондентов придерживались мнения, что «в Монголии наблюдался значительный уровень коррупции», то в марте 2018 года доля таких ответов почти удвоилась, достигнув 64,3%. Слияние политических и бизнес интересов воспринималось как основной источник масштабной коррупции в 2017 и 2018 годах.¹²⁷

Почти все собеседники, собравшиеся на месте, подтвердили, что политическая коррупция на высшем уровне является одной из самых серьезных проблем для страны.

Следует отметить, что ИААС пытается решить эту проблему, начав в последние годы ряд расследований о коррупции среди высокопоставленных чиновников.

Например, ИААС проводит уголовное расследование в отношении двух бывших премьер-министров по обвинению в злоупотреблении служебным положением, вынесении

¹²⁷ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2018](#), Фонд Азии, с.56-58

незаконных решений, предоставлении льгот другим лицам в процессе утверждения инвестиционных соглашений.¹²⁸

Другое текущее расследование по так-называемому «делу МСП» уже привело к тому, что действующий депутат, обвиняемый в превышении полномочий, подал в отставку с прежней должности Министра продовольствия, сельского хозяйства и легкой промышленности. Генеральный прокурор просил Парламент лишить обвиняемого депутатской неприкосновенности, но эта просьба была отклонена.¹²⁹

Еще одно дело было возбуждено против бывшего Министра строительства и городского планирования, который манипулировал государственным контрактом на покупку квартир для 223 семей. Министр был осужден за злоупотребление служебным положением и оштрафован. Стоимость контракта, 972.448.955 тугриков, было решено конфисковать у соответствующей строительной компании. Верховный суд вернул дело в суд первой инстанции для пересмотра. Слушание в суде первой инстанции не было запланировано на момент составления настоящего доклада.

Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС) предоставило информацию о деле против бывшего Министра здравоохранения и спорта, который за время своего пребывания в должности получил взятку в размере 5 000 000 тугриков от своего государственного секретаря и 160 000 долларов США от частной компании, которая реализовала проект «Электронное здоровье». Бывший министр был признан виновным и заключен в тюрьму на 5 лет и 1 месяц, а бывший государственный секретарь был оштрафован и лишен возможности занимать государственные должности в течение одного года. В качестве отрицательного момента ИААС отметило, что на предыдущих этапах дело несколько раз возвращалось к прокурору и в суд для дальнейшего расследования, что вызывало обеспокоенность по поводу возможных попыток повлиять на прокуроров и судей.

Большинство примеров громких коррупционных дел относятся к двум типам коррупционных правонарушений - пассивному подкупу или злоупотреблению властью в связи с расходованием государственных средств.

Таблица 15. Статистические данные о должностях осужденных чиновников

| Должность | 2017 | 2018 |
|---|------|------|
| Министр, глава Агентства | 2 | 2 |
| Заместитель министра или руководителя агентства | 0 | 3 |
| Член парламента | 0 | 0 |
| Судья | 0 | 0 |
| Прокурор | 1 | 1 |
| Губернатор и другие | 43 | 80 |

Источник: Ответы правительства Монголии на вопросник мониторинга.

¹²⁸ <https://www.iaac.mn/news/investigation-is-being-conducted-against-two-former-prime-ministers>

¹²⁹ <https://thediplomat.com/2018/11/small-and-medium-sized-outrage-building-over-corruption-in-mongolia/>

Таблица 16. Статистика по видам коррупционных преступлений, расследуемых ИААС

| Коррупционное преступление | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Общее количество расследуемых дел | 238 (345 подозреваемых) | 235 (459 подозреваемых) | 427 (654 подозреваемых) | 1040 (1126 подозреваемых) |
| Общее количество дел, представленных в суды | 55 (23% от всех расследуемых дел) | 67 (23% out of all investigated cases) | 106 (24% out of all investigated cases) | 206 (19% out of all investigated cases) |
| Общее количество дел, по которым были вынесены приговоры | 24 (10% от всех расследуемых дел) | 25 (10% от всех расследуемых дел) | 46 (10% от всех расследуемых дел) | 84 (8% от всех расследуемых дел) |
| Общее количество прекращенных дел на досудебной стадии | 50 (21% от всех расследуемых дел) | 43 (18% от всех расследуемых дел) | 94 (22% от всех расследуемых дел) | 436 (41% от всех расследуемых дел) |

Источник: Ответы Правительства Магнолии на вопросник мониторинга.

Приведенная статистика ясно показывает, что наиболее часто обнаруживаемыми коррупционными правонарушениями в Монголии в 2015–2018 годах были злоупотребление властью, активное и пассивное взяточничество. Все более активная работа ИААС в 2018 году объясняется законодательными поправками, которые исключили ущерб как элемент злоупотребления властью и ввели под его юрисдикцию все уголовные преступления, совершенные сотрудниками полиции при исполнении служебных обязанностей. В качестве положительного изменения следует отметить, что ИААС сосредоточивал свою работу в равной степени как на активном, так и пассивном взяточничестве.

Приведенные выше данные показывают, что примерно 22% всех дел были переданы в суд в течение отчетного периода, и только 9,5% были завершены с вынесением обвинительного приговора. 25% всех расследованных дел были прекращены на досудебной стадии, и в прошлом году количество таких случаев значительно увеличилось. Группа мониторинга хотела бы привлечь внимание монгольских властей к такой разнице в количестве возбужденных и законченных дел и призвать их проанализировать ситуацию с точки зрения причин прекращения дел на досудебной стадии.

Публичный доступ к уголовной статистике, в том числе по делам о коррупции

ИААС делится информацией с общественностью через пресс-релизы и брифинги. Генеральная прокуратура (PGO) создала центральную информационную базу данных по жалобам и запросам по уголовным делам, полученным от граждан. В настоящее время PGO работает над усовершенствованием этой базы.

Отдел исследований и анализа ИААС регулярно проводит оценку тенденций коррупции и публикует результаты на официальном сайте ИААС.

Тем не менее, по-видимому, никакие обобщенные статистические данные о коррупционных преступлениях регулярно не публикуются в открытом доступе.

Группе мониторинга не были предоставлены статистические данные об уголовных санкциях и конфискациях в связи с коррупционными делами. Однако, как уже упоминалось в разделе 3.1., санкции в большинстве случаев представляют собой штрафы.

Выводы

ИААС и соответствующие прокуроры, заслуживают похвалы за их усилия по решению проблемы коррупции среди высокопоставленных чиновников. Эти усилия уже привели к вынесению нескольких приговоров и ряду продолжающихся расследований. Группа мониторинга призывает Монголию следовать дальше по этому пути, продолжая активно бороться с коррупцией на высшем уровне власти.

Другими положительными событиями являются более активное выявление и расследование коррупции, проводимое ИААС, и его равноценное внимание как к пассивному, так и к активному взяточничеству.

В то же время Монголии настоятельно рекомендуется проанализировать ситуацию с расхождениями между числом всех расследованных дел и дел, переданных в суд, особенно в отношении причин прекращения дел на досудебной стадии.

Обобщенная статистика по расследованию, судебному преследованию и рассмотрению дел о коррупции не является общедоступной.

Не было предоставлено информации об улучшении статистических баз данных и методологий сбора, организации и анализа информации по конкретным случаям.

Монголия **частично соответствует** рекомендации 2.8 предыдущего раунда мониторинга.

