



Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
19 December 2018
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

	<i>Стр.</i>
II. Резюме	2
Австралия.	2

* [CAC/COSP/IRG/2019/1](#).



II. Резюме

Австралия

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

Австралия подписала Конвенцию 9 декабря 2003 года и ратифицировала ее 7 декабря 2005 года. Конвенция вступила в силу для Австралии 6 января 2006 года. Правовая система страны носит дуалистический характер. По этой причине положения Конвенции не имеют здесь прямого применения.

Австралия является конституционной демократией. Страна имеет федеральную систему государственной власти, которая осуществляется на трех уровнях: на уровне Австралийского союза (федеральный уровень), на уровне штатов и территорий и на местном уровне. В рамках обзора хода осуществления Конвенции в Австралии рассматривалось положение дел лишь на федеральном уровне.

Обзор хода осуществления глав III и IV Конвенции был проведен во втором году первого цикла, и резюме этого обзора было опубликовано 15 мая 2012 года (CAC/COSP/IRG/II/2/1). Оценка эффективности существующего в Австралии механизма противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма была также проведена в 2014–2015 годах совместно с Группой разработки финансовых мер (ФАТФ) и Азиатско-тихоокеанской группой по борьбе с отмыванием денег.

Вопросы предупреждения и противодействия коррупции относятся к прерогативе Австралийской комиссии по этике правоохранительной деятельности (АКЭПД), Австралийской комиссии по оперативно-розыскной деятельности (бывшая Австралийская комиссия по уголовным расследованиям), Уполномоченного по правам человека Австралийского Союза, Австралийского центра учета и анализа транзакций (АЦУАТ) и Австралийской федеральной полиции (АФП).

Законодательство, с помощью которого обеспечивается осуществление глав II и V Конвенции, включает в себя, в частности, Закон об уголовном кодексе (1995 год) (Уголовный кодекс); Закон о публичной службе (1999 год) (ЗПС), Закон о государственном управлении, эффективности и подотчетности публичных органов (2013 год) (ЗГУЭП), Закон о раскрытии информации, затрагивающей публичные интересы (2013 год) (ЗРПИ), Закон о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма (2006 год) (Закон о ПОД/ФТ) и Закон о доходах от преступлений (2002 год) (ЗОДП).

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)

Правовой основой принимаемых в Австралии мер в целях поощрения добросовестности, прозрачности и подотчетности в публичном и частном секторах и предупреждения коррупции служит целый комплекс законодательных положений, содержащихся, в частности, в ЗПС, Законе о парламентской службе (1999 год), Законе о выборах Австралийского Союза (1918 год) (ЗВА), ЗРПИ, ЗГУЭП, Законе о свободе информации (ЗОСИ), Законе о корпорациях (2001 год) (ЗКОРП), а также в таких законодательных инструментах, как Правила проведения закупок в Австралийском Союзе (ПЗАС).

Кроме того, при участии структур гражданского общества в Австралии был разработан Национальный план действий на 2016–2018 годы (НПД) в рамках реализации проекта «Открытое правительство». НПД предусматривает 15 конкретных «программных целей», достижение которых должно повысить эффективность действующего в Австралии режима антикоррупционных мер и, в частности, обеспечить соблюдение принципов честности и неподкупности в публичном секторе, участие общества в процессе принятия решений, доступ к государственным источникам информации и прозрачность и ответственность в сфере предпринимательской деятельности. Для каждой «программной цели» обозначены основные ориентиры, ведущее учреждение, сроки и промежуточные этапы ее реализации.

Подход Австралии состоит в том, чтобы повысить эффективность мер по предупреждению и противодействию коррупции за счет вовлечения в процесс осуществления и координации вышеуказанной политики как можно большего числа ведомств и учреждений. Осуществление внутренней политики и программ в области противодействия коррупции на уровне государственных ведомств и организаций контролирует и координирует Департамент Генерального атторнея, который также участвует в международных форумах по вопросам борьбы с коррупцией. Другими ключевыми ведомствами, задействованными в этом процессе, являются АФП, Австралийская комиссия по вопросам публичной службы (АКПС), Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям (АКЦИ), Национальная служба аудита Австралии, Управление Уполномоченного по вопросам информации Австралии (УУИА), Уполномоченный по правам человека Австралийского Союза, Независимый орган по контролю за парламентскими расходами, АКЭПД и АЦУАТ. Все эти органы и должности, за исключением Департамента Генерального атторнея, имеют законодательно закрепленный статус, обладают необходимой самостоятельностью и ресурсами, и располагают достаточным бюджетом и специально подготовленным персоналом для выполнения порученной им работы.

Указанные структуры проводят мероприятия в целях повышения уровня информированности сотрудников учреждений публичного сектора о проблемах коррупции и мошенничества. АФП совместно с другими ведомствами обеспечивает работу центра по борьбе с мошенничеством и коррупцией в целях обмена информацией и оперативными сведениями в отношении возникающих угроз и проблем, связанных с преступлениями в финансовой сфере, включая коррупцию. АКЭПД проводит систематическую работу по расширению и распространению знаний по вопросам предупреждения коррупции как на уровне структур, на которые распространяются ее надзорные функции, так и на уровне общественных организаций.

Для оценки эффективности основного законодательства в области борьбы с коррупцией периодически проводятся соответствующие аналитические обзоры, однако их результаты не всегда становятся доступны для широкой общественности.

