



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 November 2002

Russian
Original: English

Специальный комитет по разработке конвенции против коррупции

Четвертая сессия

Вена, 13–24 января 2003 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Рассмотрение проекта конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции при
уделении особого внимания статьям 2 (остальные
определения), 3, 4, 20, 30, 32–39 и 40–85**

Глобальное исследование по вопросу о переводе средств незаконного происхождения, особенно средств, полученных в результате коррупционных деяний**

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–6 | 2 |
| II. Общий объем проблемы и ее последствий | 7–12 | 3 |
| III. Препятствия для изъятия и возвращения средств | 13–46 | 4 |
| A. Отмывание денег | 13–19 | 4 |
| B. Непрозрачные финансовые системы | 20–22 | 7 |
| C. Факторы, затрудняющие действия по изъятию средств | 23–42 | 8 |
| D. Затруднения для возвращения средств или активов | 43–46 | 13 |
| IV. Заключительные замечания и возможные будущие действия | 47–68 | 14 |
| A. Изъятие средств или активов | 48–58 | 14 |
| B. Возвращение средств или активов | 59–62 | 18 |
| C. Предупреждение перевода средств или активов незаконного происхождения | 63–68 | 19 |

* A/АС.261/10.

** Настоящее исследование представляется с задержкой по сравнению с установленным правилами 10-недельным сроком, что было вызвано необходимостью включить материалы, полученные после истечения предельного срока для представления документов для четвертой сессии Специального комитета по разработке конвенции против коррупции.



I. Введение

1. В своей резолюции 55/61 от 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея признала целесообразность разработки эффективного международно-правового документа против коррупции, постановила приступить к разработке такого документа и просила Генерального секретаря созвать межправительственную группу экспертов открытого состава для рассмотрения и подготовки проекта мандата на разработку будущего правового документа против коррупции.
2. В своей резолюции 55/188 от 20 декабря 2000 года о предупреждении коррупции и незаконного перевода средств и борьбе с ними и репатриации незаконно переведенных средств в страны происхождения Генеральная Ассамблея предложила межправительственной группе экспертов открытого состава изучить вопрос о незаконно переводимых средствах и репатриации таких средств.
3. В своей резолюции 56/260 от 31 января 2002 года Генеральная Ассамблея просила Специальный комитет по разработке конвенции против коррупции применять при подготовке проекта конвенции комплексный и междисциплинарный подход и рассмотреть ряд ориентировочных элементов, в том числе предупреждение перевода средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупционных деяний, включая отмывание средств, и борьбу с ними, а также возвращение таких средств.
4. По рекомендации Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию Экономический и Социальный Совет 24 июля 2001 года принял резолюцию 2001/13 об укреплении международного сотрудничества в предупреждении перевода средств незаконного происхождения, полученных от актов коррупции, включая отмывание средств, и борьбе с ними, а также в возвращении таких средств, в которой Совет просил Генерального секретаря подготовить для Специального комитета глобальное исследование проблемы перевода средств незаконного происхождения, особенно средств, полученных от актов коррупции, и ее влияния на экономическое, социальное и политическое развитие, особенно развивающихся стран, и включить в свое исследование новаторские идеи в отношении соответствующих путей и методов, которые позволяли бы заинтересованным государствам получать доступ к информации о местонахождении принадлежащих им средств и возвращать такие средства.
5. Двадцать первого июня 2002 года в ходе второй сессии Специального комитета был проведен однодневный технический семинар–практикум по возвращению активов с целью предоставления заинтересованным участникам технической информации и специальных знаний по комплексным вопросам, связанным с проблемой возвращения активов. Семинар–практикум был организован таким образом, чтобы обсудить четыре основные тематические области, отвечающие этапам предложенной для рассмотрения гипотетической ситуации: а) перевод за границу средств или активов незаконного происхождения, усилия по определению местонахождения таких средств или активов и их конфискация; б) возвращение средств или активов незаконного происхождения; и с) предупреждение перевода средств или активов незаконного происхождения. При подготовке глобального исследования по вопросу о переводе активов незаконного происхождения были использованы как

выступления экспертов, так и результаты состоявшихся на семинаре-практикуме обсуждений.

6. Настоящее исследование представляется Специальному комитету в соответствии с резолюцией 2001/13 Экономического и Социального Совета. Следует отметить, что Генеральный секретарь в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 55/188 и 56/186 от 21 декабря 2001 года¹ представил доклады по этому вопросу пятьдесят шестой и пятьдесят седьмой сессиям Ассамблеи².

II. Общий обзор проблемы и ее последствий

7. Широко признается, что коррупция представляет собой угрозу стабильности обществ, установлению и поддержанию правопорядка, а также экономическому и политическому прогрессу. Любое значимое решение этой проблемы должно предусматривать изъятие средств, полученных от коррупции. Изъятие и возвращение таких несправедливых доходов может иметь большое значение для стран, преодолевающих последствия коррупции, и представлять собой твердое указание на то, что международное сообщество не будет мириться с подобными противоправными деяниями.

8. В случаях крупномасштабной коррупции суммы государственных средств, незаконно переданных в частную собственность и переведенных за границу в международные банковские центры и финансовые гавани, могут поражать воображение³. Согласно Ньянгской декларации об изъятии и репатриации богатств Африки⁴:

"примерно 20–40 млрд. долл. США были в течение десятилетий присвоены незаконным и коррупционным образом в некоторых беднейших странах мира, большинство из которых расположены в Африке, политиками, военными, коммерсантами и другими руководителями и хранятся в настоящее время за границей в виде наличных средств, акций и ценных бумаг, недвижимой собственности и других активов".