Новая рекомендация 27

1. Проанализировать расхождения между количеством возбужденных коррупционных дел и количеством дел, переданных в суд, и решить выявленные проблемы, если таковые имеются, связанные с прекращением дел на досудебной стадии.
2. Обеспечить высококачественное расследование и уголовное преследование за коррупционные преступления, ведущие к эффективным судебным наказаниям и к судебному сдерживанию.
3. Добиваться конфискации средств и доходов от коррупции, в каждом деле связанном с коррупцией.
4. Обращать особое внимание на оперативное и эффективное расследование крупных коррупционных дел, а также на эффективное выявление, расследование и судебное преследование за международное взяточничество, отмывание денег и незаконное обогащение.
5. Сообщать общественности об успешном судебном преследовании, осуждении и конфискации в делах, связанных с коррупцией высокого уровня.
6. Обеспечить ведение и регулярное опубликование достоверных и подробных статистических данных о случаях коррупции и отмывания денег, включая все виды коррупционных преступлений и вынесенных приговоров (виды наказаний и количество оправдательных приговоров), а также подробных статистических данных о видах конфискации, включая форму конфискации, вид активов (средства совершения преступления, прямые/косвенные доходы, прибыль), принадлежащих обвиняемому, родственникам, осведомлённой третьей стороне (физическому или юридическому лицу), о размерах эквивалентной конфискации и т. д.

3.4. Органы правосудия по уголовному преследованию коррупции (полиция, прокуратура и судьи, антикоррупционные органы)

Рекомендация 2.9: Специализированные антикоррупционные правоохранительные органы

- 1) Создать независимые подразделения для внутренних расследований в государственных органах, особенно в правоохранительных органах, для увеличения ресурсов и возможностей правоохранительных органов, занимающихся борьбой с коррупцией.
- 2) Укрепить потенциал антикоррупционного органа в области расследования коррупционных преступлений, в частности путем увеличения числа следователей и создания следственных подразделений в регионах.
- 3) Обеспечить эффективную специализацию прокуроров по антикоррупционным делам со специальными гарантиями автономии для соответствующих прокуроров (подразделений).
- 4) Предусмотреть постоянную роль прокурора - от надзора за расследованием до поддержки обвинения в суде.

Система следственных органов, статус и автономия следователей

С 2015 года в Монголии не было создано новых органов по расследованию коррупционных преступлений. В соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, ИААС является органом, на который возложены общие полномочия по расследованию коррупционных правонарушений. Любой другой правоохранительный орган, обнаруживший преступление, связанное с коррупцией, может инициировать расследование, но затем он обязан передать дело ИААС для дальнейшего расследования. Статья 22 Уголовного кодекса предусматривает список из десяти преступлений, связанных с коррупцией, и все они входят в сферу ответственности ИААС. Также все государственные чиновники, перечисленные в статье 4 Закона о борьбе с коррупцией обязаны немедленно сообщать в ИААС любую информацию, связанную с коррупцией, полученную в ходе выполнения своих служебных обязанностей.¹³⁰

Помимо коррупционных преступлений юрисдикция ИААС также охватывает все уголовные преступления, совершенные сотрудниками полиции.

Главное полицейское управление (GPA), однако, обладает общими полномочиями в отношении всех уголовных правонарушений и часто привлекается для поддержки расследований, проводимых ИААС. Поскольку Монголия не создала региональных отделений ИААС (см. раздел 1.4 выше), особенно в сельских районах, полицейские следователи должны оказывать поддержку ИААС.

Все следственные действия и меры утверждаются и контролируются прокурором, при этом следователи не имеют возможности обжаловать решения прокуратуры.

Специализированные антикоррупционные следственные органы - независимость, достаточные полномочия и ресурсы, отчетность

Независимое агентство по борьбе с коррупцией

Организационное размещение, статус, структура, компетентность

Независимое агентство по борьбе с коррупцией (ИААС) является специальным независимым государственным органом, которому поручено проведение операций под

¹³⁰ См. Ст. 8 Закона о борьбе с коррупцией. «Сообщения о коррупции. Должностные лица, упомянутые в положении 4.1. настоящего Закона обязаны незамедлительно сообщать Антикоррупционному агентству любую информацию, связанную с коррупцией, полученную во время исполнения служебных обязанностей. Выполнение долга по сообщениям о коррупции, указанное в положении 8.1. настоящего Закона, не подлежит ограничениям, установленным Законом о государственной, ведомственной и личной тайне».

прикрытием, дознание, расследование и выявление коррупционных преступлений. Как указано в разделе 1.4, агентство также проводит мероприятия по предотвращению коррупции и повышению осведомленности о ней, а также рассматривает и проверяет декларации об активах и доходах лиц, обязанных представлять свои финансовые ведомости в соответствии с законодательством. В соответствии с постановлением Генерального прокурора от 2017 года прокуратура столицы теперь имеет право проверять все уголовные дела, расследуемые ИААС.¹³¹

Следственный отдел ИААС насчитывает 34 сотрудника. В их состав входят 30 следователей, 4 старших и 26 штатных следователей; четыре административных сотрудника, из них два менеджера, и два статистика. Этот департамент также включает справочную службу.

Оперативный департамент, занимающееся специальными методами расследования и секретными операциями, имеет в распоряжении 17 следователей, 3 старших следователя и 8 административных сотрудников. Следователи во время выезда группы на место жаловались на нехватку специалистов в экономической и других технических областях, которые могли бы оказать им помощь в работе, поскольку эти специалисты могут играть ключевую роль в ходе сложных экономических расследований.

Расследования, проводимые вдали от столицы Улан-Батора, по-прежнему нуждаются в привлечении местных полицейских, поскольку в Монголии еще не открыты региональные отделения ИААС. Это существенно влияет на эффективность работы ИААС при расследовании случаев коррупции. В 2011 году ИААС попросил правительство открыть региональные филиалы, но запрос был отклонен. В ходе реализации новой Антикоррупционной стратегии Правительство взяло на себя обязательство создать местные офисы ИААС к концу 2019 года, но к настоящему времени было назначено только 7 региональных следователей.

В результате реформы Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов (см. раздел 3.2), объем работы ИААС значительно расширился. Новый Уголовный кодекс не требует доказывания ущерба для судебного преследования за злоупотребление служебным положением, что напрямую влияет на количество дел, переданных в суд. В то же время уголовный процесс теперь предоставляет следователям меньше времени для доследственной проверки (5 дней вместо 19), после которого может быть возбуждено дело. Это привело к тому, что следователи стали направлять больше запросов о начале основного расследования, поскольку у них не было достаточно времени для оценки обоснованности полученных заявлений.

Недостаточный потенциал ИААС (нехватка человеческих ресурсов, отсутствие региональных отделений) определяет частое тесное сотрудничество с Главным полицейским управлением (ГПА). По словам представителей ИААС, полиция выполняет вспомогательную роль, оказывая содействие в проведении расследований и получая инструкции от ИААС. В районах, удаленных от Улан-Батора, куда сотрудники агентства не могут добраться, именно полиция проводит расследования, связанные с коррупцией. Кроме того, в сложных случаях прокурор может принять решение о создании целевой группы или совместной следственной группы, в которой участвуют ИААС, ГПА, Генеральное Агентство разведки и/или другие правоохранительные органы.

