Организация Объединенных Наций CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.9

Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
14 June 2018
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления
Первая часть возобновленной девятой сессии
Вена, 3–5 сентября 2018 года
Пункт 2 повестки дня
Обзор хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

Стр.

II. Резюме 2
Мозамбик 2

V.18-04098 (R) 090718 100718

Просьба отправить на вторичную переработку

II. Резюме

Мозамбик

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

Мозамбик подписал Конвенцию против коррупции 25 мая 2004 года и ратифицировал ее 9 апреля 2008 года.

Конвенция является неотъемлемой частью национального законодательства Мозамбика и приобрела силу обычного закона после ее ратификации парламентом (ст. 18 Конституции). Правовая система основана на принципах португальского гражданского права и нормах обычного права.

Соответствующий обзор в отношении Мозамбика был проведен во втором году первого цикла функционирования Механизма обзора хода осуществления Конвенции (CAC/COSP/IRG/I/2/1/Add.34).

Основными учреждениями, на которые возложена борьба с коррупцией, являются Главное управление по борьбе с коррупцией (португальская аббревиатура: GCCC) при Генеральной прокуратуре, Центральная комиссия по вопросам служебной этики, Подразделение Мозамбика для сбора оперативной финансовой информации (ПОФИМ), Министерство государственного управления и публичной службы и Банк Мозамбика.

Мозамбик принял целый ряд законов о предупреждении и противодействии коррупции, включая Закон о Главном управлении по борьбе с коррупцией, Закон об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления, Закон о предупреждении и пресечении отмывания денежных средств и финансирования терроризма и Закон о создании Подразделения для сбора оперативной финансовой информации.

2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции

2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции; орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции (ст. 5 и 6)

В 2012 году Мозамбик принял Стратегию развития и реформирования государственного управления, направленную на повышение профессионализма, добросовестности и подотчетности в сфере государственного управления. Стратегия реализуется на основе пятилетних планов действий, которые отражены в конкретных планах по отдельным отраслям и провинциям. В рамках этих усилий к настоящему времени осуществлен ряд конкретных мер по борьбе с коррупцией, включая принятие новых законов и создание Центральной комиссии по вопросам служебной этики и отраслевых комиссий по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими. Вместе с тем данная Стратегия ориентирована только на публичный сектор, в то время как коррупция в частном секторе остается вне сферы ее охвата. Функции надзора за осуществлением Стратегии и подготовки ежегодных докладов о ходе соответствующей работы возложены на Министерство государственного управления и публичной службы и на Межведомственную комиссию по реформированию публичной службы.

Главное управление по борьбе с коррупцией является основным органом, ответственным за предупреждение и противодействие коррупции. Оно проводит различные профилактические мероприятия, включая реализацию совместно с Министерством образования соответствующих инициатив в рамках школьных программ, распространение среди общественности информационных материа-

лов и организацию тематического обучения. Главное управление заключило соглашения с несколькими государственными и частными учреждениями. Хотя Главное управление и осуществляет общую координацию проводимой на национальном уровне работы по предупреждению коррупции (ст. 80 Органического закона о Генеральной прокуратуре), его практическая роль в реализации Стратегии развития и реформирования государственного управления остается неясной.

Главное управление является специализированным органом Генеральной прокуратуры (ст. 78 и 79 Органического закона), пользующимся функциональной автономией и имеющим собственный бюджет. Вместе с тем оперативная автономия Генеральной прокуратуры законодательством предусмотрена (ст. 234 Конституции; ст. 2 и 3 Органического закона), в то время как независимость Главного управления в правовом отношении никак конкретно не обеспечивается. Функции директора Главного управления выполняет Заместитель Генерального прокурора. Директор назначается и освобождается от должности Генеральным прокурором (ст. 81 Органического закона). Штат Главного управления (в частности, следователи, бухгалтеры, ревизоры, прокуроры) сформирован из сотрудников, командированных различными государственными органами. Генеральная прокуратура надзирает за процессом командирования, однако, судя по всему, эта процедура не является единообразной и недостаточно ясна.

Государственные органы периодически инспектируются Министерством финансов и Административным судом. Любые выявленные факты, связанные с коррупцией, доводятся до сведения Главного управления по борьбе с коррупцией для принятия последующих мер.

Текущий надзор за оценкой правовых документов и внесением в них необходимых изменений возложен на Национальный директорат по правовым и конституционным вопросам при Министерстве юстиции.

Для оценки удовлетворенности граждан качеством государственных услуг были проведены два национальных обследования (в 2005 и 2010 годах). Кроме того, два исследования (в 2004 и 2010–2011 годах) были проведены Межведомственной комиссией по реформированию публичного сектора, и были организованы две национальные конференции по вопросам противодействия коррупции (в 2013 и 2015 годах), в которых приняли участие представители правительства, гражданского общества и научных кругов.

Мозамбик участвует в различных международных антикоррупционных инициативах и форумах, включая Комитет по борьбе с коррупцией Сообщества развития Юга Африки (САДК), Группу по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ЕСААМЛГ) и Африканский антикоррупционный центр Содружества. Главное управление по борьбе с коррупцией заключило ряд соглашений с партнерами из нескольких португалоязычных и соседних стран.

Внимание властей Мозамбика было вновь обращено на их обязательство в соответствии со статьей 6 (3) Конвенции информировать Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о названии и адресе органа, ответственного за предупреждение коррупции.