Австралия участвует в работе различных региональных и международных антикоррупционных форумов в рамках таких структур, как Группа 20, Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество, Организация экономического сотрудничества и развития, ФАТФ, Международный центр по координации борьбы с коррупцией и Международная целевая группа по противодействию подкупу иностранных должностных лиц, и через свои программы развития поддерживает на двустороннем уровне усилия стран-партнеров по искоренению коррупции и усилению прозрачности и подотчетности.

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

Задача продвижения высоких стандартов честности, надлежащего поведения, подотчетности, эффективности и качества выполнения служебных функций

возложена на Австралийскую комиссию по вопросам публичной службы, которая была учреждена на основании ЗПС и в обязанности которой входит регулирование условий приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку лиц, состоящих на публичной службе Австралии (ПСА).

Прием на работу в публичные учреждения Австралии осуществляется на конкурсной основе и с учетом, в частности, таких качеств, как беспристрастность и профессионализм. Не прошедшие конкурс претенденты могут обратиться с жалобой по поводу принятых решений о приеме на работу к Уполномоченному по защите профессиональных заслуг. Решения, касающиеся найма на работу, могут быть пересмотрены в таких инстанциях, как Уполномоченный по защите профессиональных заслуг, Комиссия по справедливым трудовым отношениям, Федеральный суд или Федеральный окружной суд.

Конституция содержит критерии, на основании которых осуществляется отбор кандидатов для участия в выборах (ст. 16 и 34) и отзыв полномочий (ст. 44 и 45) членов Парламента и сенаторов. Дополнительные требования в отношении парламентариев и кандидатов предусмотрены в статьях 163, 362 и 386 Закона о выборах Австралийского Союза (ЗВА).

ЗВА также предусматривает порядок финансирования выборов и раскрытия информации, в соответствии с которым представляющие информацию субъекты (кандидаты, политические партии, доноры и т.д.) обязаны уведомлять о полученных финансовых средствах Австралийскую избирательную комиссию. Информация о полученных средствах публикуется в открытом доступе. Сведения о пожертвованиях, займах, задолженностях и дарах (см. соответствующие определения в пункте 1 статьи 287 ЗВА) подлежат раскрытию. Такие подробности, как дата получения пожертвованных средств, их сумма или стоимость, а также наименование и адрес донора подлежат раскрытию в случаях, когда речь идет об индивидуальных пожертвованиях, сумма которых превышает установленный предел (в настоящее время 13 800 австралийских долларов (AUD)). Кандидаты могут иметь право на получение финансирования из публичных источников. Австралийская избирательная комиссия проверяет сведения о полученных финансовых средствах и может уведомить соответствующие органы о выявленных нарушениях, в том числе о подаче ложных или вводящих в заблуждение сведений о поступлениях или о невыполнении требования в отношении представления точных сведений о таких поступлениях, с тем чтобы эти органы возбудили уголовное преследование.

Для каждой палаты Парламента установлена система постоянного уведомления об интересах ее членов и их ближайших родственников. Кроме того, в утвержденном Премьер-министром Положении о министерских стандартах (ПМС) также говорится, что министры, заместители министров и парламентские секретари обязаны, в частности, декларировать и регистрировать свои интересы и интересы ближайших членов их семей и избегать коллизий интересов в результате их контактов с лоббистами. Указанные декларации имеются в открытом доступе.

Все лица, занимающие должности в системе ПСА, должны принимать разумные меры для того, чтобы избегать фактических или кажущихся коллизий интересов и декларировать такие коллизии в случае их возникновения (ст. 13 (7) ЗПС). Соответствующие декларации хранятся и рассматриваются ведомствами в индивидуальном порядке. АКПС разрабатывает и предоставляет в распоряжение всех учреждений учебные материалы по вопросам, касающимся коллизий интересов. Кроме того, согласно Закону о государственном управлении, эффективности и подотчетности публичных органов (ЗГУЭП) все должностные лица государственных или парламентских департаментов и других публичных и корпоративных органов, перечисленных в статье 10 этого Закона, обязаны раскрывать информацию о личных материальных интересах.

Все лица, занимающие должности в системе ПСА, обязаны соблюдать Кодекс поведения должностных лиц ПСА (ст. 13 ЗПС). В случае необходимости они могут обратиться за консультацией в отношении тех или иных этических требований в Консультативную службу по вопросам служебной этики. ЗГУЭП также налагает на соответствующие категории должностных лиц некоторые общие обязанности. В Положении о министерских стандартах предусмотрен целый ряд конкретных стандартов добросовестности и надлежащего поведения, которые должны соблюдать министры, заместители министров и парламентские секретари в рамках исполнения своих публичных обязанностей. Нарушения Кодекса поведения должностных лиц ПСА, включая невыполнение требования о декларировании коллизий интересов, могут повлечь за собой применение санкций, начиная с выговора и вплоть до расторжения трудового соглашения (ст. 15 ЗПС). Что касается должностных лиц, на которых распространяется действие ЗГУЭП, то те из них, кто не выполняет должным образом свои общие обязанности, также могут быть подвергнуты санкциям, предусмотренным ЗПС (ст. 32 ЗГУЭП).

Должностные лица в системе ПСА обязаны сообщать о фактах ненадлежащего исполнения служебных обязанностей (ст. 14 (f) Директивы Уполномоченного по вопросам ПСА от 2016 года). Информировать о ненадлежащем исполнении служебных обязанностей можно также, сославшись на положения ЗРПИ. Кроме того, руководители организаций, на которые распространяется юрисдикция АКЭПД, обязаны уведомлять Уполномоченного по вопросам соблюдения принципа добросовестности о наличии информации или утверждений о фактах коррупции в их соответствующих организациях (ст. 19 Закона об Уполномоченном по вопросам соблюдения принципа добросовестности в рамках правоохранительной деятельности). О потенциальной возможности для мошенничества и коррупции может быть также сообщено в АФП в целях возбуждения уголовного расследования.