¹³¹ См. Постановление Генерального прокурора № А/67 «Процедурные правила для запросов и претензий и прокурорский надзор за следствием и расследованием по уголовным делам» и Постановление № А/58 «Процедурные правила расследования преступлений, совершенных за пределами территории Монголии, или преступлений, которые были совершены в неизвестных местах, и субординация прокуроров по таким делам».

В целом, оперативные сотрудники ИААС сообщили об отсутствии прямого давления на расследуемые дела. Тем не менее, политики, в отношении которых велось расследование, очень часто публично заявляли о своей невинности, что могло косвенно оказать давление на некоторых следователей.

Назначение следователей

ИААС как правило набирает следователей из числа сотрудников полиции в порядке перевода. Как сообщалось во время выезда на место, процесс набора следователей не является конкурентным. Только вспомогательный персонал нанимается на основе конкурсного процесса. На практике, всякий раз, когда открывается вакансия следователя, руководство ИААС применяет неформальный подход, предлагая наиболее квалифицированным специалистам из других правоохранительных органов перейти на работу в ИААС. Если они согласны, Руководящий совет приступает к их назначению. Хотя такая форма найма может помочь найти опытных правоохранителей, набор и назначение персонала в результате объективных, прозрачных процедур и применения критериев, основанных на личных заслугах, является одним из важных факторов обеспечения независимости антикоррупционных органов. Более глубокие проверки биографии и безопасности также могут применяться в процессе найма сотрудников.¹³²

Кадровые и бюджетные ресурсы

Представители ИААС жаловались на нехватку ресурсов, особенно человеческих, которые не соответствуют растущему объему работы, выполняемой агентством. Например, в 2018 году ИААС расследовало 1040 дел с участием 1126 подозреваемых, а в 2017 году оно расследовало только 427 дел с 654 подозреваемыми. Рабочая нагрузка практически удвоилась, в то время как штат сотрудников остался неизменным - 34 сотрудника в следственном отделе.

Нехватка сотрудников, как и нехватка бюджетных средств, являются основными проблемами, с которыми сталкивается агентство. Во время выезда на место собеседники группы мониторинга заявили о необходимости увеличения нынешнего числа следователей примерно на 50 человек. С этой целью ИААС провело тщательный анализ потребностей агентства и направило в Совет национальной безопасности просьбу о соответствующем увеличении штата следователей. Совет безопасности, чье утверждение требуется по закону, пока не ответил на этот запрос.

Расстановка приоритетов и оценка работы

ИААС не приоритизирует каких-либо конкретных областей коррупции по сравнению с другими. Не существует приоритетов в отношении экономических или социальных областей, уязвимых для коррупции, или на последствиях или ущербе, вызванных коррупцией. Как было указано во время визита в страну, власти рассматривают все жалобы без каких-либо различий. В крайнем случае приоритеты устанавливаются в зависимости от сложности дел и необходимости создания целевых групп. Нет очевидной связи между превентивной деятельностью и антикоррупционной политикой ИААС, с одной стороны, и деятельностью правоохранительных органов, с другой. Нет никаких указаний на то, что проводимое Агентством исследование в областях, наиболее подверженных коррупции, используется для определения приоритетности расследований или что результаты расследований используются отделом по предотвращению коррупции.

Так как существует система обязательного судебного преследования, монгольские власти должны рассматривать любые сообщения о возможном совершении преступления. Тем не менее, недостатком общей концепции и антикоррупционной политики является то, что

¹³² Обзор моделей антикоррупционных органов ACN ОЭСР (2008), с. 26.

на расследования, касающиеся определенных секторов (например, горнодобывающей промышленности или образования), которые являются наиболее подверженными или чувствительными к коррупции, ресурсы больше не выделяются. Значимость для общества случаев коррупции, которые подвергаются судебному рассмотрению, также должны приниматься во внимание как показатель эффективности борьбы с коррупцией.

Главное полицейское управление (GPA)

Несмотря на то, что Главное полицейское управление не может считаться специализированным следственным органом по борьбе с коррупцией, в нижеследующем блоке описываются функции и действия GPA, имеющие отношение к расследованию коррупции.

Власти Монголии сообщили, что в рамках GPA за расследование коррупции отвечают 4428 следователей и сотрудников. Однако неясно, работают ли упомянутые сотрудники только с преступлениями, связанными с коррупцией. Каждый следователь GPA имеет сертификат о высшем образовании, степень бакалавра в области права и имеет опыт работы в этой области от 3 месяцев до 25 лет.

Руководители следственных подразделений GPA отбираются и назначаются в соответствии с процессом, изложенным в «Процедуре повышения квалификации сотрудников», которая регулируется Кодексом 909, утвержденным приказом 4/248 Генерального комиссара 2017 года.

В период с 2015 по 2017 год в рамках Отдела по борьбе с экономическими преступлениями GPA ежегодно проходило более 40 тренингов. В обучении приняли участие около 2500 сотрудников. С января по сентябрь 2018 года было организовано 42 учебных занятий, в которых приняли участие 600 сотрудников. 498 сотрудников приняли участие в специальном учебном классе «Борьба с коррупцией», организованном в общественном центре IAAC в рамках реализации Плана действий. Были проведены и другие учебные занятия по вопросам отмывания денег и другим темам. Обучение обычно состоит из лекций, дебатов и практических упражнений. К тому же были распространены дополнительные учебные пособия и методологические материалы для улучшения знаний и навыков сотрудников, занимающихся борьбой с экономическими преступлениями.

GPA рассматривает нехватку персонала и недостатки законодательной базы как самые большие проблемы, препятствующие работе агентства. Кроме того, предлагается наращивать потенциал сотрудников путем долгосрочного обучения, которое должно включать истории успеха и передовой опыт зарубежных стран.

Специализированные органы (подразделения) прокуратуры - независимость, наличие достаточных полномочий и ресурсов, подотчетность

В Монголии нет ни одного специализированного органа или подразделения прокуратуры по борьбе с коррупцией. Тем не менее, прокуроры контролируют все расследования коррупционных дел, причем все действия должны быть одобрены прокурором. С 2017 года Прокуратура столицы, которая подчиняется Генеральному прокурору, осуществляет надзор в уголовных делах, расследуемых IAAC. В столичной прокуратуре нет в наличии ни специальной процедуры набора прокуроров, ни специального бюджета.

Управление, занимающееся надзором в уголовных делах IAAC, состоящее из 17 прокуроров, входит в состав Прокуратуры столицы. Генеральный прокурор принимает решение о назначении прокуроров в это подразделение без проведения конкурентного отбора. Отдел состоит из двух подразделений. Один из этих отделов, состоящий из 10 прокуроров, отвечает за надзор за делами IAAC, а также за делами, расследуемыми спецслужбами. Другое подразделение из семи прокуроров контролирует дела, расследуемые полицией. На подразделения по делам IAAC и спецслужб не

распространяются никакие специальные правила. Это подразделение не пользуется какой-либо автономией и применяет те же правила, что и вся прокуратура.

Генеральная прокуратура упомянула организацию серии учебных мероприятий для прокуроров и следователей IAAC по темам расследования коррупционных и финансовых преступлений в течение 2015–2018 годов (5 мероприятий за 4 года). Тем не менее, не ясно, получили ли все 10 прокуроров подразделения IAAC пользу от этого обучения.

