Организация Объединенных Наций CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.14

Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
29 January 2019
Russian
Original: English

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

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

Стр.

II. Резюме 2
Сьерра-Леоне 2

* CAC/COSP/IRG/2019/1.

Просьба отправить на вторичную переработку

II. Резюме

Сьерра-Леоне

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

Сьерра-Леоне подписала Конвенцию 9 декабря 2003 года и сдала на хранение свою ратификационную грамоту 30 сентября 2004 года.

Правовая система Сьерра-Леоне основана на принципах общего права, но содержит также элементы статутного и обычного права. Для того чтобы международные конвенции имели юридическую силу в Сьерра-Леоне, они должны быть включены в систему внутреннего законодательства.

К числу соответствующих документов, обеспечивающих правовую основу для осуществления глав II и V Конвенции, следует отнести Национальную стратегию противодействия коррупции (НСПК), Закон о борьбе с коррупцией (ЗБК) (2008 год), Закон о публичных закупках (ЗПЗ), Уголовно-процессуальный кодекс (1965 год), Закон о борьбе с отмыванием денег (ЗБОД) (2012 год) и Конституцию.

Основным органом, ответственным за предупреждение, расследование коррупционных преступлений и уголовное преследование за их совершение, является Комиссия по борьбе с коррупцией (КБК). Другими учреждениями, которые играют важную роль в решении соответствующих вопросов, являются: Подразделение для сбора оперативной финансовой информации (ПОФИ), Служба Директора государственного обвинения, Аудиторская служба Сьерра-Леоне, Национальный орган по вопросам публичных закупок и Комиссия по вопросам регистрации политических партий (КРПП).

Первый цикл обзора хода осуществления Сьерра-Леоне соответствующих глав Конвенции был завершен 16 октября 2015 года (CAC/COSP/IRG/2015/CRP.16).

2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции

2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

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

Национальная стратегия противодействия коррупции (НСПК) на 2014–2018 годы была разработана и осуществляется при содействии и координирующей роли КБК (ЗБК, ст. 5(1)(c)). В рамках НСПК перед министерствами, департаментами и учреждениями поставлена задача выработать внутриведомственную антикоррупционную политику, воспользовавшись специальным пособием по вопросам борьбы с коррупцией, а также обозначена важная роль гражданского общества в обеспечении контроля за ходом реализации целей стратегии и предусмотрен соответствующий периодический контроль со стороны мониторинговой группы гражданского общества.

КБК уполномочена контролировать процесс разработки законодательных поправок и оказывать при этом консультационное содействие (ЗБК, ст. 7(2)(l–m)), она также публикует доклад по прецедентному праву и инструктирует министерства, департаменты и учреждения в отношении принятия мер по искоренению коррупции (ЗБК, ст. 7(2)(h)). Полномочиями по оценке всего законодательства и внесению, при необходимости, предложений о поправках наделена Комиссия по правовой реформе.

Сьерра-Леоне принимает активное участие в международных инициативах и программах в области борьбы с коррупцией (ЗБК, ст. 7(2)(p)). Она является членом Сети национальных антикоррупционных учреждений в Западной Африке, Консультативного совета Африканского союза по борьбе с коррупцией, Ассоциации органов по борьбе с коррупцией в странах Содружества и Межправительственной группы по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке. КБК является членом Международной ассоциации органов по борьбе с коррупцией и подписала меморандум о договоренности с Управлением по борьбе с серьезными случаями мошенничества в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Оперативная и организационная самостоятельность КБК предусмотрена только статьей 9 ЗБК, в отличие от других учреждений, например, Управления Генерального аудитора, самостоятельность которого закреплена в Конституции (ст. 119). Комиссар КБК назначается Президентом Сьерра-Леоне при условии одобрения Парламентом (ЗБК, ст. 3). Для того чтобы занять должность Комиссара или заместителя Комиссара КБК, необходимо обладать определенной профессиональной квалификацией и иметь репутацию честного и добросовестного специалиста (ЗБК, ст. 3). Бюджет КБК пока еще зависит от состояния регулярного государственного бюджета и определяется на основании предложения Президента.

Внимание властей Сьерра-Леоне было вновь обращено на их обязательство сообщить Генеральному секретарю название и адрес своего органа или своих органов согласно требованиям статьи 6.

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

Вопросами приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку публичных должностных лиц занимается Комиссия по делам публичной службы (КПС) (Конституция, ст. 152(2)). Некоторые полномочия, касающиеся приема на работу гражданских служащих более низких категорий в министерствах, департаментах и учреждениях, КПС делегировала Службе управления кадровыми ресурсами (СУКР) (Конституция, ст. 152(10)).

Информация обо всех имеющихся вакансиях публикуется в «Правительственном вестнике Сьерра-Леоне», размещается в Интернете и распространяется через средства массовой информации. Согласно предписанию 11.1 Руководства КПС по вопросам найма сотрудников, лица, неудовлетворенные принятым решением в связи с их обращением о приеме на работу, могут оспорить порядок приема на работу, воспользовавшись предусмотренной КПС процедурой подачи жалоб.