9. Хотя переводы незаконных средств или активов невозможно точно измерить в полном объеме, не вызывает сомнений тот факт, что коррупция и отмывание доходов, полученных от коррупции, оказывают пагубное влияние на экономическую и политическую жизнь во всем мире. По оценкам Международного валютного фонда (МВФ) общий объем ежегодно отмываемых денежных средств равен 3–5 процентам валового внутреннего продукта (ВВП) во всем мире, т.е. его сумма составляет 600 млрд.–1,8 триллиона долларов США. Можно с уверенностью предположить, что значительная доля приходится на средства, полученные в результате коррупции.

10. Вывоз средств, полученных от коррупции, за границу вызывает ряд тяжелых последствий для стран происхождения. Он подрывает оказываемую иностранную помощь, истощает валютные резервы, сокращает налоговую базу, наносит ущерб конкуренции, подрывает свободную торговлю и вызывает рост нищеты. Коррупция и отмывание денег способны, таким образом, в результате совместного воздействия ограничивать любой прогресс (социальный, экономический или политический) государств, особенно развивающихся стран и

стран с переходной экономикой. Ущерб, причиняемый государствам, является огромным как в абсолютном, так и в относительном выражении. Например, сообщалось, что бывший Президент Заира, Мобуту Сесе Секо похитил около 5 млрд. долл. США из государственной казны, т.е. сумму, равную внешнему долгу этой страны в то время⁵. Как это указывалось в рамках семинара–практикума по возвращению активов, проведенного в Вене 21 июня 2002 года в ходе второй сессии Специального комитета, около 227 млн. долл. США, переведенных из Перу за границу при власти бывшего правительства Альберто Фуджимори, были заморожены в пяти иностранных государствах, а 68 млн. долл. США было изъято⁶. Основными источниками незаконных средств являлись разнообразные незаконные комиссионные сборы и прямое и противоправное присвоение государственных средств⁷.

11. Воздействие перевода средств незаконного происхождения на социально–экономический прогресс может быть оценено в свете факторов, характеризующих развитие двух государств, в которых недавно возникли крупномасштабные дела, связанные с коррупцией: Нигерии и Мексики⁸. В ходе обсуждений во Втором комитете Генеральной Ассамблеи на ее пятьдесят седьмой сессии представитель Нигерии подтвердил, что коррупционная практика и перевод незаконных средств существенно способствовали бегству капитала и что с этой точки зрения Африка занимает первое место: по оценкам, средства в объеме 400 млрд. или более долл. США были расхищены и спрятаны в иностранных государствах. По оценкам, из этой суммы 100 миллиардов или более долларов США приходится на Нигерию. Он также подчеркнул, что по расчетам правительства Нигерии общий объем внешнего долга государства составляет 28 млрд. долл. США, или приблизительно 28 процентов от общего объема средств, вывезенных из страны⁹. Покойный нигерийский диктатор Сани Абача со своими приближенными расхитили и вывезли из страны примерно 2,2 млрд. долл. США (есть и более высокие оценки). Такая утечка средств вызывает особое беспокойство с учетом оценок Всемирного банка, согласно которым весь ВВП этой страны составляет примерно 41,1 млрд. долл. США, причем более двух третей (70 процентов) населения, составляющего примерно 123,9 млн. человек, живут менее, чем на 1 долл. США в день¹⁰.

12. Что касается Мексики, то, по оценкам, брат бывшего президента Карлоса Салинаса в результате коррупции скопил состояние в 120 млн. долл. США, а этой суммы, по расчетам Всемирного банка, хватило бы при нынешних душевых показателях на уплату расходов по здравоохранению для более чем 594 000 граждан Мексики¹¹.

III. Препятствия для изъятия и возвращения средств

A. Отмывание денег

13. Коррупцированные должностные лица не всегда скрывают переводимые ими незаконно приобретенные богатства с помощью операций по отмыванию. В некоторых примечательных делах о коррупции практически не прилагалось усилий для сокрытия систематического расхищения средств. Например, когда Жан–Клод Дювалье бежал из Гаити, для следователей не составляло особого труда обнаружить инкриминирующие документы, свидетельствовавшие о том,

что бывший "Пожизненный Президент" присвоил более 120 млн. долларов США¹². В недавнее время появлялись сообщения о том, что автомобили, принадлежавшие Центральному банку Нигерии, прямо из банка привозили наличные средства домой генералу Абаче и его приспешникам¹³. В подобных случаях самая большая трудность при отслеживании активов может быть связана просто с количеством операций и огромным объемом работы с документами.

14. В то же время отслеживание незаконно нажитого богатства еще более затрудняется в случаях, когда переводы средств маскируются с помощью отмывания денег. В самом общем плане вероятность обнаружения процесса отмывания денег наиболее высока на так называемом этапе "размещения", когда активы физически депонируются в финансовые учреждения, поскольку связь этих средств с первоначальной преступной деятельностью все еще является тесной. По этой причине на международных финансовых и банковских рынках необходима прозрачность, с тем чтобы помешать лицам, занимающимся отмыванием денег, размещать доходы, полученные от коррупции, в финансовых учреждениях. Принцип открытости совершающихся операций является особенно эффективным, поскольку по своей природе отмывание денег является тайной деятельностью. Если говорить проще, то чем более часто банки и другие финансовые учреждения сообщают о подозрительных сделках, то более полную информацию получают компетентные органы о возможных операциях по отмыванию.

15. Банки и другие финансовые учреждения могут оказать помощь усилиям по борьбе с отмыванием денег посредством принятия и применения мер по обмену информацией, которые известны как принципы "знай своего клиента". Цель этих принципов состоит в преодолении исторической слабости этих учреждений в деле распознавания "чистых" денег от денежных средств незаконного происхождения и в осведомлении компетентных властей о клиентах, отмывающих средства. В отличие от традиционных норм и культуры банковской тайны, принципы "знай своего клиента" требуют, чтобы финансовые учреждения проявляли должную осмотрительность при получении и хранении некоторой касающейся счетов информации¹⁴.