В соответствии с процедурой при возбуждении дела следователь должен в течение 72 часов представить прокурору письменное заявление о возбуждении дела. После начала расследования прокурор контролирует расследование, проводимое IAAC (или полицией). В Монголии этот же прокурор следит за расследованием, а затем представляет дело суду. Однако, если судебное разбирательство проводится в отдаленной сельской местности и если дело и доказательства являются достаточно убедительными, местный прокурор может участвовать в слушаниях в местных судах. Примерно 30% дел расследуются в отдаленной местности. Тем не менее, власти сообщили, что только в 10% случаев прокуроры столичной прокуратуры не могут присутствовать на судебном процессе и делегируют это местным прокурорам.

Прокуратура столицы совместно с IAAC разработала план действий, согласно которому, при особенно сложных случаях, в дело может быть вовлечено больше прокуроров. Кроме того, прокурор может сформировать оперативную группу следователей. Прокуроры дают следствию указания и инструкции.

Представители столичной прокуратуры считают, что в подразделении, курирующем расследования IAAC, работают более опытные прокуроры. Однако не существует специальной схемы отбора или формально более высоких требований для прокуроров, желающих работать в этом подразделении. Рабочая нагрузка этого подразделения очень высока. Текущее отставание в расследовании дел произошло в 2017 году в связи с резким увеличением их количества вследствие изменения уголовного законодательства. Ни прокуроры столичной прокуратуры, ни IAAC не считают вышеуказанное подразделение специализированным органом по борьбе с коррупцией. Мониторинговая группа хотела бы подчеркнуть, что создание такого подразделения было бы шагом вперед с точки зрения более эффективного соответствия международным антикоррупционным стандартам. В частности, это может быть достигнуто путем дальнейшей специализации существующего подразделения столичной прокуратуры. Специализация должна подразумевать стабильность штата сотрудников прокуратуры в рамках этого подразделения, необходимую им независимость, специальную подготовку и ресурсы.

Специализация судей/судов по коррупционным делам, доступность обучения судей по вынесению судебных решений по коррупционным делам

В Монголии нет специализированных судей или судов по делам, связанным с коррупцией. Процессуальный закон устанавливает юрисдикцию в отношении дела в соответствии с территориальными критериями. В ходе визита в страну как прокуроры, так и следователи выразили обеспокоенность по поводу отсутствия специализации судей по делам о коррупции. Сложность этих дел и потребность в междисциплинарных знаниях для понимания сложных механизмов мошенничества и освоения современных методов расследования требуют специализации и особой подготовки. Наличие специализированных судей по делам о коррупции способствовало бы повышению эффективности уголовного процесса.

IAAC совместно с Генеральным судебным советом, Министерством юстиции, Генеральной прокуратурой и Фондом Азии планируют запустить совместный проект по специализации судей в 2019 году.

Внутренние следственные подразделения в органах уголовного правосудия - мандат, полномочия, статус, эффективность

Власти Монголии сообщили, что подобных независимых органов создано не было. Тем не менее, Генеральная прокуратура имеет департамент внутреннего контроля и безопасности, который выполняет роль дисциплинарного подразделения, расследующего индивидуальное поведение и дисциплинарные нарушения прокуроров. Департамент состоит из пяти прокуроров. Они получают и рассматривают жалобы от общественности, средств массовой информации, в том числе и по телефону с использованием специальной горячей линии. Когда они сталкиваются с признаками коррупции, они уведомляют ИААС. Департаменту также поручено обеспечивать безопасность прокуроров, а также направлять указания и рекомендации прокурорам, с тем чтобы они не совершали неправомерных действий.

Выводы

В связи с резким увеличением рабочей нагрузки ИААС в последние годы, агентство испытывает нехватку персонала. Число следователей ИААС не увеличилось со времени последнего мониторинга, а региональные следственные органы еще не созданы.

Власти не предприняли соответствующих мер для обеспечения специализации прокуроров, контролирующих антикоррупционные дела. Им не предоставили гарантий автономии. По оценкам, в 10% случаев коррупции, все из которых рассматриваются в региональных судах, прокурор столичной прокуратуры, курировавший расследование, не может присутствовать на судебном процессе, поэтому обвинения в суде предъявляют местные прокуроры. Кроме того, местная прокуратура не проводит специальных тренингов по антикоррупционным расследованиям и законодательству.

В государственных органах не было создано независимых внутренних следственных подразделений.

Монголия *не соответствует* рекомендации 2.9.

Новая рекомендация 28

1. Предоставить ИААС необходимые кадровые и финансовые ресурсы, включая достаточное количество следователей, а также экономических, финансовых и других технических специалистов, для обеспечения качественного расследования коррупционных дел.
2. Ввести прозрачную, основанную на способностях, и конкурентную процедуру найма следователей и всего оперативного персонала ИААС.
3. Обеспечить региональные отделения ИААС (которые должны быть созданы) следователями, работающими в регионах.
4. Выделять ресурсы следственному департаменту ИААС с приоритетным направлением в те сектора, которые были определены как наиболее подверженные коррупции. В частности, результаты аналитической деятельности департамента предотвращения коррупции можно было бы использовать для определения соответствующих секторов.
5. Обеспечивать регулярные специализированные тренинги для следователей ИААС, в том числе по современным методам расследования коррупции, финансовым расследованиям, международному сотрудничеству и возврату активов.
6. Продолжить работу по специализации подразделения прокуратуры столицы, отвечающего за надзор в коррупционных делах, расследуемых ИААС, и обеспечить его достаточными ресурсами, автономией и регулярным обучением, в том числе по вопросам коррупционных расследований, финансовых расследований и негласных операций.

7. Рассмотреть вопрос о специализации необходимого количества судей и местных прокуроров, призванных заниматься случаями коррупции и обеспечить для них специализированную подготовку.

4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Предыдущая рекомендация:

- 1) Укрепить систему регулирования финансирования политических партий путем установления ограничений на членские взносы, широко определяя термин «пожертвование», чтобы включить пожертвования в натуральной форме, распространяя ограничения на пожертвования на все организации, связанные или контролируемые партией, определить правила публикации информации о пожертвованиях, запретить пожертвования от компаний, получивших финансирование из государственных закупок или из других открытых источников.
- 2) Обеспечить баланс между частным и государственным финансированием политических партий и ввести ограничения на использование средств, полученных из государственного бюджета. Предоставить государственное финансирование партиям, которые получили определенный уровень поддержки населения на национальных выборах, даже если он ниже избирательного порога.
- 3) Обеспечить прозрачность финансов партий за счет подготовки ежегодных финансовых отчетов с подробной информацией обо всех поступлениях (за исключением крайне малых) и о каждом спонсоре, а также расходах партии; такие отчеты должны быть стандартизированы и подлежат публикации в Интернете.
- 4) Совершенствовать правила раскрытия финансовой информации об избирательной кампании, в том числе представление и публикация финансовых отчетов до дня проведения выборов.
- 5) Безотлагательно создать систему независимого мониторинга и надзора за партийным финансированием и финансированием избирательных кампаний с достаточными ресурсами и полномочиями, в частности, для введения соразмерных и сдерживающих санкций. Рассмотреть вопрос о передаче полномочий по надзору за финансированием политических партий Антикоррупционному агентству. Обеспечить, чтобы Генеральная избирательная комиссия была профессиональным и независимым органом, состоящим из членов, отобранных в соответствии с их способностями, предпочтительно на основе открытого конкурса, и работающих на постоянной основе.
- 6) Пересмотреть правила этики и добросовестности членов Парламента, в том числе процедуры принятия решений о нарушениях, и обеспечить эффективный механизм их исполнения.