Пересмотренный текст Положений о публичной службе содержит рекомендацию унифицировать систему оплаты труда гражданских служащих, с тем чтобы обеспечить их адекватное и справедливое вознаграждение («Кодекс, правила и положения о гражданской службе», положения 3.1–3.3). Специальную подготовку для гражданских служащих по вопросам противодействия коррупции обеспечивают КПС, СУКР и КБК. Кроме того, СУКР и КПС организуют на регулярной основе внутренние курсы повышения квалификации, все программы которых включают занятия по вопросам соблюдения кодексов профессионального поведения.

Ротация кадров в рамках КБК проводится раз в два года, тогда как порядок ротации в каждом министерстве, департаменте или учреждении устанавливается ими самостоятельно.

Органом, регулирующим порядок финансирования политических партий, является КРПП (Закон о политических партиях (2002 год)). Пожертвования и взносы могут быть сделаны только зарегистрированными в Сьерра-Леоне

избирателями (Закон о политических партиях (2002 год), ст. 19(1)), однако никакие ограничения в отношении сумм таких пожертвований и взносов не установлены. КРПП могла бы установить такое ограничение (ст. 19(2)), однако этим правом не воспользовалась. Указанный Закон не применяется в отношении политических деятелей индивидуально, вследствие чего КРПП не может предъявлять к ним какие-либо требования. Политические партии и кандидаты обязаны представлять КРПП проверенные отчеты о финансировании своих избирательных кампаний (Конституция, ст. 35(3), и Закон о политических партиях, ст. 25). Однако до настоящего времени ни одно нарушение этого Закона не повлекло за собой какие-либо санкции.

Статья 45 ЗБК содержит определение коллизии интересов и устанавливает в этой связи соответствующие запреты, нарушение которых влечет за собой наказания в виде штрафов и/или лишения свободы.

Разработка типовых кодексов поведения является прерогативой КБК (ЗБК, ст. 7(2)h), однако СУКР, а также министерства, департаменты и учреждения используют собственные кодексы поведения.

В качестве инициатив, способствующих обеспечению честности и неподкупности публичных должностных лиц, следует назвать ежегодные премии КБК за проявленную добросовестность в работе и кампанию под лозунгом «Не плати взятки!», в рамках которой были открыты «горячие линии» и введена онлайновая система представления информации о нарушениях.

Публичные должностные лица несут обязательство сообщать в КБК об имеющих место фактах коррупции (ЗБК, ст. 77). Невыполнение этого требования влечет за собой применение санкций (ст. 13 (1)). Защита осведомителей и свидетелей предусмотрена (ЗБК, ст. 81–85), однако соответствующие меры защиты действуют только до начала судебного разбирательства.

Все публичные должностные лица обязаны представлять в КБК в электронном виде заверенную декларацию о доходах, активах и обязательствах, причем как при вступлении в должность, так и в каждом последующем году и при увольнении (ЗБК, ст. 119). В этой конфиденциальной декларации должны быть также указаны все активы супруги публичного должностного лица и его детей в возрасте до 21 года, тогда как в дальнейшем достаточно декларировать только финансовые интересы. Невыполнение требования о представлении деклараций влечет за собой применение санкций (ЗБК, ст. 122). Декларации используются в целях проверки в тех случаях, когда возникают подозрения в совершении правонарушений, однако выборочные проверки при этом не проводятся.

Работа публичных должностных лиц в качестве волонтеров прямо не запрещена. Вместе с тем деятельность за пределами министерств, департаментов и учреждений, которая могла бы привести к потенциальной коллизии интересов, должна быть обязательно заявлена («Кодекс, правила и положения о гражданской службе: принципы гражданской службы», ст. (d) (iv); ЗБК, ст. 7, Кодексы поведения).

Дары и пожертвования публичным должностным лицам считаются дарами и пожертвованиями государству Сьерра-Леоне (Конституция, ст. 118(7)). Информация о дарах или личных выгодах на сумму свыше 500 000 леоне (около 67 долл. США), полученных в течение любого двенадцатимесячного периода, должна быть доведена до сведения соответствующего публичного органа, однако сдача таких даров или полученных средств при этом не предусмотрена (ЗБК, ст. 51(4)). Невыполнение вышеуказанного требования может повлечь за собой штраф или тюремное заключение или дисциплинарные взыскания (ЗБК, ст. 51(5)).

Независимость судебной власти гарантируется Конституцией (ст. 137). Назначение членов Высшего суда общей юрисдикции производится Президентом по рекомендации Комиссии по судебным и правовым вопросам (КСПВ) и с одобрения Парламента (Конституция, ст. 135). Надзорную юрисдикцию в

отношении всех других судов осуществляет Верховный суд (Конституция, ст. 125), в то время как Высокий суд осуществляет надзорную юрисдикцию в отношении всех судов низшей инстанции и традиционных судов (Конституция, ст. 134). В 2005 году палатами Верховного суда были разработаны обязательные для судейского корпуса кодексы поведения, в которых закреплены принципы независимости судей, честности и неподкупности, компетентности и добросовестности. Несоблюдение предусмотренных кодексами требований служит основанием для применения КСПВ соответствующих дисциплинарных мер.