16. Цель принципов "знай своего клиента" состоит в обеспечении таких надлежащих принципов деятельности, практики и процедур, которые воспрепятствуют преднамеренному или непреднамеренному использованию финансовых учреждений для содействия операциям по отмыванию денег. В соответствии с этими программами учреждения должны предпринимать активные шаги по установлению личности своих клиентов и контролю за операциями по счетам. От учреждений требуется подавать "сообщения о подозрительных операциях", когда обнаруживаются какие-либо необычные операции¹⁵. Правила "знай своего клиента", если они применяются надлежащим образом, могут самым разным образом содействовать прозрачности и предотвращению размещения незаконных средств. В первую очередь уже сам факт подачи сообщений может стать сдерживающим фактором для преступников, включая коррумпированных политических должностных лиц, которые намереваются использовать то или иное финансовое учреждение в качестве инструмента для операций по отмыванию средств. Затем, если подобные клиенты все-таки попытаются тем не менее установить какие-либо отношения с

финансовым учреждением, применение принципов "знай своего клиента" может оказать помощь в выявлении истинного незаконного характера коммерческих операций клиента. Кроме того, информация, которую должен сообщать клиент в соответствии с руководящими принципами "знай своего клиента", позволит финансовому учреждению обнаружить те операции, которые несовместимы с обычными деловыми операциями клиента.

17. Несмотря на успехи, которых позволяет добиться применение руководящих принципов "знай своего клиента", эти правила отнюдь не всеми воспринимаются с восторгом. Согласно некоторым утверждениям, эти руководящие принципы, которые с годами приобретают все более конкретный характер, могут затруднить борьбу с отмыванием денег, поскольку введение этих принципов в менее развитых финансовых системах является невозможным или не носит справедливого характера¹⁶. Кроме того, могут существовать нарушения в соблюдении этих принципов конкретными учреждениями, или же они могут вовсе не соблюдаться. Например, разведывание дела Абачи показало, что некоторые иностранные банки не осуществляли нужного контроля за счетами Абачи и даже в ряде случаев посылали своих представителей в Нигерию для оказания помощи в вывозе из страны чемоданов наличной валюты¹⁷.

18. Тем не менее после событий 11 сентября по-прежнему наблюдается тенденция к установлению более высоких стандартов прозрачности, и многие страны продолжают "штопать прорехи" в своих финансовых системах. В рамках различных усилий по повышению финансовой прозрачности признавалась роль банков и других финансовых учреждений в качестве основных инструментов отмывания денег. В 2001 году МВФ и Всемирный банк подразделили международные усилия по противодействию отмыванию денег на три категории: а) усилия, связанные в первую очередь с финансовыми/надзорными вопросами (например, усилия МВФ, Всемирного банка и Базельского комитета по банковскому контролю); б) усилия, связанные как с финансовыми/надзорными вопросами, так и с юридическими/уголовно-правовыми правоохранными вопросами (например, деятельность Организации Объединенных Наций); и с) усилия, связанные в первую очередь с юридическими/уголовно-правовыми правоохранными вопросами (например, деятельность Эгмонтской группы и Международной организации уголовной полиции (Интерпола))¹⁸.

19. Если говорить в общем плане, то недавние международные усилия, направленные на расширение прозрачности, охватывали как укрепление координации между действующими учреждениями, так и создание новых учреждений и принятие новых документов. Многие учреждения добились значительного прогресса в борьбе с отмыванием денег. Активизация международных усилий привела к выработке международных конвенций, касающихся вопросов коррупции и отмывания денег, таких как Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи, приложение I), Конвенция об отмывании, поиске и конфискации доходов от преступной деятельности¹⁹ и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы²⁰, Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией Организации американских государств (см. документ E/1996/99) и Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития^{21,22}.

В. Непрозрачные финансовые системы

20. Усилия международного сообщества по обеспечению прозрачности затрудняются как практическими, так и юридическими препятствиями, в том числе отсутствием всеобъемлющего международного документа, посвященного коррупции и отмыванию денег. Одно из важнейших препятствий состоит в том, что быстрое перемещение средств затрудняет усилия по изъятию и возвращению денег, поскольку электронные операции, особенно через сеть Интернет, обуславливают анонимность сделок и их отслеживание может быть чрезвычайно затруднено²³.

21. Вторая практическая проблема связана с сохраняющейся непрозрачностью многих мировых финансовых систем²⁴. Например, одним из каналов для отмывания средств по-прежнему остаются корреспондентские счета, которые некоторые финансовые учреждения открывают для иностранных банков. Корреспондентские банковские операции предполагают предоставление одним банком другому банку услуг по переводу средств, обмену валют и осуществлению других сделок. Такие счета могут предоставить владельцам и клиентам банка, деятельность которого регулируется слабо или который вообще является коррумпированным, возможность свободно перемещать денежные средства по всему миру. Все более широко признается тот факт, что пробелом в политике прозрачности являются доверительные фонды, которые позволяют применять сложные схемы отмывания денег. Анонимность, обеспечиваемая такими образованиями, особенно "слепыми" доверительными фондами и фондами по защите активов, предоставляет коррумпированным должностным лицам возможность избежать выполнения распоряжений об аресте средств. Аналогично, офшорные счета и личные инвестиционные компании предоставляют "безопасные гавани" и возможности для любых операций по отмыванию денег, включая отмывание средств, полученных от коррупции. В опубликованном в январе 2000 года и подготовленном Университетом Тренто для Европейской комиссии докладе под названием "Защита финансовой системы ЕС от эксплуатации финансовых центров и офшорных механизмов организованной преступностью" ("Protecting the EU financial system from the exploitation of financial centres and off-shore facilities by organised crime") указывается, что в обеспечении системной прозрачности важную роль играет также корпоративное право, причем эта роль в значительной степени недооценивалась. Международное внимание необходимо уделить проблеме получения документации от корпораций в других странах и использованию этих субъектов для облегчения отмывания денег за счет сокрытия информации о средствах и о собственности на них.