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

Порядок приема на работу, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку публичных должностных лиц регулируется Общим уставом должностных лиц и государственных служащих и принятым в связи с этим соответствующим указом. Министерский указ № 61/2000 подробно регулирует порядок приема на работу, включая такие аспекты, как публикация уведомлений о вакансиях, формирование состава жюри и процедуры отбора кандидатов. В публичных органах действуют собственные процедуры приема на работу и за их

использование отвечают созданные с этой целью департаменты людских ресурсов. Жалобы, касающиеся приема на работу, могут быть поданы в жюри, в принимающую на работу организацию или в Административный суд. В Указе № 54/2009 о системе карьерного роста и материального поощрения изложены правила, регулирующие вопросы продвижения по службе и выплаты вознаграждения за труд. Вознаграждение состоит из окладов и надбавок, а его размер зависит от рода деятельности публичных служащих, их категории или функциональных обязанностей (ст. 48 Общего устава).

Существует установившаяся практика ротации публичных должностных лиц, занимающих должности, которые при проведении второго национального обследования по проблеме коррупции были признаны уязвимыми с точки зрения коррупции (например, должности сотрудников налоговых органов, дорожной полиции, таможни).

Программы обучения публичных должностных лиц по вопросам противодействия коррупции осуществляются в основном Министерством государственного управления и публичной службы, а также Главным управлением по борьбе с коррупцией и рядом отраслевых учебных учреждений.

Критерии, установленные для кандидатов, выбираемых на публичную должность, изложены в Законе о выборах Президента и депутатов Парламента, Законе о выборах председателей муниципальных советов, Законе о выборах депутатов провинциальных собраний, Законе об Омбудсмене и в Общем уставе должностных лиц и государственных служащих. Выбранные публичные должностные лица должны в обязательном порядке предъявить декларации об активах (ст. 58 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления).

Хотя некоторые соответствующие положения уже содержатся в Законе о выборах Президента и депутатов Парламента, власти Мозамбика признали необходимым принять новый закон, с тем чтобы всесторонне охватить вопросы финансирования выборов и обеспечить необходимую прозрачность.

Закон об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления по существу служит кодексом поведения и устанавливает обязанности и этические нормы для публичных должностных лиц, а также регулирует, среди прочего, вопросы, касающиеся деклараций об активах, коллизий интересов, получения даров, внеслужебной деятельности и внеслужебных занятий. Вместе с тем какая-либо информация о том, были ли при разработке Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления приняты во внимание соответствующие инициативы региональных, межрегиональных или многосторонних организаций, практически отсутствует.

Ежегодные декларации об активах должны в обязательном порядке представляться теми категориями публичных должностных лиц, которые перечислены в статье 58, и касаться активов, находящихся как в Мозамбике, так и за его пределами, а также активов членов их семей (ст. 20, 57–59 и 62). Генеральная прокуратура в рамках деятельности своих комиссий по приему и проверке деклараций выполняет в данном случае функции депозитария и контрольного органа (ст. 61–63). Вместе с тем прокуроры обязаны представлять свои декларации в Административный суд (п. 2 ст. 61). Любое лицо, обосновавшее свою заинтересованность в ознакомлении с декларациями, может получить к ним доступ, однако дальнейшее распространение или публикация содержащейся в них информации запрещены (ст. 66–69).

Публичные должностные лица не могут заниматься внеслужебной деятельностью, которая может повлечь за собой возникновение коллизии интересов (ст. 25 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления, ст. 7 и 8 Общего устава). При выходе в отставку с публичной должности может быть установлен двухлетний период, в течение которого будут

действовать ограничения в отношении последующей профессиональной деятельности (ст. 45 и 46 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления).

Принятие даров определенной стоимости (п. 2 ст. 41 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления) в целом разрешено, однако в тех случаях, когда дары поступают от лиц, заинтересованных в решениях, принимаемых соответствующими публичными должностными лицами, и когда такие дары не являются обычным знаком внимания или подарком, который вручается по особым случаям, в отношении принятия даров действует принцип абсолютной недопустимости (ст. 26 и 40–42). Если у публичного должностного лица возникают сомнения относительно того, могут ли быть приняты те или иные дары, оно обязано проконсультироваться по этому вопросу в своей внутриведомственной комиссии по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими или, при отсутствии таковой, со своим руководителем (ст. 41).

Публичные должностные лица обязаны самостоятельно выявлять возможность возникновения у них коллизии интересов (как это предусмотрено ст. 19, 25, 35 и 36) и информировать об этом свои соответствующие комиссии по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими или своих руководителей (ст. 36 и 48).

Несоблюдение указанных требований считается дисциплинарным правонарушением, которое влечет за собой наказание в виде штрафа или же увольнения с работы (ст. 70–88 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления, ст. 78–114 Общего устава). Публичные органы используют также собственные механизмы дисциплинарных наказаний и наложения санкций. Кроме того, комиссии по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими обязаны выявлять случаи возникновения коллизий интересов и могут рекомендовать соответствующим органам применить необходимые дисциплинарные меры. Работу комиссий по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими контролирует Центральная комиссия по вопросам служебной этики, которая передает сведения о допущенных нарушениях Главному управлению по борьбе с коррупцией для их последующего рассмотрения (ст. 55 Закона об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления).