Директор государственного обвинения назначается Президентом после консультаций с КСПВ и должен получить рекомендацию одного из судьей Апелляционного суда. Это назначение должно быть одобрено Парламентом (Конституция, ст. 66). Директор занимает свой пост до выхода на пенсию (Конституция, ст. 10) и может быть отстранен от должности только Президентом по рекомендации специального трибунала. КБК наделена исключительными обвинительными полномочиями в отношении коррупционных преступлений. На момент проведения совместного совещания в стране продолжалась работа по подготовке кодекса поведения для сотрудников прокуратуры.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

В Сьерра-Леоне действует децентрализованная система закупок с минимальными критериями, установленными в соответствии с Законом о публичных закупках от 2004 года, который был пересмотрен и заменен Законом о публичных закупках от 2016 года. Процедуры закупок должны публиковаться в виде открытых уведомлений в «Официальном вестнике» и, как правило, в газетах (ст. 26). Возможность использования помимо открытых торгов других методов закупок, например, закупок у единственного поставщика (ст. 46), допускается, тогда как система электронных закупок в Сьерра-Леоне отсутствует. Апелляция в отношении принятого решения по закупкам должна подаваться руководителю закупающей организации, однако это решение может быть пересмотрено также Независимой комиссией по урегулированию споров в области закупок и окончательно пересмотрено в судебном порядке (ст. 63–65). В случае подачи апелляции исполнение решения по закупкам будет приостановлено (ст. 65 (6)).

Процедуры подготовки и утверждения национального бюджета изложены, главным образом, в Конституции, Законе о формировании государственного бюджета и отчетности правительства (2005 год) (ЗГБО) и Положениях об управлении финансами (2007 год) (ПУФ) с учетом поправок, внесенных в этот документ в 2010 году. Национальный бюджет готовится Министерством финансов и экономического развития и утверждается Парламентом (ЗГБО, ст. 20–25).

В обязанности каждого министерства, департамента или учреждения входит подготовка и представление регулярных финансовых отчетов в Министерство финансов и экономического развития, а также в КБК, которая высказала опасения по поводу того, что при представлении отчетов может разглашаться конфиденциальная информация, в частности информация о финансировании мер по защите свидетелей. Закон об Аудиторской службе обеспечивает проведение в министерствах, ведомствах и учреждениях ежегодных и периодических аудиторских проверок. Парламентский Комитет по контролю над расходованием публичных средств отслеживает и контролирует соблюдение установленных требований министерствами, департаментами и учреждениями и информирует КБК обо всех предполагаемых актах коррупции. В соответствии с предписаниями ПУФ во всех министерствах, ведомствах и учреждениях созданы подразделения внутреннего аудита, и, хотя в обязанности указанных подразделений входит анализ рисков и осуществление внутреннего контроля, эти функции все еще не могут выполняться ими в полной мере по причине отсутствия необходимых средств. Соответствующие правонарушения могут повлечь за собой наказания в виде штрафов или лишения свободы (ЗГБО, ст. 77).

В целях обеспечения единообразия бухгалтерских учетных записей и книг Департамент Генерального контролера ввел централизованную систему начисления заработной платы. Отчеты и архивы включают, в основном, машинописные документы и согласно требованиям закона должны храниться в Министерстве финансов и экономического развития в течение пяти лет (ПУФ, ст. 112). В настоящее время в стране предпринимаются реформаторские усилия, с тем чтобы укрепить систему управления документацией, и, в частности, на момент проведения совместного совещания в стадии разработки находился законопроект о порядке ведения и архивирования документации.

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

Закон о праве на доступ к информации (2013 год) касается информации, которой обладает или которую контролирует любой публичный или частный субъект (ст. 2), и устанавливает обязательства в отношении обнародования информации в упреждающем порядке (ст. 8(1)). Закон требует от публичных органов придавать огласке значимые факты, имеющее отношение к важным политическим и иным решениям, которые затрагивают общественные интересы (ст. 11). Публичный орган может отказать в доступе к информации только в тех случаях, когда предусмотрено соответствующее исключение (ст. 12–23). В случае отказа в доступе к информации имеется возможность использовать судебные процедуры с целью добиться вынесения распоряжения о выполнении требований истца.

В Сьерра-Леоне осуществляется активное сотрудничество с гражданским обществом, чему способствуют различные совместные инициативы, и это сотрудничество было официально оформлено благодаря выдвижению в 2013 году инициативы «Партнерство “Открытое правительство”». Группы гражданского общества играют центральную роль в осуществлении контроля за ходом реализации целей НСПК и в ее претворении в жизнь и их представители приглашаются на встречи и еженедельные пресс-конференции КБК. В рамках своей информационно-пропагандистской деятельности КБК использует различные средства и возможности, включая свой веб-сайт, ежегодный доклад Парламенту, дискуссии на радио, листовки и наклейки, а также целый ряд других инициатив.