22. Еще одним примером препятствий, создаваемых обстановкой непрозрачности, являются частные банковские операции. Под "частными банковскими операциями" понимаются преференциальные услуги, предоставляемые некоторыми финансовым учреждениями лицам, обладающим крупным состоянием, и такие операции имеют особую связь с отмыванием доходов от коррупции. Частные банковские операции являются уязвимыми для деятельности по отмыванию денег и ими могут воспользоваться коррумпированные лица, занимающие видное политическое положение, каковыми, согласно Базельскому комитету по банковскому контролю, являются лица, на которых возложены или были возложены постоянные публичные

функции, включая глав государств или правительств, старших правительственных, судебных или военных должностных лиц, старших руководителей корпораций, находящихся в публичной собственности, и важных должностных лиц политических партий²⁵. Лица, занимающиеся частными банковскими операциями, могут не проявлять надлежащей строгой осмотрительности в отношении подобных счетов, поскольку коррумпированное должностное лицо является ценным клиентом, и банк оказывает ему помощь в инвестировании депонированных средств. Кроме того, использование услуг посредников в подобной ситуации позволяет официальному лицу открыть счет и осуществлять на нем последующие операции практически анонимно²⁶.

С. Факторы, затрудняющие действия по изъятию средств

23. Для международных следственных действий по изъятию средств, полученных в результате коррупции, от властей требуется возбуждение юридических процедур для подтверждения правового титула на активы, местонахождение которых было установлено в результате, возможно, трудного и длительного расследования. Такие процессуальные действия могут принимать различные формы, включая а) уголовное производство в государстве происхождения ("запрашивающем государстве") при приведении приговора в исполнение в государстве, где находятся средства ("запрашиваемом государстве"); б) гражданско-правовое производство в запрашивающем государстве с последующим международным приведением в исполнение вынесенного судебного решения; в) уголовное или гражданское производство, возбужденное в запрашиваемом государстве и ведущее к конфискации имущества в пользу либо непосредственно запрашивающего государства, либо запрашиваемого государства (при возможном последующем долевом распределении активов); г) гражданско-правовое производство, возбужденное запрашивающим государством в судах запрашиваемого государства; или е) определенная комбинация вышеупомянутых процессуальных действий. Как это обсуждается ниже, подобные действия по изъятию средств сталкиваются с многочисленными сложностями и затруднениями.

1. Отсутствие единообразия в правовом регулировании

24. Основополагающая сложность в связи с действиями по изъятию средств вызывается разнообразием правовых систем. Правительства и финансовые учреждения из стран с различными правовыми системами могут испытывать трудности в преодолении концептуальных и процессуальных различий. Вызываемые этим юридические проблемы применительно к действиям по изъятию средств различаются в зависимости от правовой системы (общее право/гражданское право) и подхода к вопросу об изъятии (уголовная/гражданская процедура).

25. Большинство процессуальных различий не является непреодолимыми, поскольку все современные правовые системы по сути исходят из принципа справедливости. Однако согласованию конкретных правовых процедур препятствовало отсутствие международного внимания к таким вопросам, как формулирование исковых требований и процедура принятия решений.

26. Что касается материально–правового регулирования, то существуют различия в стандартах в вопросе о том, какие должностные проступки квалифицируются в качестве преступления. Эти различия препятствуют международному сотрудничеству в делах об изъятии средств, поскольку предполагаемое основное правонарушение может не являться правонарушением по закону запрашиваемого государства.

27. До настоящего времени основное внимание в большинстве международно–правовых документов уделялось концепции подкупа, поскольку подкуп публичных должностных лиц, будь то собственными гражданами, будь то иностранцами, запрещается практически в каждом государстве. Таким образом, подкуп является основным коррупционным деянием, запрещаемым международным сообществом в целом и государствами – участниками конкретных соглашений, таких как Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (см. пункт 19).

28. В трудах правоведов отмечалось, что пониманию коррупции в качестве синонима подкупа, хотя оно и является прекрасным первым шагом, присущи определенные ограничения. Ограниченность правовых положений о борьбе с подкупом является, возможно, особенно очевидной в делах, когда должностные лица обогащаются за счет незаконных платежей, таких как "комиссионные" и "откаты", которые причиняют такой же вред общественному благосостоянию, как и подкуп, но которые не подпадают под определение пассивного или активного взяточничества. При выработке международного подхода к проблеме коррупции следует рассмотреть ситуации, при которых запреты в отношении подобных действий будут уместны. При рассмотрении этого вопроса будет необходимо учесть ограничения, которые могут обуславливаться концепциями надлежащих процессуальных действий и другими основополагающими требованиями и гарантиями, которые могут устанавливаться в большинстве национальных конституций.

2. Затруднения, связанные с необходимостью соблюдения процессуальных и доказательственных требований

29. Другое правовое препятствие действиям, направленным на изъятие средств, может быть связано с неспособностью выполнить процессуальные требования соответствующей правовой системы, необходимые для возбуждения активных следственных действий, которые, как правило, необходимы для распутывания сложных финансовых схем. Между правовыми системами существуют значительные различия в том, что касается материально–правовых и процессуальных гарантий, установленных для обеспечения соблюдения основополагающих принципов гражданских свобод. Одно из практических последствий таких различий может заключаться в том, что даже если, например, доказательства были собраны в одном государстве законным образом, проведение обыска и выемки может противоречить законодательству другой страны.