Публичные должностные лица обязаны сообщать своим руководителям об известных им противоправных деяниях, включая коррупцию (ст. 39 Общего устава). Несоблюдение этого требования считается дисциплинарным правонарушением (ст. 86 Общего устава). Кроме того, любое лицо может сообщить о фактах коррупции в Главное управление по борьбе с коррупцией, в том числе в анонимном порядке (ст. 12 и 13 Закона о Главном управлении по борьбе с коррупцией). Защита лиц, сообщающих информацию, законодательством предусмотрена (ст. 13 Закона о Главном управлении по борьбе с коррупцией и Закон № 15/2012).

Независимость судебных органов гарантирована (ст. 217 Конституции). В Уставе для судей перечислены обязанности судей и содержатся, в том числе, положения о процедурах назначения на должность и проведения дисциплинарных разбирательств (ст. 4). Основным органом самоуправления и дисциплинарным органом является Высший судебный совет (ст. 202–222 Конституции). Такой орган, как судебная инспекция, проводит регулярные проверки в судах и рассматривает жалобы, касающиеся выполнения судьями своих обязанностей.

Автономия органов прокуратуры в законодательстве закреплена (ст. 2 и 3 Органического закона). В Общем уставе Генеральной прокуратуры перечислены установленные для прокуроров права, обязанности и этические нормы. В настоящее время проводится работа по подготовке специального кодекса этических норм для прокуроров. Основным управленческим и дисциплинарным органом является Высший совет государственных прокуроров.

Судьи и прокуроры обязаны представлять декларации об активах в обязательном порядке. Систематическая работа по подготовке судей и прокуроров по вопросам, касающимся соблюдения принципов честности и неподкупности, не проводится.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

Указом № 5/2016 установлен правовой режим, применимый в отношении любых публичных закупок. В Мозамбике существует децентрализованная система, в рамках которой каждая организация-заказчик сама назначает орган, ответственный за управление закупками. В Министерстве финансов имеется группа функционального надзора за осуществлением закупок, которая отвечает за проведение инспекций, оказание технической поддержки и подготовку сотрудников подразделений, управляющих закупками, а также за разработку инструкций и пособий по вопросам закупок. В Указе регламентируются различные методы осуществления закупок (ст. 6–8), порядок направления приглашений к участию в конкурсных торгах (ст. 32 и 33), требования к участникам (ст. 21–26) и процедуры представления и оценки конкурсных предложений (ст. 51–60). Наряду с общепринятым методом, каковым является проведение открытых торгов, могут также использоваться специальные методы закупок, в частности в случаях, когда такие закупки связаны с выполнением международных соглашений и некоторыми, в том числе недорогостоящими, работами и услугами (ст. 6–8). Жалобы могут быть направлены в подразделение организации-заказчика, отвечающее за управление закупками, при этом дальнейшие апелляции могут быть поданы в группу функционального надзора за осуществлением закупок или в административные суды (ст. 275–276). Указанная группа обеспечивает подготовку сотрудников, ответственных за осуществление закупок (ст. 19).

Все процессы, имеющие отношение к управлению публичными средствами, регулируются с помощью электронной системы управления государственными финансами (e-SISTAFE). Закон о системе управления государственными финансами устанавливает систему ведения бухгалтерского учета и аудиторские стандарты (ст. 36–63) и требует от публичных органов вести учет и отчитываться о всех доходах и расходах (ст. 14 и 15). Закон предусматривает подсистему внутреннего контроля для осуществления надзора за использованием публичных средств и контроля за соблюдением действующих норм (ст. 62–64). За осуществление надзора в сфере публичных доходов и расходов отвечает Административный суд (ст. 4 Указа № 24/2003). Вся публичная финансовая отчетность хранится в Министерстве финансов. По распоряжению Министерства финансов в публичных органах могут проводиться независимые аудиторские проверки. Несоблюдение требований Закона о системе управления государственными финансами влечет за собой финансовую, дисциплинарную, уголовную и гражданскую ответственность (ст. 66 Закона, ст. 517 и 518 Уголовного кодекса). В конце каждого финансового года правительство готовит сводную балансовую отчетность, графики бюджетного контроля и ведомости бюджетных поступлений.

Процедуры и профессиональные требования, касающиеся подготовки и принятия национального бюджета, в законодательстве определены (ст. 130 и 131 Конституции, ст. 12–26 Закона о системе управления государственными финансами).

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

Условия получения доступа к информации регулируются Законом о праве на информацию. Запросы на получение информации могут быть направлены любым лицом (ст. 3–6) и в любой форме (ст. 6–9) и должны соответствовать требованиям, указанным в Законе (ст. 8). Отказ в доступе может быть опротестован путем подачи апелляции в административный или судебный орган (ст. 16–18).

Для обеспечения прямого доступа к оформлению различных лицензий и сертификатов по всей стране действуют так называемые «службы одного окна».

Публичные органы поддерживают собственные веб-сайты и готовят так называемые «циркулярные письма» в целях краткого ознакомления граждан со своей работой и своими услугами. В соответствии с вышеуказанным Законом создан также орган, ответственный за управление национальными архивами. Генеральная прокуратура представляет парламенту свои ежегодные доклады, одна из глав которых посвящена антикоррупционной деятельности Главного управления по борьбе с коррупцией.

Существует практика проведения консультаций с представителями гражданского общества и частного сектора в процессе подготовки законов и нормативных актов (в соответствии с положениями ст. 124 Правил процедуры парламента и ст. 113–116 Закона о публичной администрации).