Финансирование политических партий было выбрано в качестве сферы для углубленной оценки в рамках 4-го раунда мониторинга Монголии. В данном разделе анализируется ход выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, в том числе приводятся выводы по рейтингу соответствия предыдущей рекомендации. Кроме того, в нем рассматриваются дополнительные аспекты финансирования политических партий в Монголии и делаются новые выводы и рекомендации.

Общие сведения

Монголия является полу-президентской демократической республикой с многопартийной системой. Исполнительная власть осуществляется как Президентом, так и Правительством, а законодательная власть – Парламентом, Великим Государственным Хуралом, который имеет одну палату, состоящую из 76 членов.

Президент является главой государства, который избирается на всеобщих выборах из кандидатов, выдвинутых политическими партиями, имеющих места в парламенте. Президент в консультации с партией или партиями большинства в Парламенте, выдвигает кандидатуру на должность Премьер-министра, отвечает за международные отношения, является главнокомандующим вооружёнными силами и председательствует в Совете национальной безопасности.

Правительство является высшим исполнительным органом. Премьер-министр с одобрения Президента представляет свои предложения о структуре и составе Правительства, а также об их изменениях, Парламенту.

Выборы проводятся в Монголии путем прямого всеобщего голосования следующим образом: президентские выборы - каждые четыре года с избирательной системой, предусматривающей возможность двух туров, парламентские выборы - каждые четыре года с системой «выигрывает набравший наибольшее количество голосов» и местные выборы - каждые четыре года. На парламентских и местных выборах могут баллотироваться как партии, так и отдельные кандидаты.

В настоящее время в Верховном суде Монголии зарегистрировано 28 политических партий, три из которых, Народная партия Монголии (МРП), Демократическая партия (ДР) и Народно-революционная партия Монголии, представлены в Парламенте.

Хотя коалиционные правительства были нормой в Монголии, на последних выборах МРП получила конституционное большинство в более чем три четверти мест, что позволило ей создать единый кабинет в июле 2016 года. Действующий Президент был избран в 2017 году и состоит в оппозиционной партии (ДР), хотя Конституция требует, чтобы Президент приостановил свое членство в партии до начала выборов, следуя принципу национального единства.¹³³

Политическая коррупция находится в сфере повышенного внимания монгольского общества, контроль политиков со стороны бизнеса часто упоминается среди ключевых проблем, за последние годы высокопоставленные политики очень часто находились в центре коррупционных скандалов.

Одним из примеров является так называемое «дело о 60 миллиардах тугриков», когда ряд политиков, якобы, был вовлечен в схему взяточничества, чтобы собрать 60 миллиардов тугриков для своих партийных и избирательных фондов.¹³⁴ Это дело привлекло большое внимание общественности и привело к призывам Президента сместить руководство ИААС¹³⁵ и недавней отставке главы Парламента.¹³⁶

Опросы по восприятию и знанию коррупции, проведенные Фондом Азии, показали, что с 2006 года политические учреждения, такие как политические партии, Парламент и национальное правительство, получили все более негативную оценку общественности и сегодня считаются одними из самых коррумпированных институтов.¹³⁷

В докладе ПИ о добропорядочности бизнеса также говорится, что в последнее время популистские политики начали оказывать негативное влияние на бизнес, включая такое явление, как кумовство. Политические партии становятся все более коррумпированными

¹³³ [IDEA Report on Political Finance in Mongolia](#), p. 13

¹³⁴ [Ahead of Presidential Election, Mongolia Corruption Scandal Has a New Twist](#)

¹³⁵ [Joint Calls for Special Sessions to Removal of IAAC Leadership](#)

¹³⁶ [Mongolia parliamentary speaker ousted amid corruption scandal](#)

¹³⁷ [Survey on Perceptions and Knowledge of Corruption, 2018](#), Фонд Азии, с.9

и оказывают разрушающее влияние на добропорядочность бизнеса. Несмотря на наличие аудиторской системы, созданной Управлением государственного аудита, она не ведет к прозрачности финансирования избирательной кампании и, следовательно, представляет собой серьезную опасность с точки зрения политической коррупции. Кроме того, тесные связи между бизнесом и политикой остаются неконтролируемыми, поскольку отсутствует регулирование лоббирования, в результате чего влияние бизнеса остается непрозрачным и нерегулируемым.¹³⁸

Собеседники как из правительственных, так и неправительственных кругов, во время визита в страну подтвердили, что политическая коррупция в настоящее время является одной из ключевых проблем для страны.

Отраслевая антикоррупционная политика

Обеспечение публичного доступа к информации о политических партиях и финансировании избирательных кампаний является одной из целей Антикоррупционной стратегии Монголии. Документ включает следующие действия для достижения цели:

- создать механизм для разработки и реализации законов и нормативных актов, чтобы сделать финансирование политических партий и соответствующих отчетов прозрачным для общественности, улучшить механизм мониторинга финансовых транзакций политических партий путем регулирования санкций за несоблюдение требований законодательства, чтобы предотвратить получение незаконного финансирования, публиковать отчеты о финансировании избирательной кампании и раскрыть аудиторскую оценку финансовых отчетов, а также эффективно применять соответствующие положения в законодательстве.
- создать систему, позволяющую осуществлять независимый мониторинг финансовых отчетов политических партий, занимающих места в парламенте, и информировать общественность о результатах такого мониторинга;
- обеспечить финансирование из государственного бюджета политических партий, доступное для всех партий, и создать условия, при которых политические партии, не состоящие в парламенте, имеют возможность развиваться и не подвергаться влиянию заинтересованных сторон с точки зрения финансирования
- усовершенствовать Закон о выборах и Закон о политических партиях
- создать систему мониторинга активов и доходов должностных лиц политических партий
- создать правовую основу для участия социальных групп и граждан во влиянии на или лоббировании государственной политики и процесса принятия решений
- расширить участие граждан и организаций гражданского общества в мероприятиях по усилению политической ответственности и повышению прозрачности.

План действий в основном повторяет упомянутые цели в качестве мер, которые должны быть реализованы, но последующее обсуждение доказывает, что правительство явно не заинтересовано в запланированных мероприятиях.

Правовые рамки

Финансирование политических партий в первую очередь регулируется законом о политических партиях (LPP), принятым в 2005 году, который не изменился со времени предыдущего раунда мониторинга, а финансирование избирательных кампаний

¹³⁸ [Business Integrity Country Agenda](#), Mongolia (2018), Транспэрэнси Интернешнл, Монголия. p.7, 17

регулируется Законом о выборах, который был принят в декабре 2015 года и объединяет многочисленные законы о разных видах выборов.

Последний Доклад о прогрессе Монголии (июль 2018 г.) включал информацию о законодательном пакете для улучшения правил финансирования политических партий и избирательных кампаний.¹³⁹

Тем не менее, как выяснилось во время визита в страну, ни одно государственное учреждение, включая Министерство юстиции и внутренних дел, которое в соответствии с указанным Планом действий отвечает за совершенствование соответствующей правовой базы, в реальности не работало над этой проблемой.