Закон о раскрытии информации, затрагивающей публичные интересы, способствует выявлению и расследованию нарушений и фактов недобросовестного управления и регулирует порядок обеспечения защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, в публичном секторе. Лица, сообщающие о нарушениях, освобождаются от гражданской, уголовной или административной ответственности (ст. 10 ЗРПИ). Раскрытие персональной информации и применение репрессивных мер в отношении лиц, сообщающих информацию, считаются преступлениями, влекущими уголовную ответственность (ст. 20 и 19 ЗРПИ, соответственно). Раскрытие информации по просьбе иностранных государств или организаций допускается в исключительных случаях (ст. 26 ЗРПИ). Такое понятие, как «правонарушение, о котором должно быть сообщено ответственному должностному лицу», трактуется в широком смысле и включает в себя коррупцию, мошенничество и коррупционные деяния (ст. 29 ЗРПИ).

Порядок назначения на должность и отстранения от должности в федеральном судебном органе регулируется в соответствии с требованиями статьи 72 Конституции и с учетом сложившихся традиций и практики.

Обязательная подготовка по вопросам соблюдения принципа добросовестности для судей федеральных судебных органов не предусмотрена, однако им рекомендуется посещать внутренние и вневедомственные курсы повышения квалификации и проходить обучение в рамках образовательных программ для судейского корпуса, которые могут включать подготовку по таким вопросам, как судебная этика и стандарты поведения сотрудников судебных органов. Процедура подачи жалоб регулируется в основном в соответствии с предписаниями, изложенными в Законе о поправках к судебному законодательству (2012 год) (Закон о поправках к законодательству о жалобах на действия сотрудников судебных органов) (ЗЖСС) и Законе о ненадлежащем поведении и недееспособности судей (2012 год) (Закон о создании парламентских комиссий для проведения соответствующих расследований). Закон о жалобах на действия сотрудников судебных органов устанавливает внутренние процедуры для рассмотрения жалоб,

проведения необходимых расследований и вынесения рекомендаций в отношении принятия ответных мер. Закон о ненадлежащем поведении судей позволяет Парламенту рассматривать вопрос об отстранении от должности любого судьи на основании статьи 72 Конституции.

Деятельность Службы Директора государственного обвинения Австралийского Союза (СДГО) регулируется главным образом в соответствии с Законом о Службе Директора государственного обвинения (1983 год), в статьях 5 и 27 которого, в частности, указывается, что действие Закона о государственном управлении, эффективности и подотчетности публичных органов и Закона о публичной службе распространяется на Директора и персонал СДГО без каких-либо исключений. Кроме того, Директор и заместитель Директора обязаны раскрывать информацию о наличии у них любых прямых или косвенных денежных интересов (ст. 24 ЗПС). СДГО также обнародовала положение о принципах и нормах поведения, которое служит руководством для ее сотрудников и требует от них декларировать любые финансовые активы и обязательства при оформлении допуска к работе.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

Соответствующие публичные органы Австралии используют собственные процедуры закупок и предоставления субсидий в соответствии с общими условиями, обозначенными в Законе о государственном управлении, эффективности и подотчетности публичных органов. В Законе указывается, что основными правилами, в соответствии с которыми должны осуществляться все публичные закупки, являются утвержденные Министром финансов Правила проведения закупок в Австралийском Союзе (ПЗАС) (пункт 1 статьи 105B).

Правила проведения закупок требуют, чтобы соответствующие структуры размещали информацию о своих контрактах на закупки, сумма которых соответствует установленному пороговому уровню или превышает его, в системе AusTender, являющейся централизованной общедоступной информационной системой, позволяющей получить информацию о планах закупок, открытых торгах и заключенных контрактах.

Использование стандартного типового контракта (так называемого «контрактного пакета» Австралийского Союза) является обязательным при осуществлении закупок на сумму до 200 тыс. австралийских долларов и желательным при закупках на сумму до 1 млн австралийских долларов. В целях обеспечения надлежащего контроля ответственные должностные лица обязаны вести соответствующую документацию по каждой закупке (часть 7 ПЗАС). Жалобы могут подаваться организации-заказчику, Координатору по вопросам закупок при Департаменте финансов, Уполномоченному по правам человека Австралийского Союза и в Федеральный суд. Национальная служба аудита Австралии проводит аудиторские проверки закупочной деятельности и публикует на своем веб-сайте отчеты по итогам таких проверок и представляет эти отчеты в Парламент.

Ежегодный федеральный бюджет готовится правительством и утверждается Парламентом. Бюджет представляется в порядке, предусмотренном Законом об уставе бюджетной дисциплины (1998 год), который требует, чтобы Казначей правительства размещал в открытом доступе периодические доклады о бюджетных перспективах с учетом ожидаемых экономических показателей и налоговых поступлений, причем такие доклады должны быть основаны на стандартах бухгалтерского учета и стандартах статистики государственных финансов, разработанных Международным валютным фондом.