Главное управление организует проведение ряда мероприятий по информированию общественности, включая трансляцию телевизионных и радиообращений, специальные кампании, лекции и просветительские программы. В стране действует «горячая линия» для передачи информации в анонимном порядке.

Частный сектор (ст. 12)

Уголовная ответственность за коррупцию в частном секторе предусмотрена (ст. 502 и 503 Уголовного кодекса). В 2006 и 2009 годах в стране были приняты Общий план бухгалтерского учета и Система бухгалтерского учета, устанавливающие соответствующие стандарты для компаний. Порядок регистрации компаний, ведения бухгалтерского учета и отчетности, а также применения санкций за невыполнение соответствующих требований регулируется следующими законодательными актами: Закон о труде; Коммерческий кодекс (в частности, ст. 42–46, которые обязывают коммерческие предприятия обеспечивать сохранность документов и вести инвентарный учет); Кодекс положений о регистрации предприятий (в частности, ст. 1–3 о публичном коммерческом реестре); и Закон о системе налогообложения (в частности, ст. 23–30, предусматривающие санкции за недостоверную или неполную бухгалтерскую и финансовую отчетность и непредоставление требуемых деклараций налоговым органам).

В Мозамбике отсутствует конкретный механизм, позволяющий информировать о фактах коррупции о частном секторе, однако сообщения о предполагаемых коррупционных деяниях могут направляться напрямую в Главное управление по борьбе с коррупцией, и ряд компаний установили бесплатные «зеленые линии» для приема соответствующих жалоб и их передачи в Главное управление или другие надлежащие органы.

Существует кодекс поведения для Конфедерации экономических ассоциаций Мозамбика. Кроме того, некоторые компании имеют свои собственные кодексы поведения, а в некоторых более крупных компаниях созданы также специальные департаменты, контролирующие их соблюдение.

Главное управление сотрудничает с Конфедерацией в области подготовки кадров, занятых в частном секторе, и совместно с Институтом директоров разработало в 2016 году пакт честного предпринимательства против коррупции, который может быть использован в качестве руководства для частных компаний. По состоянию на декабрь 2017 года этот пакт был подписан 50 компаниями.

Вопросами лицензирования и профессионального надзора в отношении компаний и частных предприятий занимается Налоговое управление. Коммерческий кодекс обязывает компании проходить регулярные аудиторские проверки с участием внешних ревизоров. Информация относительно субсидирования или лицензирования частных предприятий и осуществления внутреннего аудиторского контроля предоставлена не была. Также не была предоставлена какая-либо информация в отношении освобождения от налогообложения расходов, представляющих собой взятки.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

В качестве членов ЕСААМЛГ Мозамбик обязан обеспечить практическое выполнение всех рекомендаций Целевой группы по финансовым мероприятиям. Взаимная оценка ЕСААМЛГ в отношении Мозамбика была проведена в 2011 году. Повторная оценка запланирована на 2019 год.

Закон о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма и Указ № 66/2014, именуемый также регулирующим постановлением о противодействии отмыванию денежных средств, предусматривают регулирующий и надзорный режимы для банков и отдельно обозначенных нефинансовых коммерческих организаций и профессий, исчерпывающий перечень которых содержится в статье 3 Закона. Банк Мозамбика выполняет функцию надзорного органа для финансовых учреждений, другие надзорные органы осуществляют надзор в отношении отдельных секторов, а ПОФИ Мозамбика является надзорным органом для всех остальных организаций (ст. 27 Закона). Банк Мозамбика выпустил соответствующее уведомление, которое должно помочь организациям принять необходимые меры для предупреждения отмывания денежных средств.

Указанные в перечне организации обязаны обеспечить идентификацию своих клиентов, включая также временных клиентов (ст. 10 Закона). Идентификация является обязательной, если сумма совершаемой сделки превышает 450 тыс. метикалов (приблизительно 736 долл. США). Идентификация собственников-бенефициаров также обязательна. В то время как в Законе необходимость учета рисков четко не оговорена, в Указе № 66/2014 такой подход обозначен в виде требования о создании досье на клиентов, с учетом сопряженных с ними факторов риска (ст. 15). В Мозамбике создано подразделение для сбора оперативной финансовой информации — ПОФИМ, которое уполномочено обмениваться соответствующей информацией на национальном и международном уровнях (п. 2 ст. 2 Закона о ПОФИМ). Подразделение Мозамбика для сбора оперативной финансовой информации (ПОФИМ) подписало ряд меморандумов о договоренности, однако почти исключительно с региональными подразделениями для сбора оперативной финансовой информации. В период посещения страны решался вопрос о том, чтобы ПОФИМ стало членом Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки. Кроме того, в Мозамбике создана специальная целевая группа, в состав которой входят представители Генеральной прокуратуры, Главного управления по борьбе с коррупцией и технические специалисты из различных министерств. Работой группы руководит ПОФИМ.