Частный сектор (ст. 12)

В специальном пособии по вопросам борьбы с коррупцией, разработанном в целях реализации НСПК, министерствам, департаментам и учреждениям рекомендуется подписать с предприятиями частного сектора соглашения, касающиеся соблюдения ими принципов честности и неподкупности, и согласовать соответствующие обязательства, однако на практике такое сотрудничество носит ограниченный характер. Сотрудничество между КБК и другими сторонами, включая частный сектор, предусмотрено также статьей 10 ЗБК.

Какие-либо положения, которые устанавливали бы так называемый «период остывания» для публичных должностных лиц, прежде чем они приступят к выполнению новых функций в организациях частного сектора, в законодательстве отсутствуют.

Институт присяжных бухгалтеров Сьерра-Леоне регулирует вопросы соблюдения норм профессиональной этики сотрудниками бухгалтерских служб на основе международных стандартов финансовой отчетности. Статьи 296 и 305 Закона о компаниях (2009 год) обязывают частные компании после проведения необходимого аудита своей отчетности представлять ее в Комиссию по корпоративным вопросам, которая занимается разработкой соответствующих стандартов и нормативных положений. В отношении частных компаний действуют международные стандарты финансовой отчетности, в то время как порядок ведения учета в НПО регулируется международными стандартами учета в общественном секторе.

В качестве общего принципа права установлен запрет в отношении освобождения от налогообложения любых незаконных сделок, в том числе сделок, связанных с коррупционными преступлениями.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

В качестве члена Межправительственной группы по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке Сьерра-Леоне обязана выполнять и применять все рекомендации Целевой группы по финансовым мероприятиям и учитывать результаты проводимых в ее отношении оценок. Сьерра-Леоне также провела национальную оценку рисков отмывания денег.

ПОФИ Сьерра-Леоне было создано на основании Закона о борьбе с отмыванием денег (ст. 2), который в сочетании с Законом о банковской деятельности, позволил установить внутренний режим регулирования и надзора в отношении широкого круга финансовых учреждений и определенных нефинансовых предприятий и профессий (ЗБОД, части I и II, Первое приложение). В Сьерра-Леоне используется подход, основанный на учете факторов риска (ЗБОД, ст. 17–18). В соответствии с действующим режимом осуществления клиентского контроля введен запрет на открытие анонимных счетов (ЗБОД, ст. 19), установлена обязанность идентифицировать личность клиентов (ст. 20–21 ЗБОД) и предусмотрено обязательство регулярно обновлять информацию о клиентах (ст. 30(1) ЗБОД). Информация о подозрительных сделках должна доводиться до сведения ПОФИ (ст. 33 (3), 41, 42 ЗБОД).

В случаях, когда подотчетные субъекты не уверены в том, что клиент действует от своего собственного имени, они обязаны получить информацию о подлинной личности или подлинном статусе поручителя или стороны, от имени которой действует клиент (ст. 22 ЗБОД).

ПОФИ может запрашивать помощь от иностранных государств и оказывать им ответную помощь (ст. 100–101 ЗБОД) и заключило меморандумы о договоренности с несколькими иностранными подразделениями для сбора оперативной финансовой информации, включая соответствующие подразделения Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуара, Ганы и Нигерии. На национальном уровне ПОФИ подписало меморандум о договоренности с КБК.

Юридические или физические лица, обладающие лицензией на осуществление коммерческой деятельности в качестве финансового учреждения или структуры, оказывающей услуги по переводу денежных средств, обязаны иметь точную информацию об отправителе телеграфного перевода. Подотчетные структуры обязаны обращать особое внимание на электронные переводы средств, не содержащие полной информации об отправителе (ст. 33(1)(c) ЗБОД).

В Сьерра-Леоне установлен режим, предусматривающий раскрытие необходимой информации для обеспечения контроля за трансграничным перемещением наличных денежных средств и оборотных документов на предъявителя и обязывающий любое лицо, въезжающее на территорию Сьерра-Леоне или покидающее ее территорию и имеющее при себе сумму, превышающую 30 млн леоне (около 4 000 долл. США) или эквивалентную сумму в иностранной валюте, уведомлять об этом власти страны. Невыполнение требования о декларировании влечет за собой наказание в виде штрафа в размере не менее 10 млн леоне (около 1 330 долл. США, ст. 68 ЗБОД).