30. Затруднения, обуславливаемые этими различиями в юридических стандартах, могут быть проиллюстрированы случаем дачи показаний такими

ключевыми свидетелями, как банковские должностные лица и следственные работники. Практика показывает, что эти лица должны осуществлять поездки, связанные с большими затратами средств и времени (а также с большими опасностями), из одной страны в другую с тем, чтобы дать свидетельские показания относительно изымаемых средств. Такие поездки также вызывают юридические вопросы, связанные с дачей ложных показаний и предоставлением иммунитета от преследований за правонарушения, связанные или не связанные с основным преступлением, в каждой из стран, в которых свидетель дает показания. Современный прогресс в области коммуникаций, например расширение возможностей по проведению видеоконференций, может облегчить подобные трудности, однако юридические проблемы остаются, поскольку применяемые в государствах стандарты в связи с предоставлением иммунитета свидетелям, принуждаемым к даче показаний, различаются.

31. Еще один аспект, вызывающий обеспокоенность в связи с проблемой доказывания, касается базовой неспособности некоторых запрашивающих государств выполнить действующие в запрашиваемых государствах требования о надлежащем соблюдении процессуальных норм. Инфраструктура таких государств может быть недостаточно развита, что приводит к тому, что досье не составляются или практически не составляются или что обнаружить соответствующие протоколы весьма трудно. Если имела место крупномасштабная коррупция, то наиболее напряженный момент применительно к действиям по изъятию средств связан с длительностью срока, необходимого для восстановления правопорядка, и необходимостью для соответствующего государства принять оперативные меры против бывших высокопоставленных должностных лиц и их активов. Часто, когда какое-либо государство возбуждает действия по изъятию активов, незаконно вывезенных бывшими лидерами, в нем только начинаются реформы, которые еще далеко не завершены. Переходный характер судебной системы запрашивающего государства может привести к тому, что просьбы о содействии не будут удовлетворять таким пороговым требованиям для оказания взаимной правовой помощи, как представление доказательств факта совершения преступления и того, что соответствующие активы получены в результате этого преступления. Содействие применению стандартов доказывания может способствовать более единообразному применению таких пороговых требований.

32. К сожалению, даже в делах, связанных с явной коррупцией, уголовное преследование не всегда возможно. Смерть должностного лица (как в случае генерала Абачи в Нигерии) может воспрепятствовать возбуждению преследования. Правительственная власть может оставаться под контролем должностного лица еще в течение длительного времени после того, как стали известны соответствующие факты. И даже если должностное лицо покинуло правительство, оно может сохранять достаточную власть на местном уровне, чтобы воспрепятствовать уголовному преследованию внутри страны. В других, более экстремальных случаях подозреваемое должностное лицо может пользоваться иммунитетом от уголовного преследования или может отсутствовать факт совершения какого-либо "уголовно наказуемого" деяния, которые могли бы быть расследованы, поскольку совершенные действия на соответствующий момент не нарушали каких-либо национальных законов. И даже если впоследствии государство принимает законодательные акты, запрещающие спорные деяния, обвиняемый может ссылаться на то, что

изменения в уголовном кодексе создают состав преступлений *ex post facto* и что подобные деяния не должны признаваться преступлениями государствами для целей взаимной правовой помощи²⁷.

3. Конфискация на основе гражданских или уголовных процедур

33. Третье наиболее часто встречающееся правовое препятствие, затрудняющее действия по изъятию средств, обусловлено тем, что отслеживание и арест незаконно переведенных активов происходят на границе сфер действия гражданско-правовых и уголовно-правовых норм. Каждый вид соответствующих процедур носит особый характер, и не все такие процедуры могут быть применены в каждом государстве при аналогичных обстоятельствах²⁸.

34. Как общее правило, уголовный процесс позволяет использовать более эффективные средства. В то же время, однако, карательный характер таких средств также означает, что до их применения потребуется обеспечить соблюдение высокого стандарта доказывания и относительно жестких процессуальных гарантий. В отличие от этого, поскольку вопрос о тюремном заключении не стоит, гражданско-правовые процедуры в целом предполагают более низкие стандарты доказывания и менее жесткие процессуальные гарантии. По этой причине, однако, конфискация на основании гражданского процесса, который является широко используемым инструментом для конфискации активов в ряде государств, во многих национальных правовых системах не признается.

35. Эта коллизия взглядов на уместность конфискации на основании гражданско-правовых процедур создает одну из основных трудностей для международного сотрудничества. В выполнении просьб некоторых государств отказывалось другими странами, признающими только конфискацию в рамках уголовного процесса. Кроме того, использование подобных гражданско-правовых процедур на первоначальном этапе может затруднить последующее (или одновременное) уголовное преследование или помешать ему.

36. Вопрос о том, какие процедуры следует использовать для наложения ареста и в отношении каких лиц и/или учреждений они должны быть использованы, может быть связан с серьезными тактическими и этическими аспектами. В вопросе о том, кому должно быть предъявлено обвинение, тактические соображения требуют от следственных работников оценки уязвимости потенциальных обвиняемых на основе их причастности к преступным деяниям и учета правовой системы страны их проживания. Другими словами, обвиняемый, на котором лежит наибольшая вина, не всегда может быть наилучшим объектом для успешных действий по изъятию средств²⁹.

4. Недостаточное международное сотрудничество

37. Четвертая трудность, часто возникающая в связи с действиями по изъятию активов, связана с необходимостью в совместной работе юристов и следственных сотрудников из различных правовых систем и в координации их усилий по раскрытию возможно сложных финансовых операций. Такая скоординированная работа должна быть проделана в максимально оперативные сроки, поскольку фактор времени не на стороне следственных сотрудников.

38. Общим фактором, препятствующим подобным усилиям, является наблюдающаяся в целом нехватка международных документов по признанию и приведению в исполнение иностранных судебных решений. В этой области действует относительно небольшое число соглашений или механизмов. В отсутствие соответствующего договора приведение в исполнение иностранного судебного решения зависит от внутреннего законодательства и международной вежливости.