Законодательство Мозамбика содержит положения, регламентирующие порядок трансграничного перемещения наличных денежных средств и оборотных инструментов. Любое лицо, въезжающее на территорию Мозамбика или покидающее его территорию, обязано задекларировать любую сумму, превышающую 5 тысяч долларов США (ст. 24 Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма). Такая декларация направляется в ПОФИМ (ст. 36 регулирующего постановления о противодействии отмыванию денежных средств). Однако при этом следует отметить, что регулирующее постановление о противодействии отмыванию денежных средств касается национальной и иностранной валюты, тогда как Закон о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма требует декларировать только иностранную валюту. Финансовые учреждения должны идентифицировать и проверять личность как отправителей, так и получателей телеграфных переводов (ст. 15 Закона; ст. 24 регулирующего постановления). Вместе с тем Закон не применяется в отношении лиц, осуществляющих денежные переводы вне финансовых учреждений.

2.2. Успешные результаты и виды практики

- Широкий диапазон мероприятий по предупреждению коррупции, проводимых в школах, включая создание антикоррупционных центров, организацию соответствующих конкурсов, издание специальной детской книги, прилагаемые усилия по включению в школьную программу занятий, посвященных противодействию коррупции, и соответствующие образовательные программы для школьных учителей (ст. 5 (2) и ст. 13 (1) Конвенции);
- наличие «службы одного окна» и внедрение практики публикации циркулярных писем в целях облегчения доступа граждан к информации о работе и услугах публичных органов (ст. 10 (a) и (b));
- в Мозамбике создана специальная целевая группа, в состав которой входят представители Генеральной прокуратуры, Главного управления по борьбе с коррупцией и технические специалисты из различных министерств. Работой целевой группы руководит ПОФИМ (ст. 14 (1) (b)).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Мозамбика рекомендуется:

- рассмотреть вопрос о включении положений о противодействии коррупции в частном секторе в Стратегию развития и реформирования государственного управления, которая является национальной стратегией в области борьбы с коррупцией (ст. 5 (1));
- усилить координацию между Главным управлением по борьбе с коррупцией и Министерством государственного управления и публичной службы для обеспечения эффективного осуществления Стратегии и усиления потенциала и активизации исследовательской деятельности Главного управления по борьбе с коррупцией в тех областях, которые не охвачены Стратегией (ст. 6 (1));
- установить правовую основу, обеспечивающую независимость Главного управления по борьбе с коррупцией, принять четко сформулированные положения о порядке назначения и отстранения от должности директора этого ведомства, предусмотрев гарантии от необоснованного увольнения, установить правила приема на работу сотрудников Главного управления, а также выделить достаточные ресурсы и организовать специальное обучение для его персонала (ст. 6 (2));
- обеспечить надлежащие процедуры отбора и подготовки публичных должностных лиц, занимающих должности, уязвимые с точки зрения коррупции (ст. 7 (1));
- обеспечить прозрачность процедур финансирования кандидатов на выборные должности и политических партий, в том числе путем принятия нового закона, который всесторонне регулировал бы вопросы, касающиеся требований в отношении ведения бухгалтерского учета, предоставление государственных субсидий, частных пожертвований, раскрытие публичной информации и ограничение сумм соответствующих расходов (ст. 7 (3));
- предусмотреть четкие правила и подготовку для публичных должностных лиц в том, что касается системы выявления и преодоления коллизии интересов (ст. 7 (4));
- обеспечить создание и эффективность деятельности комиссий по вопросам соблюдения этических норм публичными служащими во всех публичных органах (ст. 7 (4) и ст. 8 (5));

- обеспечить эффективность функционирования механизма, с помощью которого публичные должностные лица могли бы сообщать о фактах коррупции, в том числе путем приведения в соответствие действующих процедур, обеспечения альтернативных конфиденциальных каналов передачи информации и надлежащего инструктирования публичных служащих (ст. 8 (4));

- укрепить систему декларирования активов, в том числе посредством систематизации процесса проверки содержащихся в декларациях сведений (например, путем внедрения практики выборочных или рутинных проверок), компьютеризации этой системы, повышения уровня информированности публичных должностных лиц, эффективного применения мер наказания в случаях несоблюдения соответствующих требований и оценки того, распространяется ли обязательство декларировать активы на все должности, уязвимые с точки зрения коррупции (ст. 8 (5));

- продолжать усилия по обеспечению того, чтобы действующие правила, касающиеся внеслужебной деятельности и занятости, в полной мере доводились до сведения публичных должностных лиц и внедрялись на практике (ст. 8 (5));

- рассмотреть возможность введения для публичных должностных лиц обязательства декларировать получаемые ими дары, а также возможность принятия на этот счет четких рекомендательных указаний и снижения установленного в настоящее время предела стоимости даров, которые могут приниматься публичными должностными лицами (ст. 8 (5));

- эффективно применять дисциплинарные санкции, предусмотренные Законом об обеспечении честности и неподкупности в сфере государственного управления (ст. 8 (6));

- обеспечить, чтобы система внутреннего контроля в сфере публичных закупок была эффективной и позволяла добиться необходимых результатов (ст. 9 (1));

- рассмотреть вопрос об установлении четких процедур проверки, а также требований к профессиональной подготовке сотрудников, отвечающих за осуществление закупок, и обеспечить эффективность системы внутреннего контроля, предусмотрев, в частности, возможность оспаривать решения о присуждении контрактов на закупку в судебных инстанциях (ст. 9 (1));

- в целях успешного противодействия незаконному использованию публичных средств укрепить систему e-SISTAFE за счет принятия дополнительных мер по обеспечению прозрачности и отчетности и за счет эффективного применения санкций в случае, если требования в отношении прозрачности и отчетности не будут соблюдаться (ст. 9 (2));