2.2. Успешные результаты и виды практики

- Специальное пособие по вопросам борьбы с коррупцией, разработанное в целях реализации НСПК и поддержания усилий, предпринимаемых министерствами, ведомствами и учреждениями в области борьбы с коррупцией, а также подготовленный КБК обзор выявленных административных проблем и «узких мест» (ст. 5);

- комитеты по контролю за соблюдением принципов честности и неподкупности, созданные во всех министерствах, департаментах и учреждениях в целях содействия представлению информации публичными должностными лицами (ст. 8(4));
- создание Комиссии по надзору за осуществлением Закона о праве на доступ к информации, что уже приносит конкретные результаты (ст. 10);
- успешное сотрудничество с общественными структурами и содействие их участию в усилиях по предупреждению и противодействию коррупции с помощью таких инициатив, как, например, Форум «За национальный диалог», веб-сайт «Прозрачное правительство» на портале КБК, а также кампания под лозунгом «Не плати взятки!» и онлайн платформа для информирования о правонарушениях (ст. 13).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Сьерра-Леоне рекомендуется:

- обеспечить, чтобы Комиссия по борьбе с коррупцией могла пользоваться такими же конституционными гарантиями и такой же финансовой, организационной и оперативной самостоятельностью, что и, например, Генеральный аудитор (ст. 6(2));
- доработать и принять новый закон о порядке ведения и архивирования документации, в частности для обеспечения того, чтобы документы, касающиеся приема на работу и других процедур, хранились Комиссией по делам публичной службы в течение более 3 месяцев (ст. 7(1) и 9(3);
- определить все публичные должности, особенно уязвимые с точки зрения коррупции, и установить систему ротации на таких должностях (ст. 7(1b) и 9(1) e);
- завершить работу по приведению во взаимное соответствие шкал заработной платы для публичных должностных лиц (ст. 7(1b));
- внедрить систему постоянной подготовки по вопросам выявления коррупционных рисков для всех категорий публичных должностных лиц (ст. 7(1d));
- рассмотреть возможность установления ограничений в отношении сумм пожертвований политическим партиям и расширения круга лиц, которым может быть разрешено получать пожертвования, с тем чтобы охватить политиков, политических назначенцев и кандидатов и в последующем также ограничить финансирование из иностранных источников, других публичных источников и частного сектора (ст. 7(3));
- стремиться к тому, чтобы кодексы поведения были введены для всех категорий публичных должностных лиц (ст. 8(2));
- рассмотреть возможность кодификации и установления официальной системы защиты осведомителей, помимо ограниченных мер защиты, предусмотренных в ЗБК, в целях содействия тому, чтобы публичные должностные лица сообщали об актах коррупции (ст. 8(4));
- прилагать усилия в целях усовершенствования процесса представления электронных деклараций об активах и ввести дополнительное требование о том, чтобы такие декларации включали более подробную информацию о коллизиях интересов; обеспечить, чтобы при оценке рисков с точки зрения наличия коллизий интересов учитывалась также неоплачиваемая внеслужебная деятельность; повышать эффективность процедур проверки деклараций и установить санкции за несоблюдение связанных с декларациями требований, обеспечив, чтобы эти санкции применялись на практике (ст. 8(5) и ст. 52(5));

- создать, по возможности, в каждом министерстве, департаменте или учреждении, реестр даров, а также хранилище даров, куда должны передаваться существенные дары и пожертвования (ст. 8(5));
- рассмотреть вопрос о создании системы электронных закупок или, по крайней мере, онлайн портала публичных закупок и обеспечить, чтобы разработанные Национальным органом по вопросам публичных закупок инструктивные указания стали обязательными (ст. 9(1)a и d);
- обеспечить, чтобы подразделениям внутреннего аудита были выделены достаточные ресурсы, с тем чтобы они могли выполнять свои функции в полном объеме (ст. 9(2));
- доработать и принять специальный кодекс поведения для государственных обвинителей (ст. 11);
- КБК, возможно, пожелает расширить свое сотрудничество с частным сектором, установив такое сотрудничество, например, с торговой палатой и ассоциацией адвокатов (ст. 12(2)(a));
- рассмотреть возможность установления так называемого «периода остывания», который охватывал бы промежуток времени, начиная с момента оставления публичной должности, включая политические должности, и до занятия новой должности в частном секторе (ст. 12(2)(e));
- установить запрет на освобождение от налогообложения расходов, представляющих собой взятки, и, там, где это уместно, других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям (ст. 12(4));
- распространить требование в отношении идентификации клиентов на непостоянных клиентов (ст. 14(1)(a)).

2.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

Для дальнейшего осуществления Конвенции потребуется следующая техническая помощь:

- ознакомление сотрудников департамента образовательных и просветительских программ для общественности, особенно технических специалистов по аудиовизуальным средствам, с методами подготовки и размещения карикатурных и других аудиовизуальных материалов антикоррупционной направленности (ст. 6 (1)(b) и 13 (1));
- разработка правил и положений, касающихся финансирования политических партий и условий обнародования информации о финансовых донорах (ст. 7 (3)–(4));
- укрепление системы декларирования активов, особенно таких ее компонентов, как контроль и проверка (ст. 8 (5));
- профессиональная подготовка судебных стенографистов (ст. 11);
- разработка законодательства о борьбе с коррупцией в частном секторе (ст. 12).

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)

Сьерра-Леоне еще ни разу не обращалась с просьбой о международном сотрудничестве в деле возвращения активов и ни разу не получала подобных просьб. Тем не менее, необходимая для этого правовая основа в стране

существует, включая статьи 100–113 ЗБОД, регулирующие вопросы оказания взаимной правовой помощи, и статьи 103–118 ЗБК.