Группа мониторинга была также проинформирована о так называемой "рабочей группе", созданной в Парламенте для этой цели. Однако эта группа была создана совсем недавно и на момент визита в страну не имела даже четкого представления о планируемых нововведениях.

В то же время рабочая группа, созданная по решению спикера Парламента, и соответствующие подгруппы работали над новым законодательством о выборах, которое разделит действующий объединённый Закон о выборах на отдельные законы о различных видах выборов.

В рамках запланированной реформы НПО планируется полностью отделить НПО от политических партий. Остается неясным, как это повлияет на область финансирования политических партий, поскольку, как видно из представленной концепции планируемой реформы, НПО уже запрещено делать пожертвования политическим партиям и избирательным кампаниям.

Правовой статус политических партий

LPP определяет политическую партию как союз граждан Монголии, которые в соответствии с конституцией Монголии добровольно объединились с целью осуществления политической деятельности, отстаивания социальных интересов и личных взглядов.

Согласно закону, политические партии имеют следующие права:

- участвовать в парламентских, президентских и местных выборах,
- инициировать и организовывать демонстрации и другие виды деятельности в соответствии с законом,
- защищать права и законные интересы своих членов,
- свободно выбирать свою оперативную структуру, цель, метод своей деятельности, если не указано иное,
- владеть имуществом,
- устанавливать контакт с политическими партиями, международными организациями зарубежных стран, если это не противоречит национальным интересам,
- прочие права, предусмотренные законом.

Все политические партии должны быть зарегистрированы в Верховном суде Монголии. Для регистрации необходимо предоставить данные о финансовом директоре или главном бухгалтере.

Частные пожертвования

¹³⁹ OECD (2018), IAP Progress Update of Mongolia, с. 52

Согласно LPP, доходы партии могут состоять из: членских взносов; пожертвований от членов, физических и юридических лиц; государственного финансирования; продажи товаров с партийной символикой; доходов от издательской и медийной деятельности; доходов от аренды или продажи собственного имущества; доходов от сбережений в банках.

Помимо этих источников, существует также практика, когда партии запрашивают взносы от своих членов при выдвижении их кандидатур. Согласно отчету Международного Института по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (IDEA), сумма «пожертвований от взносов» выросла с 20 млн. тугриков (8 100 долл. США) в 2008 году до 80 млн. тугриков (32 400 долл. США) в 2012 году и до около 100 млн. (41 200 долл. США) в 2016 году.¹⁴⁰

Размер членского взноса должен быть определен правилами каждой из партий, ограничений по максимальной сумме нет.

Закон устанавливает ограничения на частные пожертвования. Максимальная сумма разового пожертвования для юридического лица составляет 10 миллионов тугриков (около 4000 евро), для физического лица - 1 миллион тугриков (400 евро). Дарителю разрешается делать пожертвование одной организации партии не более двух раз в год. Все стороны должны публиковать информацию о своих пожертвованиях (объем информации, подлежащей опубликованию, не указывается).

В отчете IDEA говорится, что политики и корпорации, похоже, нашли способ обойти ограничения, маскируя корпоративные пожертвования как индивидуальные пожертвования и направляя ресурсы кандидатам в качестве «залоговых денег», которые они должны предоставить для получения регистрации для участия в выборах от своей партии¹⁴¹. Существование такой практики и использование членских взносов в качестве канала для предоставления корпоративных пожертвований было косвенно подтверждено некоторыми собеседниками, с которыми члены группы встречались во время визита в страну.

Пожертвования из следующих источников запрещены: от граждан Монголии в возрасте до 18 лет; государства и государственных организаций и компаний; религиозных организаций; международных организаций, иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства; юридических лиц в течении одного года после их создания; анонимных лиц или лиц без указания адреса; юридических лиц, которые обанкротились или просрочили банковские кредиты; других лиц, пожертвования от которых запрещены законом. Исключение международных организаций и иностранных юридических лиц не распространяется на спонсорство проектов, мероприятия, проводимые в сотрудничестве с международными организациями, другими внешнеполитическими организациями, фондами.

В предыдущем отчете по мониторингу была подчеркнута необходимость следующих усовершенствований законодательства:

- Термин «пожертвование» должен быть определен в Законе и должен охватывать «любое преднамеренное действие, направленное на предоставление политических или иных преимуществ политическим партиям», включая пожертвования в натуральной форме (например, бесплатное предоставление офиса, транспорта, оборудования или персонала, бесплатная реклама, спонсорство мероприятий, скидки на товары / услуги).

¹⁴⁰ [IDEA Report on Political Finance in Mongolia](#), с. 16

¹⁴¹ [Там же.](#)

- Все пожертвования и членские взносы должны быть зарегистрированы в документах партии.
- Ограничения на пожертвования должны распространяться не только на саму партию, но и на любое лицо, прямо или косвенно связанное с этой партией или иным образом находящееся под контролем партии.
- Максимальная сумма членского взноса должна быть определена законом таким образом, членские взносы не использовались для того, чтобы обойти ограничения на пожертвования.
- В законе должны быть указаны правила публикации информации о дарителях и пожертвованиях (способ опубликования, какая информация опубликована и т. д.).
- Необходимо уточнить запрет на пожертвования со стороны общественных организаций или компаний, находящихся в государственной собственности, чтобы точно охватить все компании, принадлежащие государству или местному самоуправлению, компании, в которых есть участие государства или местного самоуправления, а также организации, созданные такими компаниями. Также рекомендуется запретить пожертвования от компаний, которые получили, например, в течение предыдущего года определенную сумму государственного финансирования (например, определенный процент от их годового дохода) через государственные закупки или другие подобные механизмы (экспортные кредиты, государственная помощь и т. д.).¹⁴²

Ни один из вышеперечисленных пунктов не был реализован, поэтому все они остаются полностью актуальными.

Еще одной нерешенной проблемой остается отсутствие органа, уполномоченного проводить аудит и надзор в отношении финансирования политических партий. Группа мониторинга хотела бы подтвердить мнение предыдущего раунда мониторинга относительно необходимости определить агентство, отвечающее за проверку партийных финансов и обеспечение соблюдения закона об ограничениях финансирования. Важно, чтобы такое агентство обладало надлежащим уровнем независимости, активно сотрудничало с Генеральной избирательной комиссией (ГЕЦ) и Государственной службой аудита (НАС), обладало реальными полномочиями по надзору и расследованию, включая доступ к информации и применение или инициирование санкций; достаточные ресурсы, включая профессиональный персонал.

Государственное финансирование

Со времени предыдущего раунда мониторинга правила по государственному финансированию остались без изменений. Закон предусматривает два вида субсидий парламентским партиям: одноразовое субсидирование после выборов и дополнительные квартальные выплаты. Партия, имеющая места в Парламенте, получает единовременный платеж в течение трех месяцев после объявления результатов выборов. Каждый голос оценивается в 1000 тугриков (0,354 евро). Партия, которая имеет места в парламенте, также получает ежеквартальные субсидии из государственного бюджета в течение срока полномочий Парламента; за каждое место в Парламенте партия получает 10 миллионов тугриков (3500 евро). 50% этой субсидии должно быть потрачено на избирательные участки для парламентских выборов.