- внедрить надлежащую систему обеспечения сохранности бухгалтерской отчетности, документации, финансовых ведомостей и других документов, касающихся публичных расходов и доходов (ст. 9 (3));

- обеспечить эффективное применение Закона о праве на информацию и соответственно инструктировать публичных должностных лиц и информировать общественность (ст. 10 (a) и ст. 13 (1));

- рассмотреть возможность публикации периодических отчетов об опасностях коррупции в публичной администрации (ст. 10 (c));

- укрепить независимость судебных органов, в том числе за счет эффективного применения дисциплинарных санкций, содействия повышению прозрачности судебных процедур и обеспечения доступа к судебным решениям, а также расширить программы подготовки сотрудников судебных органов по вопросам соблюдения принципов честности и неподкупности и противодействия коррупции (ст. 11 (1));

- укрепить честность и неподкупность в рамках функционирования системы органов прокуратуры и с этой целью принять готовящийся кодекс этических норм для прокуроров и расширить соответствующие программы подготовки сотрудников (ст. 11 (2));

- принять четкие стандарты аудита и бухгалтерского учета для частного сектора и, в частности, обеспечить, чтобы частные предприятия осуществляли достаточный внутренний аудиторский контроль в целях содействия предупреждению и выявлению коррупции и чтобы финансовые ведомости подлежали надлежащей аудиторской проверке и сертификации, и эффективно применять санкции за несоблюдение вышеназванных требований (ст. 12 (1) и ст. (2) (f));

- обеспечить эффективное использование «горячей линии» для передачи анонимной информации Главному управлению по борьбе с коррупцией, а также так называемых «зеленых линий», в том числе за счет повышения уровня осведомленности граждан и принятия эффективных мер реагирования в связи с получаемыми жалобами (ст. 12 (2) (a) и 13 (2));

- повысить прозрачность процедур, связанных с идентификацией собственников бенефициаров (ст. 12 (2) (c));

- обеспечить прозрачное регулирование процедур использования субсидий и выдачи лицензий на право осуществления коммерческой деятельности (ст. 12 (2) (d));

- принять законодательные меры в целях запрещения деяний, перечисленных в статье 12 (3) Конвенции (ст. 12 (3));

- запретить освобождение от налогообложения расходов, представляющих собой взятки (ст. 12 (4));

- продолжать усилия, направленные на повышение прозрачности процесса выработки решений и принятие необходимых законодательных и практических мер для обеспечения участия в этом процессе представителей общественности (ст. 13 (1));

- рассмотреть возможность создания единого органа финансового надзора или возложить эту функцию на Банк Мозамбика и обеспечить его необходимыми ресурсами (ст. 14 (1) (a));

- включить в законодательство положение об установлении всестороннего контроля в отношении отдельных нефинансовых коммерческих предприятий и профессий для обеспечения того, чтобы режим регулирования и надзора, предусмотренный Законом о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, применялся ко всем видам профессиональной деятельности, в рамках которой существует риск вовлечения в операции по отмыванию денежных средств (ст. 14 (1) (a));

- рассмотреть вопрос о внедрении четко сформулированного подхода в отношении учета факторов риска (ст. 14 (1) (a));

- приложить усилия в целях заключения большего числа меморандумов о договоренности между ПОФИ Мозамбика и подразделениями для сбора оперативной финансовой информации стран, расположенных за пределами данного региона, и обеспечить, чтобы ПОФИ Мозамбика стало членом Эгмонтской группы (ст. 14 (1) (b));

- рассмотреть вопрос о том, чтобы требования, касающиеся декларирования трансграничных переводов денежных средств, распространялись не только на переводы в иностранной валюте (ст. 14 (2));

- рассмотреть вопрос о применении необходимых профилактических мер, включая меры, связанные с идентификацией отправителей и получателей, в отношении всех видов электронных переводов, в том числе переводов, осуществляемых вне рамок финансовых организаций (ст. 14 (3)).

2.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

- Наращивание потенциала (ст. 7, 8, 13 и 14);
- создание институциональной основы (ст. 6, 13 и 14);
- формирование политики (ст. 5 и 13).

3. Глава V. Меры по возвращению активов

3.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Общее положение; специальное сотрудничество; двусторонние и многосторонние соглашения и договоренности (ст. 51, 56 и 59)

Мозамбик не обладает значительным опытом осуществления международного сотрудничества по уголовным вопросам и не принял ни одного конкретного законодательного документа по вопросам оказания взаимной правовой помощи. В период посещения страны положения о международном сотрудничестве в деле возвращения активов содержались только в Законе о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, и властями Мозамбика не было получено на тот момент ни одной соответствующей просьбы.

Мозамбик не подписал ни одного соглашения о сотрудничестве в деле конфискации и возвращения активов.

Согласно статье 48 Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма компетентные органы Мозамбика должны обеспечить как можно более широкое сотрудничество с компетентными органами других государств. Статья 2 (c) Закона о ПОФИМ позволяет ему передавать сведения иностранным подразделениям для сбора оперативной финансовой информации при отсутствии предварительных запросов.

Мозамбик является участником Протокола САДК против коррупции, Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней и Конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами — членами Сообщества португалоязычных стран.