Несмотря на отсутствие законодательства, предусматривающего возможность передачи информации по собственной инициативе, ПОФИ Сьерра-Леоне подтвердило, что оно уже передавало таким образом информацию в соседние страны.

Сьерра-Леоне не заключала конкретных соглашений или договоренностей по вопросам возвращения активов, но является членом недавно созданной Межучрежденческой сети стран Западной Африки по возвращению активов.

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

Подотчетные структуры обязаны аккумулировать достаточную информацию о предполагаемом использовании, характере и назначении счета каждого клиента, с тем чтобы в достаточной степени оценивать масштабы и виды ожидаемых сделок. Эта информация должна быть достаточной для того, чтобы подотчетная структура имела возможность проверить личность лица, проводящего сделку, и лица, которое контролирует соответствующий счет (ст. 20 ЗБОД).

Подотчетные структуры должны внедрять надлежащие системы оценки рисков для определения того, является ли тот или иной клиент или собственник-бенефициар политически значимым лицом, и, если это так, применять в отношении этого лица более жесткие меры контроля (ст. 27(b) ЗБОД). Управление национальной безопасности готовит досьевые материалы, касающиеся внутренних политически значимых деятелей, и обеспечивает доступ к этим материалам финансовым учреждениям, однако в случае иностранных политически значимых лиц такая практика не применяется.

Определение такого понятия, как счета с большим объемом размещенных на них денежных средств, и соответствующее требование в отношении принятия мер в целях идентификации собственников-бенефициаров средств, депонированных на таких счетах, в законодательстве отсутствуют.

ПОФИ, после проведения консультаций с надзорными органами, издало для подотчетных структур инструктивные указания по вопросам противодействия отмыванию денежных средств (ст. 13 (1)(j) ЗБОД). ПОФИ может также поручить подотчетным структурам принять меры по обеспечению соблюдения Закона о борьбе с отмыванием денег (ст. 13 (1)(g) ЗБОД) и уже прибегало к замораживанию счетов клиентов с повышенным уровнем риска.

Подотчетные структуры обязаны вести бухгалтерские книги и учетную документацию в отношении всех своих клиентов и сделок и хранить их в течение не менее пяти лет, начиная с даты завершения конкретной сделки или прекращения деловых отношений (ст. 30 (2)(a) ЗБОД).

Создание или функционирование (ст. 40 ЗБОД) фиктивных банков (ст. 1 ЗБОД), а также вступление в деловые отношения или поддержание деловых отношений с ними или с расположенными в другой стране финансовыми учреждениями-респондентами в том случае, если последние разрешают использовать свои счета фиктивному банку (ст. 28 (1)(g и h) ЗБОД), запрещается и влечет за собой соответствующее наказание (ст. 62 ЗБОД).

Требования, касающиеся декларирования активов в целом, законодательством предусмотрены, в то время как конкретная обязанность публичных должностных лиц представлять информацию об имеющихся интересах или праве подписи или другом уполномочии в отношении какого-либо финансового счета в какой-либо иностранной стране нигде не оговорена.

ПОФИ, руководящим органом которого является межведомственный комитет (ст. 3 ЗБОД), прилагает усилия, с тем чтобы стать членом Эгмонтской группы. Подразделение финансируется из фонда, состоящего из бюджетных

средств, выделенных Парламентом, а также грантов или дарственных сумм от любого лица или любой организации (ст. 9 ЗБОД), однако испытывает недостаток средств, необходимых для обеспечения его оперативной деятельности. Директор ПОФИ назначается Президентом при условии одобрения его кандидатуры Парламентом (ст. 7 ЗБОД), и, в свою очередь, назначает других сотрудников после проведения консультаций с техническим комитетом (ст. 6(2) и 7(4) ЗБОД). ПОФИ не имеет полномочий замораживать средства или блокировать подозрительные сделки, но может в этой связи обращаться за содействием к КБК.

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

Законодательство, устанавливающее право иностранных государств обращаться в местные судебные органы, в стране отсутствует, однако иностранные государства, которые прибегают к такой практике, могут подавать в суды Сьерра-Леоне гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми согласно Конвенции.

Власти указали, что в законодательстве Сьерра-Леоне иностранные государства рассматриваются как любое другое юридическое лицо, и поэтому они могут требовать компенсации или возмещения ущерба.

Суды Сьерра-Леоне не могут при вынесении решений о конфискации признавать требования другого государства как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо преступления, признанного таковым согласно Конвенции.

Обоюдное признание деяния уголовно наказуемым является одним из условий для оказания взаимной правовой помощи (ст. 101 (2) ЗБОД, ст. 106 (3) ЗБК), а также для осуществления сотрудничества в целях конфискации, что может затруднить оказание помощи в деле конфискации активов без вынесения обвинительного приговора. Взаимное приведение в исполнение постановлений по гражданским делам допускается применительно к некоторым странам, тогда как другим странам потребуется возбудить для этого судебное производство в Сьерра-Леоне.