Как и ранее, только парламентские партии (те, которые преодолели избирательный порог - то есть набрали 5% и более голосов на последних общенациональных выборах в 2016 году) имеют право на государственное финансирование. В этой связи группа

¹⁴² ОЭСР, [IAP Third Round Monitoring Report on Mongolia](#), с. 90-91

мониторинга хотела бы повторить заключение предшествующего раунда мониторинга о том, что это не соответствует передовой международной практике - для содействия политическому плюрализму рекомендуется предоставлять государственное финансирование партиям, получившим определенный уровень поддержки, даже если они находятся ниже порогового значения для того, чтобы быть представленными в Парламенте (например, на 1-2% меньше, чем порог прохождения в Парламент).¹⁴³

Таблица 17. Государственное финансирование политических партий в 2017-2018 гг.

| № | Название партии | Количество мест в Парламенте | Финансирование (ежеквартально) | Финансирование (ежегодно) |
|---|--|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1 | Монгольская народная партия | 64 | 640 млн. тугриков (216,3 тыс. евро) | 2,560 млн. тугриков (121 тыс. евро) |
| 2 | Демократическая партия | 9 | 90 млн. тугриков (216,3 тыс. евро) | 360 млн. тугриков 3 (865 тыс. евро) |
| 3 | Монгольская народно-революционная партия | 1 | 10 млн. тугриков (216,3 тыс. евро) | 40 млн. тугриков (13,5 тыс. евро) |

Источник: Информация получена от Правительства Монголии

Согласно отчету IDEA, государственное финансирование остается очень ограниченной частью финансирования политических партий в Монголии - менее 20 процентов их доходов, согласно самым точным оценкам, что делает партии зависимыми от корпоративных пожертвований и залоговых денег. Из 36 млрд. тугриков, потраченных во время выборов, около половины финансировалось самими кандидатами.¹⁴⁴

Прозрачность

Членские взносы и частные пожертвования должны храниться на одном банковском счете, прямые денежные пожертвования не допускаются.

Закон требует, чтобы центральная организация партии подготовила консолидированный финансовый отчет после того, как соответствующие низовые организации представили свои отчеты. Финансы партии должны проверяться ежегодно, а отчеты должны публиковаться.

Верховный суд Монголии отвечает за контроль внутренних правил и платформы партии в отношении их соответствия конституции и законодательству.

В ходе предыдущего раунда мониторинга был сделан вывод о том, что этот режим финансовой отчетности является слишком общим и недостаточным. Никаких изменений в этом отношении не произошло.

Фактически, не существует контроля за соблюдением правил финансирования и отчетности, и соответственно не было введено никаких санкций, подрывающих сдерживающий эффект регулирования в целом.

Финансирование избирательных кампаний

¹⁴³ ОЭСР, [IAP Third Round Monitoring Report on Mongolia](#), с. 92

¹⁴⁴ [IDEA Report on Political Finance in Mongolia](#), с. 19

Согласно закону о выборах, избирательные расходы должны состоять из пожертвований, активов политической партии и капитала кандидата. Максимальный лимит расходов на агитацию должен быть установлен Государственной службой аудита (SAO) по отдельности для каждых выборов.

Пожертвования на избирательную кампанию ограничены 15 млн. тугриков от юридического лица и 3 млн. тугриков от физического лица. Пожертвования из следующих источников запрещены:

- от иностранной организации/иностранного участника совместной организации;
- международной организации;
- от государственной структуры или местной организации самоуправления;
- от гражданина/ки иностранного государства;
- от лица без гражданства;
- от лица, не достигшего 18 лет;
- от юридического лица, находящегося в собственности государственной и местной администрации, юридического лица с участием государственной или местной администрации;
- от юридического лица с налоговой задолженностью, определенной по решению суда или с просроченной банковской ссудной задолженностью и от ликвидированного юридического лица;
- от профсоюзов, религиозных организаций и других неправительственных организаций
- юридического лица, зарегистрированного менее года назад

Все транзакции должны проводиться через специально выделенный счет.

Физическое или юридическое лицо, осуществляющее денежное пожертвование, должно предоставить свой регистрационный номер в банковском документе, а получатель должен вернуть пожертвование, которое не соответствует такому требованию. Пожертвования без какого-либо обратного адреса передаются в государственную казну, как указано соответствующим законодательством.

Если юридическое лицо передало пожертвование для избирательной кампании, пожертвование должно быть отражено в финансовом и налоговом отчете юридического лица. То же правило применяется в отношении пожертвований, поступающих в пользу политических партий, однако специальных правил на этот счет не существует.

Закон требует, чтобы финансовый отчет включал следующее:

- общую сумму доходов, внесенных на счет избирательной кампании, включая доходы от собственных средств кандидата и доходы от пожертвований;
- имя и фамилию спонсора, адрес, сумма пожертвования, тип;
- название юридического лица-дарителя, его адрес, имя и фамилию руководителя, размер и вид пожертвования;
- категорию расходов и метод осуществления;
- общий баланс, местоположение.

Руководитель банка или филиала банка, в котором находится счет, должен подготовить отчет о транзакциях и представить его в избирательный орган соответствующего уровня в течение 45 дней после дня выборов.

Закон о выборах позволяет предоставлять движимое или недвижимое имущество, а также бесплатные услуги в виде пожертвований в натуральной форме на избирательные кампании.

Один человек может делать пожертвования для партии, коалиции или кандидата только один раз в год. За нарушение этого правила должны быть наложены штрафы. Пожертвования такого рода не должны превышать лимит, установленный законом.

В соответствии с новым законодательством Государственная служба аудита несет ответственность за проверку финансирования партий и кандидатов. В течение 90 дней после выборов служба должна опубликовать свои отчеты о финансировании избирательных кампаний, включая имена физических и юридических лиц, которые внесли, соответственно, более 1 млн. тугриков и 2 млн. тугриков.

Закон предоставляет Государственной службе аудита следующие полномочия, связанные с проверкой финансов избирательных кампаний:

проводить аудит и предоставлять заключение об осуществлении расходов, связанных с избирательными кампаниями политических партий, а также расходов кандидатов, участвующих в парламентских выборах;

проводить ревизию и предоставлять подтверждение отчета о пожертвованиях, сделанных физическими и юридическими лицами, политическим партиям, участвующим в парламентских выборах, в течение одного года с начала года выборов;

проводить аудит и предоставлять заключение о финансировании и результатах его использования для выборов кандидата в президенты, если это будет сочтено необходимым Генеральной избирательной комиссией.

В соответствии с законом участники кампании должны направлять свои финансовые отчеты в Генеральную избирательную комиссию, которая направляет их копии в Государственную службу аудита, налоговые органы и в главное управление государственной регистрации. Более того, после выборов соответствующие банки должны проинформировать Государственную службу аудита обо всех спонсорах.

В то же время, на практике, аудит является совершенно недостаточным на данный момент.