Помимо ежегодных общегосударственных финансовых ведомостей, которые готовит Министр финансов, свои ежегодные финансовые ведомости должны готовить и представлять Генеральному ревизору для аудиторской проверки государственные или парламентские департаменты и другие публичные и корпоративные органы, перечисленные в статье 10 ЗГУЭП (см. ст. 42 и 48

ЗГУЭП). Объединенный комитет Парламента по государственному бюджету и аудиту также оценивает финансовое положение соответствующих органов и рассматривает все отчеты Генерального ревизора.

Статьи 490.1 и 490.2 Уголовного кодекса предусматривают уголовную ответственность за подделку бухгалтерских документов.

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

Закон о свободе информации (ЗОСИ) гарантирует каждому лицу юридически закрепленное право доступа к официальным документам министров или государственных учреждений, за исключением конкретно оговоренных случаев и изъятий (в том числе по соображениям защиты частной жизни, национальной безопасности, коммерческих секретов и т.д.), и устанавливает порядок опубликования информации, согласно которому публичные органы обязаны публиковать определенные информационные материалы даже в отсутствие соответствующих запросов. Просьбы о предоставлении информации могут также выполняться на платной основе. Ответы на запросы, касающиеся предоставления информации, подлежат опубликованию, за некоторыми исключениями. Закон о свободе информации устанавливает конкретные сроки рассмотрения просьб и в случае их отклонения требует сообщать причины отказа.

Управление Уполномоченного по вопросам информации Австралии (УУИА), учрежденное на основании Закона об Уполномоченном по вопросам информации Австралии (2010 год), осуществляет контроль за применением ЗОСИ и издает соответствующие руководящие указания. Эти руководящие указания должны учитываться министерствами и организациями в процессе практического применения положений ЗОСИ. Уполномоченный по вопросам информации может инициировать расследования в отношении тех или иных действий организаций в рамках применения ЗОСИ и пересматривать принятые при этом решения. В соответствии с Законом об Уполномоченном по правам человека (1976 год) расследования в связи с жалобами на действия тех или иных организаций в рамках применения ЗОСИ могут также проводиться Уполномоченным по правам человека Австралийского Союза.

Различные публичные органы по-разному подходят к обеспечению участия заинтересованных сторон и проведению консультаций с общественностью. Для выработки политики необходимо, прежде всего, наладить искренний и своевременный обмен мнениями с представителями деловых кругов, организациями на уровне общин и отдельными гражданами. В этом отношении нахождению более совершенного подхода будет способствовать реализация «программной цели» 5.2 в рамках НПД.

АФП и государственные полицейские службы располагают специальными линиями телефонной связи и интернет-каналами, которые могут быть использованы гражданами для передачи информации о преступлениях. Проект «Австралийские борцы с преступностью» и «горячая линия» службы национальной безопасности позволяют сообщать о преступлениях в анонимном порядке.

Частный сектор (ст. 12)

Важнейшими элементами существующей в Австралии системы регулирования и совместного регулирования деятельности в области предупреждения коррупции в частном секторе являются Уголовный кодекс, Закон о корпорациях (ЗКОРП), Закон об Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям (2001 год), Закон о ПОД/ФТ и соответствующие законодательные инструменты и нормативные руководства.

АФП проводит систематическую работу с организациями частного сектора, в частности в целях ознакомления их сотрудников с внутренним и зарубежным законодательством в области борьбы с коррупцией и подкупом и содействия

обеспечению прозрачности при осуществлении международных коммерческих сделок.

Информационно-разъяснительная работа с целью обеспечить, чтобы австралийские деловые круги были осведомлены о своих обязательствах в рамках действующего законодательства о борьбе с подкупом должностных лиц, проводится Министерством иностранных дел и торговли и Австралийской комиссией по торговле и инвестициям. Принципы и рекомендации в области корпоративного управления, принятые Советом по вопросам корпоративного управления Австралийской фондовой биржи, напрямую увязаны с Правилами листинга Австралийской фондовой биржи и таким образом стимулируют использование включенными в листинг структурами передовой практики в области эффективного управления.

Меры по обеспечению защиты осведомителей в частном секторе предусмотрены в части 9.4 ААА Закона о корпорациях, которая охватывает случаи уведомления о нарушениях как самого этого Закона, так и Закона об Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям (2001 год) (АКЦИ). В русле вышеуказанных мер АКЦИ учредила Бюро по работе с осведомителями, усовершенствовала внутренние процедуры рассмотрения сообщений, поступающих от осведомителей, и разработала специальные информационные материалы, с тем чтобы повысить уровень осведомленности потенциальных информаторов об имеющихся возможностях обеспечения их защиты, а также о роли самой Комиссии.

АКЦИ ведет 31 реестр юридических лиц (реестры компаний, наименований коммерческих предприятий, профессиональных структур и т.д.), в которых содержится информация о более, чем 4,8 миллионах организаций. Большинство реестров открыты для доступа в онлайн-режиме. Точность содержащейся в реестрах информации обеспечивается благодаря действующим юридическим обязательствам в отношении постоянного обновления информации, включая обязательство представлять ежегодные обзоры данных, а также благодаря введению системы штрафов за просрочку подачи сведений и уголовной ответственности за конкретные правонарушения, связанные представлением ложной или вводящей в заблуждение информации (ст. 137.1 и 137.2 Уголовного кодекса).

Никаких общих законодательных ограничений, касающихся трудоустройства публичных должностных лиц после их увольнения со службы, не существует, и, соответственно, ведомства могут сами выбирать в этом отношении надлежащий подход, руководствуясь требованиями ЗПС и Кодекса поведения должностных лиц ПСА. Австралийская комиссия по вопросам публичной службы готовит для ведомств руководящие указания, касающиеся предупреждения коллизий интересов и, в частности, порядка трудоустройства после увольнения со службы. Некоторые ограничения предусмотрены также в Положении о министерских стандартах (ПМС), однако остается неясным, когда и каким образом они могут применяться на практике.