Власти Сьерра-Леоне не могут напрямую приводить в исполнение постановления иностранных судов о конфискации, но могут получать и приводить в исполнение постановления о конфискации, вынесенные местными судами на основании соответствующих постановлений иностранных судебных органов (ст. 106 (1)(c) ЗБК, ст. 103 (1)(c) ЗБОД). В Сьерра-Леоне могут также выноситься распоряжения о конфискации имущества иностранного происхождения на основании судебных решений по делам, связанным с преступлениями отмывания денег или другими преступлениями.

Конфискация без вынесения обвинительного приговора предусмотрена в случае, когда подозреваемый скрывается от правосудия (ст. 88 ЗБК, ст. 84 ЗБОД), или в случае его смерти (ст. 84 ЗБОД).

Поскольку Сьерра-Леоне еще ни разу не получала просьб о конфискации доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, упомянутых в пункте 1 статьи 31 Конвенции, оценка осуществления ею пунктов 1 и 2 статьи 55 Конвенции не представляется возможной.

Статья 106 (2) ЗБК предусматривает, что для принятия мер по замораживанию или конфискации конкретного имущества необходимо, чтобы владеющему им лицу было предъявлено обвинение в совершении преступления.

Помощь, которая может быть оказана в отношении выявления и отслеживания активов, носит ограниченный характер и включает выдачу ордеров на обыск (ст. 102 ЗБОД) и направление требований о представлении в КБК документов или информации по сделкам (ст. 105 ЗБК). На основании постановления о замораживании или аресте, выданного иностранным судом, могут быть получены и приведены в исполнение соответствующие постановления местных судов (ст. 106 (1)(a) ЗБК, ст. 103 (1)(a) ЗБОД).

Просьбы о замораживании или аресте в отсутствие постановления иностранного суда, а также просьбы о замораживании, аресте или конфискации в рамках гражданско-правовых процедур, например, в рамках процедуры конфискации без вынесения обвинительного приговора, могут быть исполнены только в том случае, если соответствующее постановление будет вынесено местным судом на основании расследований, проведенных местными органами, или же ходатайства, поданного частным адвокатом.

Просьбы, касающиеся выявления, отслеживания, замораживания, ареста или конфискации активов, должны содержать дополнительную информацию (ст. 114–115 ЗБК, ст. 110–111 ЗБОД).

Сьерра-Леоне не требует наличия договора для осуществления сотрудничества в целях конфискации.

Никакой минимальный порог или показатель минимальной стоимости имущества в качестве критерия для оказания помощи не установлен, однако при принятии решений о предоставлении помощи Сьерра-Леоне учитывает те средства, которые могут потребоваться для выполнения просьбы.

Как показывает практика, до снятия обеспечительных мер Сьерра-Леоне информирует об этом запрашивающее государство через КБК или компетентный орган, указанный в ЗБОД, и дает этому государству возможность представить дополнительные доказательства в пользу продолжения осуществления таких мер.

Защита прав добросовестных третьих сторон обеспечивается посредством вынесения постановлений о применении ограничительных мер, но при наличии возможности обращаться с ходатайствами об их снятии (ст. 61 ЗБК), а также за счет мер защиты, предусмотренных в статье 82 (3 и 5–10) ЗБК.

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Министр финансов может распорядиться о том, чтобы любое конфискованное на основании части VII ЗБК имущество было полностью или частично, включая любую его часть, передано или переведено запрашивающему государству, но только в тех случаях, когда активы были конфискованы по просьбе другого государства согласно ЗБК и когда он считает это целесообразным, или же в тех случаях, когда это необходимо или допустимо в соответствии с международным соглашением или в интересах соблюдения международной вежливости (ст. 117 ЗБК). Никакая конкретная защита прав добросовестных третьих сторон при этом не предусмотрена.

Статья 117 ЗБК позволяет Министру финансов по собственному усмотрению принимать решения о вычете соответствующих расходов, которые должны быть разумными и при определении которых должны учитываться объем и сложность проведенной работы (Правила Высокого суда, предписание 57, ст. 2 подпункт 4 (c)), причем сумма таких вычетов не обязательно должна включать только лишь понесенные издержки.

Сьерра-Леоне не заключила ни одного соглашения и не имеет ни одной договоренности об окончательном распоряжении имуществом, однако решение в отношении окончательного распоряжения имуществом может быть принято Министром финансов на основании возложенных на него полномочий (ст. 117 ЗБК).

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Положительную оценку со стороны проводивших обзор экспертов получили усилия Сьерра-Леоне по укреплению своей системы декларирования активов.