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

Определение понятия «собственник-бенефициар» содержится в глоссарии Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма и в статье 8 регулирующего постановления о противодействии отмыванию денежных средств. Согласно уведомлению 4/GMB/2015 Банка Мозамбика, в котором содержатся рекомендательные указания в отношении предупреждения и пресечения отмывания денежных средств и финансирования терроризма, в том случае, если учреждение не может определить, действует ли конкретный клиент в интересах третьей стороны, оно должно поставить об этом в известность Подразделение Мозамбика для сбора оперативной финансовой информации.

Определение понятия «политически значимые лица» в законодательство включено (глоссарий Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма). Определение понятия «национальные политически значимые лица» в законодательстве также фигурирует. Все организации,

в отношении которых действуют меры, направленные на предупреждение отмывания денежных средств, обязаны осуществлять в отношении политически значимых лиц более жесткий клиентский контроль (п. 3 ст. 10 Закона, ст. 16 регулирующего постановления).

В уведомлении Банка Мозамбика и в регулирующем постановлении о противодействии отмыванию денежных средств содержатся рекомендации относительно условий применения более жестких мер контроля. В уведомлении Банка Мозамбика, которое касается только финансовых учреждений, даются также подробные разъяснения относительно подозрительных операций (раздел I главы V) и категорий рисков (приложение 1). Уведомление предписывает всем сотрудникам пройти специальную подготовку по вопросам, касающимся предупреждения и пресечения отмывания денежных средств и финансирования терроризма.

В своем уведомлении Банк Мозамбика также требует, чтобы все учреждения регулярно проверяли санкционные списки Совета Безопасности. Банки также используют механизмы проверки через коммерческие источники.

В настоящее время в Мозамбике разрабатывается положение, регулирующее порядок практического применения санкций, установленных Организацией Объединенных Наций.

Сведения о конкретных сделках, счетах и результатах проверок клиентов должны храниться в течение 15 лет после завершения сделок или закрытия предприятия (ст. 17 Закона, ст. 19 регулирующего постановления, раздел I главы IV уведомления Банка Мозамбика).

Определение понятия «офшорные банки» в законодательстве присутствует (глоссарий Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма). Их создание, а также их деловые отношения с банками, которые разрешают использовать свои счета офшорным банкам, запрещены (п. 2 ст. 34 Закона, подраздел 3 раздела II главы III уведомления).

Ежегодные декларации об активах, представляемые публичными должностными лицами, касаются их активов внутри страны и за рубежом, однако в них не отражается информация об интересах или праве подписи, которыми обладают такие лица в других странах. ПОФИ Мозамбика пользуется правом доступа к декларациям об активах при подаче соответствующего запроса. Ресурсы, необходимые для контроля деклараций и проверки содержащихся в них сведений, а также для проведения необходимой разъяснительной работы и принятия мер в случае невыполнения требований, касающихся представления деклараций, выделяются в ограниченном объеме.

Перед ПОФИ Мозамбика поставлена задача принимать, аккумулировать и анализировать сообщения о подозрительных сделках. В 2016 году ПОФИМ было получено 536 таких сообщений.

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

Физические и юридические лица могут инициировать гражданское судопроизводство, если они обладают правосубъектностью (ст. 5 Гражданско-процессуального кодекса), и этим правом могут также воспользоваться иностранные государства при условии, что они прибегнут к услугам местного адвоката. Вместе с тем по состоянию на период, когда состоялось посещение страны, подобные ситуации еще ни разу не возникали.

Решения иностранных судов должны быть подтверждены национальными судами (ст. 225–229 Уголовно-процессуального кодекса). Это положение применяется при решении вопросов, связанных с уголовными делами, включая вопросы конфискации (ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса). Согласно Закону

о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма такая процедура распространяется также и на дела, связанные с отмыванием денег (ст. 53). Законодательство Мозамбика не допускает непосредственного приведения в исполнение распоряжений о конфискации, вынесенных иностранными судами.

В Мозамбике не допускается также конфискация в отсутствие вынесенного обвинительного приговора, даже если конфискация необходима в порядке оказания взаимной правовой помощи.

Закон о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма предусматривает возможность замораживания и ареста доходов от преступлений в рамках международного сотрудничества (ст. 48 и 49). Эта процедура закреплена в статье 38, и распоряжение суда не является обязательным. Однако распоряжение об аресте и замораживании может быть вынесено только на основании просьбы иностранного государства (ст. 49).

В соответствии со статьями 225–229 Уголовно-процессуального кодекса и статьей 53 вышеназванного Закона постановление иностранного суда до приведения его в исполнение должно быть рассмотрено и подтверждено. Функции соответствующего центрального органа возложены на Генеральную прокуратуру. По состоянию на тот период, когда состоялось посещение страны, такие просьбы в Мозамбик ни разу не поступали.

Мозамбик не требует наличия договора для осуществления сотрудничества в целях конфискации. Положения Конвенции применяются напрямую, несмотря на отсутствие закона об оказании взаимной правовой помощи. Конвенция уже применялась в конкретном случае сотрудничества с Бразилией.

Взаимная правовая помощь оказывается на условиях, предусмотренных национальным законодательством, за исключением случаев, когда существует соответствующее соглашение, и в удовлетворении просьбы не должно быть отказано в случае, если она сопряжена с вопросами характера de minimis (ст. 50–52). До снятия любой обеспечительной меры Мозамбик должен информировать о своем намерении запрашивающее государство-участник (п. 5 ст. 52).

Мозамбик представил Секретариату копию своего Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма в период, когда состоялось посещение страны.