Согласно Закону о корпорациях соответствующие структуры обязаны хранить письменные финансовые отчеты, в которых должны быть правильно отражены и объяснены их сделки, финансовое положение и результаты финансовой деятельности и с помощью которых могут быть составлены и проверены точные финансовые ведомости (ст. 286). Статья 292 Закона о корпорациях обязывает все компании, за исключением небольших частных компаний, готовить свои ежегодные отчеты и представлять их АКЦИ с целью их последующего обнародования.

Многие учреждения, деятельность которых регулируется в соответствии с Законом о корпорациях, обязаны применять австралийские стандарты бухгалтерского учета, основанные на международных стандартах финансовой отчетности. Финансовые документы должны храниться в течение семи лет (ст. 286 (2)), и невыполнение этого требования считается уголовным преступлением (ст. 286, пункты 1 и 2). Статья 490 УК устанавливает уголовную ответственность за подделку бухгалтерских документов в частном секторе.

Закон о взимании подоходного налога (1997 год) прямо ограничивает возможность освобождения от налогообложения сумм взяток публичным должностным лицам (ст. 26–52 и 26–53) и расходов, связанных с незаконной деятельностью (ст. 26–54). Однако незначительные поощрительные выплаты могут быть вычтены из суммы налогооблагаемых расходов согласно положениям статей 26–52 (4) при том, что Австралия продолжает периодически пересматривать политику и подходы в отношении поощрительных выплат, с тем чтобы иметь возможность эффективно бороться с этим явлением.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

В Австралии действует надежный, устоявшийся режим борьбы с отмыванием денежных средств, хотя на некоторые ключевые области, включая некоторые отдельно обозначенные виды предпринимательской деятельности и профессии, не связанные с финансами, этот режим по-прежнему не распространяется. К числу основных законодательных инструментов в области предупреждения и пресечения отмывания денежных средств следует отнести Закон о ПОД/ФТ, Постановление от 2007 года о Правилах противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (No.1) (Правила ПОД/ФТ), Постановление от 2018 года о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма (включая особый режим мер в отношении отдельно указанных иностранных государств), Закон о порядке уведомления о финансовых транзакциях (1988 год) и часть 10.2 Уголовного кодекса. Закон о ПОД/ФТ предписывает использование подхода, основанного на учете факторов риска, и предусматривает три уровня должной проверки клиентов (стандартная, усиленная и упрощенная проверка). Национальная оценка угроз, связанных с отмыванием денег, была проведена в 2011 году. Эта оценка дополняется оценками рисков на уровне секторов и продуктов, проведение которых было начато в 2016 году. Значительные изменения, касающиеся бенефициарного права собственности, политически значимых лиц и проверки клиентов, были внесены в Правила ПОД/ФТ в 2014 году.

В отношении отмывания денежных средств власти Австралии руководствуются подходом, согласно которому основными правонарушениями признаются любые соответствующие деяния. Положения об уголовной ответственности за отмывание денег содержатся в разделе 400 Уголовного кодекса и эти положения охватывают деяния, связанные с использованием доходов от преступлений и средств их совершения.

Австралийским подразделением для сбора оперативной финансовой информации и регулятором в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма является Австралийский центр учета и анализа транзакций (АЦУАТ). Обязанность представлять информацию на основании Закона о ПОД/ФТ возложена на финансовые учреждения, а также на игровые заведения и на те структуры, занимающиеся денежными переводами, обменными операциями с цифровой валютой и операциями с драгоценными металлами, которые оказывают конкретные виды услуг, перечисленные в статье 6 Закона («подотчетные организации»). Это означает, что на отдельные виды коммерческой деятельности и профессии, не связанные с финансами, за исключением казино и торговли драгоценными металлами, никакие обязательства в отношении противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма не распространяются.

Положения, обязывающие проверять личность клиентов, содержится в статьях 28–35 Закона о ПОД/ФТ и главе 4 Правил ПОД/ФТ. Необходимость постоянного должного контроля в отношении клиентов предусмотрена в статье 36 Закона. Обязательства, касающиеся усиленной проверки клиентов, изложены в части 15.8–15.11 Правил ПОД/ФТ. Процедуры сбора и проверки информации о собственниках-бенефициарах перечислены в части 2 Закона о ПОД/ФТ и части 4.12 Правил ПОД/ФТ. В части 4.13 Правил ПОД/ФТ говорится о необходимости усиленной проверки в тех случаях, когда клиентами являются политически значимые лица. Подотчетные организации обязаны представлять АЦУАТ

информацию о любых фактах, вызывающих подозрение (ст. 41 Закона о ПОД/ФТ). Крупные подотчетные организации, в том числе крупнейшие национальные банки, хорошо осведомлены о рисках и обязательствах, связанных с осуществлением мер противодействия отмыванию денег и финансированию террористической деятельности.

Что касается сотрудничества на национальном уровне, то здесь следует отметить, что АЦУАТ поддерживает партнерские отношения с 46 национальными организациями, включая правоохранительные органы, службы национальной безопасности, социальные учреждения и структуры, отвечающие за обеспечение надлежащих поступлений в бюджет. В 2017 году АЦУАТ приступил к осуществлению проекта «Fintel Alliance», целью которого является установление партнерства между публичными и частными структурами, с тем чтобы обеспечить обмен оперативной финансовой информацией.