39. Кроме того, существующие международные соглашения позволяют странам не признавать судебные решения при некоторых обстоятельствах. Например, в Конвенции о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам Европейского союза³⁰ перечисляются пять оснований, по которым иностранное судебное решение не должно признаваться: а) если признание будет противоречить публичному порядку в признающем государстве; б) если решение было вынесено в отсутствие ответчика и без направления надлежащего уведомления; с) если решение не совместимо с судебным решением, вынесенным в отношении между соответствующими сторонами в признающем государстве; d) если решение выходит за рамки гражданско-правового спора и требует определения по вопросу о статусе, вытекающему из брачных отношений, завещания или наследования; или е) если решение не совместимо с ранее вынесенным в государстве, не являющемся стороной Конвенции, судебным решением, признающим право на *res judicata*³¹.

40. С учетом этих обстоятельств некоторые вопросы, связанные с приведением в исполнение, будут по-прежнему носить спорный характер в том, что касается решений об изъятии доходов от коррупции. Например, в случае судебных решений, вынесенных в отсутствие обвиняемого в случае, когда бывшие лидеры находятся за пределами страны, могут возникать сложные юрисдикционные вопросы. Так, согласно мнению английского Апелляционного суда, иностранные судебные решения не будут приводиться в исполнение, если они были вынесены в результате мошеннических действий, даже если утверждения о таких действиях были рассмотрены судом, вынесшим решение³². Однако в других странах, в том числе в Соединенных Штатах Америки, если суд, вынесший решение, рассмотрел вопрос о мошеннических действиях и вынес свое определение, соответствующие факты не могут рассматриваться еще раз в случае подачи просьбы о приведении в исполнение иностранного судебного решения³³.

5. Нехватка технического опыта и средств

41. И наконец, действия по изъятию средств часто затрудняются отсутствием ресурсов и технического опыта. Забавная, хотя и трагичная сторона дела состоит в том, что финансовое бремя, которое накладывает на обнищавшую страну необходимость проведения крупномасштабных расследований, может быть слишком тяжелым, причем нищенское состояние соответствующей страны может быть вызвано именно действиями тех преступников, активы которых предпринимается попытка обнаружить. Более того, у следственных работников может отсутствовать квалификация по финансовым и правовым вопросам, необходимая для того, чтобы не только отследить украденные средства, но и подготовить дело о коррупции.

42. В то же время, однако, должностные лица в запрашиваемой стране могут испытывать разочарование, если им придется осуществлять львиную долю процессуальных действий при слабой, по их мнению, поддержке запрашивающей страны, причем они могут счесть, что их действия окажутся бесполезными, если запрашивающая страна не сможет или не захочет продолжить производство в своих собственных судах. Кроме того, у таких должностных лиц в запрашиваемой стране могут отсутствовать средства и специальные знания для осуществления действий по изъятию активов без помощи запрашивающей страны. Представляется, что ключевым фактором для обеспечения успеха действий по изъятию средств является равное распределение необходимого для этого труда.

D. Затруднения для возвращения средств или активов

43. Отслеживание и арест активов являются лишь частью расследования международных дел. Суды страны, в которой находятся изъятые активы, должны затем вынести решение о том, когда и кому эти активы должны быть возвращены. Практика показывает, что возвращение таких средств может стать трудным и неоднозначным процессом.

1. Обеспокоенность мотивами усилий по возвращению средств

44. Кроме того, препятствия и задержки в связи с усилиями по обеспечению возврата изъятых незаконных средств или активов могут вызываться обеспокоенностью мотивами должностных лиц или следственных работников, действующими от имени запрашивающего государства. В ряде случаев такая обеспокоенность может возникать в результате утверждений о том, что действия по возвращению активов предпринимаются по политическим мотивам или в результате подозрений в наличии таких мотивов, поскольку во многих странах действуют нормы, запрещающие предоставление сотрудничества в связи с утверждениями о совершении преступлений, которые, как предполагается, носят политический или военный характер. В других случаях должностные лица в государстве, в котором находятся изъятые активы или средства, могут испытывать сомнения относительно отсутствия коррупции в запрашивающем государстве и опасения за судьбу возвращаемых средств или активов. Очевидная деликатность этого вопроса может привести к тому, что подобные опасения высказываться не будут. В то же время их существование вполне может затруднить возвращение незаконных средств или активов или воспрепятствовать ему.

2. Коллизия требований и юрисдикция нескольких государств

45. Конечное распоряжение успешно изъятими активами может быть затруднено в случае получения просьб о возвращении средств из других государств, помимо государства, запросившего взаимную помощь. Такие требования о возвращении средств могут возникать по целому ряду оснований, включая случаи присвоения международной помощи, когда подобное требование может предъявить государство, от которого поступили средства. Рассмотрение вопроса о возвращении незаконно переведенных средств будет

неполным, если вероятность возникновения такой проблемы и ее последствия не будут полностью изучены и проанализированы.

3. Установление владельцев–бенефициаров

46. Во многих случаях действующие нормы предусматривают распределение поступлений от успешных действий по изъятию активов в соответствии с внутренним правом запрашиваемого государства. Как и в случае различий в процессуальных нормах, которые рассматривались выше, в различных странах действуют разные механизмы обращения с конфискованными средствами. Например, инвесторы и кредиторы, желающие получить компенсацию за понесенные убытки, могут возбудить частные иски в условиях, когда новое правительство стремится вернуть средства для поддержки различных публичных проектов.

IV. Заключительные замечания и возможные будущие действия

47. В предыдущих разделах настоящего исследования были рассмотрены некоторые важнейшие препятствия, затрудняющие как изъятие средств или активов незаконного происхождения, так и их последующее возвращение. На основе этого обсуждения может быть рассмотрен ряд возможных путей устранения этих препятствий и одновременно принятия мер, необходимых для предотвращения перевода незаконных средств в первую очередь.