Права добросовестных третьих сторон защищены (ст. 39 Закона, ст. 45 регулирующего постановления).

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Конфискованные товары, активы или денежные суммы становятся собственностью государства (ст. 99–3 Уголовного кодекса).

Что касается арестованных товаров, то судья может разрешить продать их на аукционе, с тем чтобы они не утратили свою стоимость (ст. 6 Указа № 21/71 о судебных услугах). В законодательстве отсутствует положение, в соответствии с которым ответчик мог бы выкупить свое имущество. В период посещения страны властями Мозамбика принимались меры по созданию органа для управления активами.

Власти Мозамбика имеют право распоряжаться конфискованными доходами, полученными в результате отмывания денежных средств (ст. 54 Закона о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма). Мозамбик может заключать соглашения с другими государствами о том, чтобы «конфискованные капитал и имущество», могли быть «поделены между ними». Остается неясным, каким образом решается вопрос о расходах, связанных с возвращением активов, поскольку по состоянию на период пребывания экспертов в стране еще не было зафиксировано ни одного случая возвращения активов и не было подписано ни одного соответствующего соглашения.

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Определение понятия «политически значимые лица» охватывает национальных политически значимых лиц (ст. 52 (1));
- уведомление Банка Мозамбика обязывает персонал всех финансовых учреждений пройти специальную подготовку по вопросам предупреждения и пресечения отмывания денежных средств и финансирования терроризма (ст. 52 (2) (a));
- сведения о сделках, счетах и результатах проверок клиентов должны храниться в течение 15 лет после проведения соответствующих операций или закрытия предприятий (ст. 52 (3));
- Мозамбик уже использовал Конвенцию в качестве основания для оказания взаимной правовой помощи Бразилии (ст. 55 (3)).

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Мозамбика рекомендуется:

- принять меры в целях обеспечения возможности оказания взаимной правовой помощи, в том числе в целях возвращения активов, не только применительно к случаям отмывания денежных средств (ст. 51);
- выпустить для всех финансовых учреждений рекомендации относительно категорий физических или юридических лиц, в отношении счетов которых они обязаны применять более жесткие меры контроля (ст. 52 (2) (a));
- принять постановление, регулирующее порядок применения организациями санкций, установленных Организацией Объединенных Наций (ст. 52 (2) (a));
- рассмотреть вопрос о том, чтобы требования к публичным должностным лицам, касающиеся деклараций об активах, предусматривали также раскрытие информации об интересах или праве подписи или другом полномочии в отношении финансового счета в другой стране (ст. 52 (3));
- выполнить рекомендацию, изложенную выше в связи со статьей 8 (5) Конвенции (ст. 52 (5));
- установить контроль за тем, чтобы иностранное государство имело практическую возможность предъявлять в суды Мозамбика гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, и требовать выплаты компенсации и возмещения убытков; обеспечить, чтобы суды или компетентные органы при вынесении решений о конфискации признавали требования другого государства как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией (ст. 53);
- принять меры, с тем чтобы позволить своим компетентным органам приводить в исполнение постановления о конфискации, вынесенные судами других государств (ст. 54 (1) (a) и (b));
- рассмотреть вопрос о принятии мер, с тем чтобы создать возможность для конфискации имущества в соответствующих случаях (ст. 54 (1) (c)) при отсутствии вынесенного обвинительного приговора;
- рассмотреть вопрос о принятии мер, с тем чтобы позволить своим компетентным органам сохранять имущество для целей конфискации (ст. 54 (2) (c));

- установить контроль за тем, чтобы в практических условиях в случае получения от другого государства-участника просьбы о конфискации доходов от преступлений власти Мозамбика передавали эту просьбу своим компетентным органам с целью получения постановления о конфискации и, в случае вынесения такого постановления, приводили его в исполнение (ст. 55 (1));
- прилагать усилия в целях укрепления прямого сотрудничества, в том числе посредством передачи информации без предварительной просьбы (ст. 56);
- принять меры в целях создания органа по управлению активами (ст. 57);
- обеспечить на практике, чтобы возвращение активов было предусмотрено не только в случаях, связанных с отмыванием денежных средств, и установить контроль за тем, чтобы при получении соответствующей просьбы от другого государства-участника власти Мозамбика могли позволить своим компетентным органам возвращать конфискованное имущество (ст. 57 (2));
- власти Мозамбика, возможно, пожелают заключить соглашение или взаимоприемлемые договоренности относительно окончательного распоряжения конфискованным имуществом и рассмотреть возможность отказа от практики раздела конфискованных активов (ст. 57 (5));
- приложить усилия для заключения большего числа меморандумов о договоренности между ПОФИ Мозамбика и другими национальными подразделениями для сбора оперативной финансовой информации, действующими в странах, расположенных за пределами данного субрегиона, и для обеспечения того, чтобы ПОФИ Мозамбика стало членом Эгмонтской группы; принять необходимые меры для того, чтобы увеличить количество сообщений о подозрительных сделках, передаваемых в ПОФИМ (ст. 58);
- рассмотреть возможность подписания двусторонних или многосторонних соглашений о сотрудничестве, в которых содержались бы положения о возвращении активов (ст. 59).

3.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

- Наращивание потенциала (ст. 52 и 54–56);
- создание институциональной основы (ст. 54–56);
- помощь в разработке законодательства (ст. 53–57);
- содействие международному сотрудничеству с другими странами (ст. 54).