Порядок оказания взаимной правовой помощи в случаях, когда она касается преступлений, связанных с отмыванием денежных средств, регулируется в соответствии с Законом о взаимной помощи по уголовным делам (1987 год) (ЗВПУД).

Положения, касающиеся подачи деклараций о трансграничном перемещении валюты и оборотных документов на предъявителя или информирования о таком перемещении, содержатся в части 4 Закона о ПОД/ФТ. В частности, обязательному декларированию подлежит физическое перемещение через границу наличных денежных средств в сумме, равной или превышающей 10 тыс. австралийских долларов (ст. 53 Закона о ПОД/ФТ). В законодательстве не указано, при какой пороговой сумме перемещаемых через границу оборотных документов на предъявителя необходимо в обязательном порядке декларировать такое перемещение, однако лица должны сообщать о перемещаемых оборотных документах на предъявителя по требованию сотрудника полиции или таможни. Часть 5 Закона о ПОД/ФТ касается электронных переводов денежных средств, в части 6 говорится о создании реестра структур, занимающихся денежными переводами, а в части 6А — о создании реестра организаций, проводящих обменные операции с цифровой валютой. Подотчетные организации, предоставляющие конкретные услуги по переводу денежных средств (ст. 6 Закона о ПОД/ФТ) должны до того, как они преступят к предоставлению указанных услуг клиентам, пройти процедуру оформления и регистрации в АЦУАТ. Оказание услуг по переводу денежных средств, включая услуги «хавалы», лицами, не прошедшими регистрацию, считается уголовно наказуемым преступлением.

Австралия является одним из государств-членов и основателей ФАТФ, а также АТГ, региональной структуры, аналогичной ФАТФ. Австралийский центр учета и анализа транзакций является также членом и одним из основателей Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки.

2.2. Успешные результаты и виды практики

Проводившие обзор эксперты отметили следующие виды передовой практики:

- Австралия активно участвует в работе региональных и международных организаций, а также в осуществлении программ, направленных на борьбу с коррупцией (ст. 5 (4));
- в Австралии создан специальный веб-сайт с информацией о национальном бюджете; при этом бюджетная информация представлена с подробными пояснениями и с использованием интерактивных средств (ст. 9 (2));
- реализация проекта «Fintel Alliance», целью которого является установление партнерства между публичными и частными структурами, с тем чтобы обеспечить обмен оперативной финансовой информацией (ст. 14 (1) (b));

- оказание Австралией различных видов помощи и содействия в подготовке кадров в рамках сотрудничества с соседними странами и осуществления международных инициатив (ст. 14 (5)).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Австралии рекомендуется:

- продолжать наращивать усилия в рамках партнерства «Открытое правительство» в целях выработки и поддержания эффективных и скоординированных мер по предупреждению коррупции (ст. 5 (1));
- рассмотреть возможность снижения или полной отмены минимальной пороговой величины суммы пожертвований, при которой политические партии и другие подотчетные структуры обязаны уведомлять надзорные органы, и стремиться к тому, чтобы информация о финансовых средствах, полученных партиями, кандидатами и другими подотчетными структурами, публиковалась более своевременно (ст. 7 (3));
- рассмотреть возможность установления режима тщательного регулирования вопросов, связанных с получением даров публичными должностными лицами, занимающими должности в системе ПСА и правительственных органах, а также возможность регистрации таких даров; и b) рассмотреть вопрос о принятии конкретных мер, направленных на то, чтобы декларации об интересах, представляемые публичными должностными лицами, оценивались и проверялись на систематической основе (ст. 8 (5));
- принять дальнейшие меры, с тем чтобы повысить прозрачность в отношении бенефициарных прав собственности компаний и идентификации лиц, причастных к управлению ими (ст. 12 (2) (с));
- усилить законодательные или административные меры, направленные на предупреждение коллизий интересов, и в этих целях установить надлежащие ограничения и внедрить эффективные механизмы их соблюдения, с тем чтобы обеспечить регулирование профессиональной деятельности и трудоустройства бывших публичных должностных лиц в частном секторе (ст. 12 (2) (е));
- продолжать выполнять в полном объеме статью 12 (4);
- внести в Закон о ПОД/ФТ необходимые поправки с целью обеспечить, чтобы на отдельно указанные нефинансовые организации и профессии, помимо казино и торговцев драгоценными металлами, в частности, на агентов по торговле недвижимостью, бухгалтеров и адвокатов, также распространялись обязательства в отношении противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма в соответствии со стандартами ФАТФ (ст. 14 (1) (а) и 52 (1));
- обеспечить, чтобы информация о собственниках-бенефициарах юридических лиц и юридических механизмов своевременно учитывалась и доводилась до сведения компетентных органов (ст. 14 (1) (а) и 52 (1));
- зафиксировать в законодательстве, при какой пороговой сумме перемещаемых через границу оборотных документов на предъявителя необходимо в обязательном порядке декларировать такое перемещение (ст. 14 (2)).

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)

В Австралии разработан всесторонний законодательный и директивный механизм для регулирования процедур возвращения активов. Правовой основой для выявления, замораживания, изъятия и возвращения активов, полученных в результате совершения преступления, служат ЗОДП, ЗВПУД и Закон о ПОД/ФТ. В соответствии с ЗОДП в стране создан Фонд конфискованных активов (часть 4–3). В рамках мероприятий, проводимых в формате Группы двадцати, Австралия опубликовала поэтапное руководство по вопросам возвращения активов.