A. Изъятие средств или активов

1. Юридические меры

a) Расширение списка составов основных правонарушений для включения в него иностранной коррупции

48. Представляется, что важнейшее значение имеет установление в национальном законодательстве мер, позволяющих осуществлять конфискацию доходов от коррупции. Эффективность таких мер существенно возрастет, если они будут сопровождаться расширением положений, касающихся противодействия отмыванию денег, для включения иностранной коррупции в качестве основного правонарушения. Аналогично, концепцию коррупции, используемую во внутреннем законодательстве, будет необходимо скорректировать таким образом, чтобы охватить концепцию коррупции высокопоставленных должностных лиц и не допустить такого положения, при котором коррумпированные лидеры будут формировать внутреннее законодательство таким образом, чтобы защитить свои режимы от принятия юридических мер в будущем.

b) Предоставление доступа к судам в запрашиваемых государствах

49. Одним из средств содействия международному сотрудничеству было бы принятие положения, позволяющего запрашивающему государству возбуждать юридические процедуры в судах запрашиваемого государства в связи с доходами от коррупции, находящимися на его территории. Такой доступ может предоставляться, когда запрашивающая сторона может либо доказать наличие права собственности на активы, либо по предъявлении окончательного вступившего в силу судебного решения. В то же время, однако, запрашивающим государствам важно предпринять все возможные усилия для предоставления поддержки и получения достаточных доказательств относительно основных правонарушений.

c) Арест до суда, запретительные судебные приказы или другие меры, направленные на предотвращение распыления или исчезновения активов

50. С тем чтобы дать возможность предпринимать такие оперативные юридические действия, которые часто необходимы для наложения ареста на средства в условиях современной глобальной экономики, представляется необходимым принять меры, которые позволят властям запрещать, по просьбе другого государства, любые переводы активов, относительно которых имеются разумные основания полагать, что они станут предметом изъятия в качестве доходов от коррупции. Подобные правовые механизмы должны также предусматривать возможность вынесения судебных запретов в отношении активов на основе постановления иностранного суда или выдачу надлежащего запретительного приказа судом в запрашиваемом государстве. В то же время, однако, подобные механизмы должны предусматривать, что иностранные решения должны приниматься на законных основаниях, а также следует установить разумные сроки для представления запрашивающим государством доказательств, подкрепляющих постановление о наложении ареста.

d) Приведение в исполнение иностранных судебных решений

51. Ключевым фактором успешных действий по изъятию средств, полученных от коррупции, часто является приведение в исполнение иностранных судебных решений. С тем чтобы позволить судам привести в исполнение вошедшее в силу окончательное решение иностранного суда, предписывающее конфискацию доходов от коррупции, потребуются внутренние правовые механизмы. Подобные механизмы должны будут соответствовать принципам внутреннего права, касающимся публичного порядка или надлежащего исполнения процессуальных требований.

2. Организационные меры

a) Создание центра по оказанию технической помощи в рамках Организации Объединенных Наций

52. При надлежащей поддержке со стороны государств-членов Организация Объединенных Наций могла бы укрепить свою роль за счет предоставления услуг центра по оказанию технической помощи для поддержки многосторонних действий по изъятию средств, целью которых являются доходы от коррупции. Создание такого центра явилось бы положительным шагом в деле обеспечения

необходимой информации и взаимного понимания требований как в запрашивающих, так и в запрашиваемых государствах.

b) Назначение правительственных органов для работы с просьбами об оказании помощи

53. Эффективность оказания взаимной помощи может быть значительно увеличена за счет обеспечения оперативного доступа к обновляемой информации о лицах или правительственных органах, которым следует направлять просьбы о помощи. Имена должностных лиц компетентных учреждений могли бы указываться в работающих в режиме онлайн справочниках, к которым имели бы свободный доступ все страны. Этот шаг позволил бы устранить некоторые недоразумения, возникающие, в частности, в случаях, когда должностные лица из запрашивающего государства пытаются обеспечить изъятие активов в делах, связанных с коррупцией высокопоставленных чиновников.

c) Раскрытие информации об активах незаконного происхождения по собственной инициативе

54. Незапрошенный обмен информацией между государствами является важным компонентом международного сотрудничества, необходимого для изъятия и возвращения средств, полученных в результате коррупции. В силу этого международное сотрудничество могло бы быть существенно укреплено с помощью мер, позволяющих передавать информацию о средствах незаконного происхождения другому государству без предварительного запроса и без нанесения ущерба расследованиям, проводимым в государстве, предлагающем информацию, когда такое раскрытие этой информации окажет помощь другому государству в принятии мер по изъятию активов.

3. Способы изъятия

a) Обусловленные договоренности об оплате услуг

55. В качестве одного из средств изъятия активов может рассматриваться расширение использования гражданско–правовых процедур, когда это уместно, в качестве дополнения к уголовным процедурам или в качестве замены таких процедур. Как об этом говорилось на техническом семинаре–практикуме по вопросу о возвращении активов (см. пункт 5), гражданско–правовые процедуры, возбужденные Филиппинами и Российской Федерацией, позволили этим странам вернуть почти 1 млрд. и 180 млн. долл. США, соответственно. В недавнее время Нигерия возвратила более 1 млрд. долл. США из средств Абачи (к настоящему моменту) в значительной части за счет гражданского иска, поданного в Соединенном Королевстве. Одна из проблем, связанных с гражданским судопроизводством, заключается, однако, в необходимости привлечения адвокатов, а услуги квалифицированных юристов могут обходиться дорого. В некоторых странах юридические фирмы и специалисты, занимающиеся вопросами расследования, могут проявлять готовность и иметь возможность работать над возвращением отмытых средств на основе получения платы, обусловленной конечным изъятием активов. В таких правовых системах плата взимается в сумме, рассчитываемой как процент от общей стоимости изъятых активов. В то же время в некоторых правовых системах подобные

обусловленные платежи запрещаются; кроме того, такой механизм невозможно использовать в том случае, если в соответствующей правовой системе не предусматривается гражданско–правовой порядок изъятия отмытых активов.