Миссия OSCE/ODIHR (Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ) по наблюдению за последними парламентскими выборами в 2016 году сообщила, что ключевых правовых положений, обеспечивающих эффективный надзор SAO разработано не было, и к концу периода кампании SAO не опубликовала каких-либо положений или процедур для проверок финансирования кампании. Несмотря на то, что санкции должны быть эффективными и пропорциональными, чтобы кандидаты могли соревноваться на равных условиях, серьезные нарушения правил финансирования кампании, такие как нарушение лимитов на расходы избирательной кампании или представление фальсифицированных отчетов о финансировании кампании, не подлежат санкциям. Штрафы за другие нарушения правил финансирования избирательной кампании остаются относительно низкими. Кроме того, SAO не имеет права проверять счета избирательных кампаний или налагать финансовые штрафы¹⁴⁵.

В отчете OSCE/ODIHR о последних президентских выборах в 2017 году говорится, что SAO впервые осуществило контроль над финансированием кампании путем проведения необъявленных проверок в избирательных комиссиях в аймаках в первом туре, направленных на проверку точности последующих отчетов партий о расходах. Однако шаблоны отчетности для региональных отделений SAO и партий не были разработаны до

¹⁴⁵ [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report \(2016\). Mongolia Parliamentary Elections.](#)

начала кампании. Не было требований к раскрытию партийных средств или расходов до выборов, и ни одна из партий не предложила подробную информацию о финансировании своих кампаний. Следовательно, было невозможно проверить уровни расходов во время кампании и своевременно устранить нарушение правил финансирования кампании¹⁴⁶.

В отчете IDEA также говорится, что закон не содержит четкого описания процесса и процедуры выбора отчетов партии или кандидата, подлежащих аудиту. Также не указано, что налоговые органы должны делать с копией полученного ими отчета. Кроме того, SAO до сих пор опубликовала только краткое содержание отчетов и проверок, представленных партиями¹⁴⁷.

Согласно должностным лицам Монголии, Государственная служба аудита не получила дополнительных сотрудников для выполнения новых полномочий, что не позволяет ей эффективно выполнять свои задачи.

Закон предусматривает денежные санкции за нарушение правил финансирования избирательных кампаний, но эти санкции никогда не применялись.

Группа мониторинга после визита в страну была проинформирована о том, что нынешние законопроект о различных видах выборов включают положения, предусматривающие увеличение полномочий ревизионного органа в отношении проверки финансирования выборов и публикации отчетов об аудите. Участие налоговых органов будет также уточнено и расширено. Например, если юридическое лицо делает пожертвование на избирательную кампанию, соответствующая политическая партия будет обязана включить пожертвование в свой финансовый отчет. Налоговые органы будут уполномочены проверять и проводить перекрестную проверку финансового отчета о предвыборных кампаниях с отчетом о пожертвованиях и финансировании, публикуемым органом аудита, а также налагать штрафы в случае выявления несоответствия с отчетом аудита.

Выводы

Как уже подчеркивалось в разделе 2.2, политическая коррупция является в настоящее время одной из ключевых проблем для Монголии, ряд высокопоставленных политиков оказался в центре крупных коррупционных скандалов, включая уголовное преследование со стороны иностранной юрисдикции, а политические органы считаются наиболее коррумпированными учреждениями.

Несмотря на то, что Антикоррупционная стратегия страны предусматривает ряд задач по улучшению законодательной базы и практики в отношении финансирования политических партий, ответственные правительственные учреждения не работают над реформированием этой области, и ими, соответственно, не было до сих пор внесено никаких изменений. У группы мониторинга также сложилось впечатление, что внутреннее межведомственное сотрудничество по решению проблем финансирования политических партий является довольно слабым и нуждается в значительном улучшении.

Таким образом, финансирование уставной деятельности политических партий остается плохо регулируемым и не является ни прозрачным, ни подлежащим должной проверке. Скрытые корпоративные пожертвования подпитывают политические партии, что делает их очень зависимыми от частных спонсоров и, следовательно, побуждает партии действовать в интересах последних.

Группа мониторинга призывает Монголию срочно решить эту проблему путем разработки и принятия всеобъемлющей правовой базы в области финансирования

¹⁴⁶ [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report \(2016\), Mongolia Parliamentary Elections.](#)

¹⁴⁷ [IDEA Report on Political Finance in Mongolia](#), p. 21

политических партий. Новый режим должен гарантировать, что политические партии будут регулярно публиковать свои финансовые отчеты в формате открытых данных, которые должны должным образом проверяться.

Также, необходимо обеспечить независимый мониторинг и контроль партийных финансов. Для этой цели следует назначить агентство, уполномоченное проводить аудит и надзор за финансированием политических партий. Важно, чтобы такое агентство имело надлежащий уровень независимости; а также реальные надзорные и следственные полномочия, включая доступ к информации и применение или инициирование санкций; и достаточные ресурсы, включая профессиональный персонал.

Упомянутые лазейки могут также чреваты финансированием политических партий из средств, полученных незаконным путем. В этой связи важно обеспечить, чтобы политические партии были охвачены национальным режимом противодействия отмыванию денежных средств (AML).

Финансирование избирательных кампаний более регламентировано, но его достаточный аудит не обеспечен, а опубликованные финансовые отчеты не являются информативными. Следовательно, общий механизм контроля за финансированием избирательных кампаний не является эффективным и действенным. На момент одобрения данного доклада власти Монголии работали над новым законодательством о выборах, которое могло бы повысить роль аудита и налоговых органов в области контроля за финансированием избирательных кампаний.

Монголия не соответствует рекомендации 3.7 предыдущего раунда мониторинга.

Новые рекомендации 29

1. Укрепить систему регулирования финансирования политических партий путем установления ограничений на членские взносы, широко определяя термин «пожертвование», чтобы включить жертвования в натуральной форме, распространяя ограничения на жертвования на все организации, связанные или контролируемые партией и ее представителями, определить правила на публикацию информации о жертвованиях, запрещающие жертвования от компаний, получивших финансирование из государственных закупок или из других открытых источников.
2. Обеспечить баланс между частным и государственным финансированием политических партий и ввести ограничения на использование средств, полученных из государственного бюджета.
3. Предоставить государственное финансирование партиям, которые получили определенный уровень поддержки населения на общенациональных выборах, даже если процент проголосовавших за эти партии ниже избирательного порога.
4. Обеспечить полную прозрачность партийных финансов, требуя подробных ежегодных консолидированных финансовых отчетов, содержащих данные о всех взносах (кроме очень мелких) и о каждом дарителе, а также отчет о всех расходах партий.
5. Обеспечить, чтобы подробные сводные финансовые отчеты политических партий были стандартизированы и опубликованы в интернете.
6. Усовершенствовать правила раскрытия информации о финансах избирательной кампании, включая представление и публикацию подробных финансовых отчетов до дня выборов.
7. Безотлагательно создать систему независимого мониторинга и надзора за партийными финансами и финансированием избирательных кампаний с

достаточными ресурсами и полномочиями, в частности, для введения пропорциональных и сдерживающих санкций.

8. Рассмотреть вопрос о передаче полномочий по надзору за финансированием политических партий Антикоррупционному агентству.
9. Обеспечить, чтобы Генеральная избирательная комиссия была профессиональным и независимым органом, состоящим из штатных членов, отобранных в соответствии с личными заслугами, предпочтительно на основе открытого конкурса.
10. Обеспечить, чтобы финансирование политических партий (финансовые операции, осуществляемые политическими партиями и их менеджерами) охватывалось национальной программой по борьбе с отмыванием денежных средств.

www.oecd.org/corruption/acn/