Порядок обмена имеющейся у АЦУАТ информацией с зарубежными странами регулируется согласно положениям статей 132–133С Закона о ПОД/ФТ. Сотрудничество АЦУАТ с другими подразделениями финансовой разведки осуществляется в рамках Эгмонтской группы. АЦУАТ может обмениваться информацией по собственной инициативе, не требуя предварительного запроса, и осуществляет такой обмен на практике. АЦУАТ заключил с зарубежными партнерскими подразделениями финансовой разведки 92 меморандума о договоренности в целях обмена оперативными финансовыми данными, а также информацией об используемых механизмах правового регулирования и обеспечения соблюдения требований законодательства.

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

Положения, регулирующие вопросы, касающиеся идентификации личности клиентов и собственников-бенефициаров, содержатся в статьях 28–35 Закона о ПОД/ФТ и главе 4 Правил ПОД/ФТ. Никакой реестр собственников-бенефициаров не ведется.

Определение понятия «политически значимые лица» приводится в части 1.2 Правил ПОД/ФТ и охватывает национальных политических деятелей. Согласно положениям части 4.13 Правил ПОД/ФТ на политически значимых лиц распространяется действие особых мер, а также требование в отношении углубленной проверки. Вместе с тем в части 4.14 предусмотрены некоторые исключения, касающиеся идентификации собственников-бенефициаров и политически значимых лиц. Подотчетные структуры могут воспользоваться ссылками, указанными в руководстве АЦУАТ, а также существующими коммерческими базами данных, с тем чтобы получить необходимую информацию для идентификации политически значимых деятелей и лиц, включенных в санкционные списки Организации Объединенных Наций.

Сведения о процедурах идентификации клиентов должны храниться на протяжении всего периода поддержания деловых отношений с клиентом и в течение семи лет после того, как подотчетная структура прекратит оказывать клиенту конкретно оговоренные услуги (ст. 113 Закона о ПОД/ФТ). Определение такого понятия, как банки, не имеющие физического присутствия и не аффилированные с какой-либо регулируемой финансовой группой (так называемые «фиктивные банки»), содержится в статье 15 Закона о ПОД/ФТ. Статья 95 Закона о ПОД/ФТ запрещает финансовым учреждениям устанавливать корреспондентские банковские отношения с фиктивным банком или иным финансовым учреждением, которое имеет корреспондентские банковские отношения с фиктивным банком. Тем не менее ФАТФ включила Австралию в число стран, не выполняющих рекомендацию 13 ФАТФ, вследствие отсутствия информации, которую подотчетные структуры обязаны собирать и проверять в процессе поддержания корреспондентских банковских отношений.

Каждый член Парламента Австралийского союза обязан вести публичный реестр интересов, включая внутренние и зарубежные счета, активы, дары и любые источники дохода. В соответствии с Кодексом поведения должностных лиц ПСА все лица, занимающие должности в системе ПСА, обязаны декларировать любые потенциальные коллизии интересов и обновлять соответствующую декларацию в случае изменения обстоятельств. Такая декларация не включает активы. Никакие требования, обязывающие публичных должностных лиц, имеющих интерес или право подписи, или другое уполномочие в отношении какого-либо финансового счета в какой-либо другой стране, сообщать о наличии такого интереса, права или уполномочия, законодательством не предусмотрены.

Австралийский центр учета и анализа транзакций (АЦУАТ) является подразделением для сбора оперативной финансовой информации, находящимся в административном подчинении Министерства внутренних дел. Обязанность информировать АЦУАТ о подозрительных сделках предусмотрена в части 3.2 Закона о ПОД/ФТ.

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

Согласно нормам общего права и при соблюдении соответствующих юрисдикционных и процедурных требований иностранные государства могут предъявлять в гражданские суды Австралии гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество или требовать выплаты компенсации или возмещения ущерба.

Вопросы, касающиеся приведения в исполнение постановлений иностранных судов, рассматриваются в части VI.2.A ЗВПУД. Генеральный атторней может в случае получения соответствующего запроса от иностранного государства разрешить национальному органу, уполномоченному производить изъятие доходов от преступлений, зарегистрировать постановление о конфискации, вынесенное иностранным судом, в австралийском суде, уполномоченном принимать решения о конфискации (ст. 34 и 34А ЗВПУД). После этого постановление иностранного суда вступает в силу и может быть приведено в исполнение так же, как если бы оно было постановлением о конфискации, вынесенным местным судом согласно ЗОДП (ст. 34В ЗВПУД). Допускается регистрация в австралийском суде постановлений о конфискации, вынесенных как на основании обвинительного приговора, так и без обвинительного приговора. Постановление иностранного суда о замораживании или аресте может быть зарегистрировано и приведено в исполнение на основании положений статей 34 и 34Е ЗВПУД. Если иностранное государство не предоставило Австралии запретительное судебное постановление, Генеральный атторней может по просьбе этого иностранного государства и на основании соответствующего положения ЗВПУД ходатайствовать о вынесении временного запретительного постановления местным судебным органом (ст. 34J). Однако после вынесения такого временного запретительного постановления Австралия потребует, чтобы в адрес Австралии было направлено и зарегистрировано в течение оговоренного срока запретительное постановление иностранного суда. Применимым в данном случае стандартом доказанности может быть обоснованное предположение, что уголовное судопроизводство или процедура конфискации в другой стране начнется в самое ближайшее время.