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Сьерра-Леоне рекомендуется:

- установить систему, способствующую осуществлению надлежащего контроля в отношении иностранных политически значимых лиц; определить счета с большим объемом размещенных на них денежных средств и потребовать от финансовых учреждений принять разумные меры в целях установления личности собственников-бенефициаров средств, депонированных на таких счетах (ст. 52 (1));
- издать рекомендательные указания применительно к тем категориям физических или юридических лиц, в отношении счетов которых должны применяться более жесткие меры контроля, к видам счетов и операций, которым следует уделять особое внимание, и к надлежащим мерам по открытию и ведению счетов, а также ведению отчетности по счетам, которые следует принять в отношении таких счетов; и уведомить финансовые учреждения, на которые распространяется их юрисдикция, о личности конкретных физических или юридических лиц, в отношении счетов которых будет ожидаться применение ими более жестких мер контроля (ст. 52 (2) (a) и (b));
- отдельно рассмотреть вопрос об установлении для публичных должностных лиц требования сообщать о наличии у них интересов или права подписи или другого полномочия в отношении финансового счета в другой стране (ст. 52 (6));
- обеспечить, чтобы иностранные государства могли предъявлять гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией; и способствовать тому, чтобы суды или компетентные органы Сьерра-Леоне при принятии решений о конфискации могли признавать требования другого государства как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо преступления, указанного в Конвенции (ст. 53 (a) и (c));
- принять такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам приводить в исполнение постановления о конфискации, вынесенные судами другого государства-участника на основании обвинительных приговоров; и предусмотреть возможность взаимного исполнения судебных решений по гражданским делам в рамках отношений со всеми государствами — участниками Конвенции (ст. 54 (1) (a));
- внести поправки в свое законодательство, с тем чтобы упростить процедуру замораживания и ареста имущества применительно к случаям, когда какому-либо лицу (еще) не было предъявлено обвинение в совершении преступления (ст. 54 (2));
- внести поправки в свое законодательство, с тем чтобы обеспечить:
  - выявление и отслеживание имущества;
  - арест и замораживание имущества в отсутствие постановления иностранного судебного органа;
  - арест, замораживание и конфискацию имущества в рамках гражданского производства (ст. 54 (2), 55 (1 и 2)) (см. также рекомендацию по итогам первого цикла обзора относительно уточнения объема помощи, необходимой для осуществления главы V Конвенции (ст. 46 (3) (k));

- предусмотреть возможность передачи по собственной инициативе информации в отношении доходов от преступлений не только соседним государствам (ст. 56);
- принять меры, с тем чтобы позволить своим компетентным органам возвращать конфискованное имущество и учитывать при возвращении конфискованного имущества права добросовестных третьих сторон в тех случаях, когда эти органы действуют по просьбе, направленной другим государством-участником (ст. 57 (2));
- в случае хищения публичных средств или отмывания похищенных публичных средств возвращать конфискованное имущество запрашивающему государству-участнику, если конфискация была произведена в соответствии со статьей 55 Конвенции и на основании окончательного судебного решения, вынесенного в запрашивающем государстве-участнике, при том понимании, что это требование может быть снято Сьерра-Леоне (ст. 57 (3) (a));
- в случае доходов от любого другого преступления, охватываемого Конвенцией, если конфискация была произведена в соответствии со статьей 55 Конвенции и на основании окончательного судебного решения, вынесенного в запрашивающем государстве-участнике, при том понимании, что это требование может быть снято Сьерра-Леоне, — возвращать конфискованное имущество запрашивающему государству-участнику, если запрашивающее государство-участник разумно доказывает свое существовавшее ранее право собственности на такое конфискованное имущество или если Сьерра-Леоне признает ущерб, причиненный запрашивающему государству-участнику, в качестве основания для возвращения конфискованного имущества (ст. 57 (3) (b));
- во всех других случаях в первоочередном порядке рассматривать вопрос о возвращении конфискованного имущества запрашивающему государству-участнику, возвращении такого имущества его предыдущим законным собственникам или выплате компенсации потерпевшим от преступления (ст. 57 (3) (c));
- вычитать только разумные расходы, понесенные в ходе расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства, которые привели к возвращению конфискованного имущества или распоряжению им (ст. 57 (4));
- определить целесообразность наделения ПОФИ правом замораживать в административном порядке счета и/или сделки и обеспечить, чтобы ПОФИ располагало адекватными кадровыми и финансовыми ресурсами (ст. 58).

3.4. Выявленные потребности в технической помощи для улучшения осуществления Конвенции

Для дальнейшего осуществления Конвенции потребуется следующая техническая помощь:

- юридическая помощь в разработке нормативных положений, которые включали бы определение понятия «политически значимые лица» (ст. 52);
- оказание поддержки ПОФИ в получении доступа к глобальным базам данных о политически значимых лицах международного уровня (ст. 52);
- оказание поддержки в создании органа по управлению доходами от преступлений (ст. 53, 54, 55 и 57);
- помощь в разработке закона о доходах от преступлений (ст. 51, 53, 54, 55 и 57);
- помощь в разработке законодательства, регулирующего порядок оказания взаимной правовой помощи (ст. 56);

- информационно-технические средства для обеспечения связи ПОФИ с банками и подотчетными структурами, профессиональная подготовка по вопросам регулирования в отношении нефинансовых предприятий и профессий (ст. 58);
- юридическая помощь в разработке поправок к Закону о КБК (2008 год), с тем чтобы обеспечить доступ ПОФИ к информации, содержащейся в представляемых декларациях об активах (ст. 58).