Что касается применения положений, обеспечивающих осуществление статьи 54 в конкретных случаях, предусмотренных в статье 55, то здесь следует отметить, что согласно статье 34 ЗВПУД необходимость принятия каких-либо мер определяется Генеральным атторнеем по его усмотрению. Требования, касающиеся содержания просьб об оказании взаимной правовой помощи для целей конфискации, изложены в ЗВПУД.

Австралия не требует наличия договора для оказания помощи в целях конфискации. Однако в заключенных Австралией двусторонних договорах содержатся положения, регулирующие порядок возвращения имущества и конфискации активов.

В статье 8 ЗВПУД перечислены основания для отказа в предоставлении помощи, среди которых такое основание, как минимальная стоимость имущества, не указано. Власти Австралии не примут решения о снятии обеспечительных мер, не предоставив сначала запрашивающему государству возможность изложить свои мотивы в пользу продолжения этих мер.

Защита прав добросовестных третьих сторон обеспечивается в соответствии с положениями статьи 36 ЗВПУД.

Упреждающие меры без предварительной просьбы могут приниматься на основании статей 18 или 19 ЗОДП. Для того, чтобы имущество могло быть изъято, срок действия запретительного судебного постановления должен составлять не менее шести месяцев. ЗОДП предусматривает возможность конфискации без вынесения обвинительного приговора. Статья 47 допускает принятие соответствующих процессуальных мер после того, как суд признал факт совершения тем или иным лицом серьезного преступления, включая коррупцию. Статья 49 ЗОДП позволяет производить конфискацию (*in rem*) имущества, в отношении которого имеются подозрения, что оно приобретено за счет доходов от уголовно наказуемых преступлений или преступлений, считающихся уголовно наказуемыми в другом государстве, включая преступления, связанные с коррупцией. ЗОДП также предусматривает механизмы, позволяющие обеспечить признание имущественных интересов законных владельцев имущества, включая такие механизмы, как запретительные судебные постановления и распоряжения о компенсации (ст. 29 и послед. статьи и ст. 73 и послед. статьи).

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Австралия не может возвращать конфискованное имущество в порядке прямого применения Конвенции. Согласно ЗОДП, после вынесения местным судом постановления об изъятии имущество реализуется и полученные средства зачисляются на специальный счет, именуемый «Счетом конфискованных активов» (ст. 296). Австралия может вернуть иностранному государству определенную часть любых возвращенных доходов в случае, если это иностранное государство в значительной степени способствовало их возвращению или проведению расследования или возбуждению уголовного преследования в связи с соответствующей незаконной деятельностью (данная процедура, именуемая «программой справедливого раздела доходов», предусмотрена в статье 296 (4) (с) ЗОДП). Кроме того, согласно статье 70 ЗОДП решение распорядиться имуществом иным образом может быть принято министром. Соответственно, данная статья может быть использована для возвращения имущества в страну происхождения. Однако применение этого механизма зависит от решений, принимаемых в дискреционном порядке.

В дополнение к положениям ЗОДП статья 34В (3) ЗВПУД предусматривает процедуру, согласно которой имущество, изъятое на основании постановления о конфискации, вынесенного иностранным судом, может быть реализовано или использовано иным образом во исполнение того или иного указания Генерального атторнея.

Защита прав добросовестных третьих сторон, а также прав законных собственников обеспечивается за счет использования механизма запретительных судебных постановлений (ст. 34L ЗВПУД). Просьбы о сотрудничестве выполняются, в принципе, на безвозмездной основе. Австралия не будет требовать компенсации расходов, понесенных в связи с проведением расследований, уголовным производством или судебными разбирательствами. В случаях, когда понесенные расходы были связаны с управлением конфискованными активами, Австралия может потребовать их возмещения.

Австралия не требует наличия соответствующего договора для осуществления сотрудничества в целях возвращения активов и распоряжения ими. Однако положения, регулирующие порядок возвращения активов и распоряжения ими, содержатся в заключенных Австралией двусторонних договорах. В отдельных случаях Австралия может также заключать соглашения об окончательном распоряжении конфискованным имуществом.

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Австралийские власти могут на основании информации, предоставленной иностранными правоохранительными органами, принять меры, с тем чтобы инициировать собственные процессуальные действия в отношении находящего в Австралии имущества, источником происхождения которого являются доходы от преступления, признаваемого уголовно наказуемым согласно законодательству другого государства (ст. 54 (2) (b)).

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Австралии рекомендуется:

- с надлежащей периодичностью анализировать практику применения исключений, которые, согласно части 4.14 Правил ПОД/ФТ, допускаются при осуществлении мер по установлению личности собственников-бенефициаров и политически значимых лиц, с целью обеспечить, чтобы эти исключения не использовались для уклонения от выполнения обязательств в отношении противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ст. 52 (1));
- прилагать дальнейшие усилия в целях выполнения рекомендации ФАТФ, касающейся корреспондентских банковских отношений с фиктивными банками (ст. 52 (4));
- обеспечить, чтобы обязательства, предусмотренные в пунктах 1 и 2 статьи 55 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, учитывались Генеральным атторнеем при осуществлении им или ею своих дискреционных полномочий согласно статье 34 ЗВПУД;
- рассмотреть вопрос о включении в законодательство ссылки на конкретные механизмы и обязательные требования, предусмотренные статьей 57, и контролировать их применение и соблюдение в рамках производств по любым делам, связанным с возвращением активов (ст. 57 (3) (a) и (b)).