b) *Процедуры qui tam*

56. Другим средством, позволяющим ограничить использование публичных ресурсов, если только правительство не примет решения о вступлении в процедуры, могло бы стать расширение использования информации, ведущей к возвращению активов незаконного происхождения, или расширение использования процедур *qui tam*³⁴. В некоторых странах, например, частные истцы могут оставлять за собой до 30 процентов изымаемых средств. Возможность расширения применения процедур *qui tam* могла бы рассматриваться с учетом их потенциальных выгод, в том числе применения более низких гражданско–правовых стандартов доказывания. Однако, так же как и в случае обусловленных платежей, в некоторых государствах не признается возможность предъявления исков на основе процедур *qui tam*.

c) *Кредиты*

57. Другим потенциальным источником финансирования для возбуждения надлежащих процедур могут являться кредиты. Можно обратиться к заинтересованным государствам с просьбой о предоставлении поддержки в форме иностранной помощи государству, стремящемуся вернуть активы. Аналогично, можно обратиться к международным финансовым учреждениям, таким как МВФ и Всемирный банк, за предоставлением кредитов, которые будут выплачены из возвращенных сумм. Такие финансовые учреждения могут также с готовностью включить подобное финансирование в более крупные пакеты экономической помощи, поскольку возврат средств может улучшить экономические перспективы в запрашивающем государстве. Другим возможным источником кредитов могут стать частные корпорации, фонды или неправительственные организации, занимающиеся вопросами международной помощи.

d) *Возмещение*

58. Как уже отмечалось, расходы, связанные с активным осуществлением действий по изъятию средств в судах запрашиваемого государства, могут представлять собой тяжелое финансовое бремя как для запрашиваемых, так и для запрашивающих государств. Может быть рассмотрен вопрос о покрытии всех или части таких расходов теми финансовыми учреждениями, которые явно не проявляли должной осмотрительности на ненадлежащем уровне и, таким образом, создали финансовые условия, которые привели к вывозу незаконных средств за границу. Для такого возмещения потребуются, чтобы в надлежащих законодательных актах соответствующих государств определялись уровень осмотрительности, которую должны проявлять финансовые учреждения, и масштабы ответственности за не проявление достаточной заботливости.

В. Возвращение средств или активов

1. Возможность назначения независимого попечителя для урегулирования требований

59. С тем чтобы разрешить коллизию требований на изъятые активы, может быть рассмотрен вопрос о создании фонда конфискованных активов, который будет являться их хранителем и отвечать за их распределение. Такой механизм позволит компетентному и беспристрастному лицу или коллегии разобраться с часто вступающими в коллизию требованиями на изъятые активы. Подобный механизм предполагается гражданско–правовой процедурой, известной как процедура, возбуждаемая в целях определения прав третьих лиц на предмет спора ("interpleader"), которая в некоторых правовых системах предусматривается для разрешения коллизии требований на денежные средства или имущество³⁵. Подобная процедура позволяет физическому или юридическому лицу, владеющему активами или денежными суммами, присоединиться к двум или более истцам, заявляющим взаимно исключающие требования, что дает суду возможность урегулировать подобные требования в рамках единого производства.

2. Резервирование определенных активов для целей развития

60. С тем чтобы обеспечить надлежащее использование изъятых средств, может быть рассмотрен вопрос об обслуживании государственной задолженности. Кроме того, с тем чтобы ограничить риск ненадлежащего использования подобных средств, а также других государственных активов, часть изъятых средств или небольшая доля пакетов помощи в целях развития может резервироваться для целей укрепления местных усилий по контролю, направленных на пресечение коррупции и ненадлежащего использования помощи. Эти средства могут использоваться для создания или расширения систем сбора финансовой информации и для подготовки сотрудников, занимающихся расследованием дел об отмывании денег³⁶.

3. Установление приоритетов при распределении изъятых активов или средств

61. Коллизия требований на изъятые активы неизбежно вызывает сложные вопросы о приоритетах. Важно установить четкие и последовательные правила определения приоритета, которые будут применяться при распределении изъятых средств или активов. При установлении таких правил потребуется принять во внимание вопросы компенсации потерпевшим и поддержки программ противодействия коррупции, а также необходимости покрыть расходы, которые могут быть понесены государством, в котором находились средства или активы.

4. Долевое распределение активов

62. Успешные международные меры по изъятию активов в рамках уголовных дел предусматривали механизмы для долевого распределения активов между государствами, которые создали возможности для конфискации и существенно способствовали ей. Например, на июль 2000 года Соединенные Штаты передали около 169 млн. долл. США почти 30 государствам в признание их помощи в деле

конфискации³⁷. Долевое распределение активов является финансовым стимулом для совместной работы государств в целях успешного изъятия активов независимо от места их нахождения или от той правовой системы, в которой в конечном итоге будет приводиться в исполнение решение о конфискации. В качестве общего руководящего принципа доли при распределении средств должны отражать пропорциональный вклад каждого конкретного государства относительно помощи, предоставленной другими участвовавшими субъектами правоохранительной деятельности. Однако в случаях, бесспорно связанных с публичными средствами, т.е. средствами, непосредственно взятыми из казначейства запрашивающего государства, может быть рассмотрен вопрос о применении правил или договоренностей, которые позволят отойти от более традиционных схем долевого распределения активов и будут предусматривать возможность максимального увеличения объема изымаемых средств. Такое максимальное увеличение объема изымаемых средств будет отвечать цели предлагаемой конвенции, состоящей в смягчении пагубных социально-экономических последствий коррупции.

С. Предупреждение перевода средств или активов незаконного происхождения

63. Как это уже отмечалось выше, трудности и сложности, связанные с борьбой с переводом незаконных средств, полученных в результате коррупционных деяний, не могут быть переоценены. Изъятие и возвращение похищенных средств представляет собой не менее сложное и трудное направление деятельности, причем усилия по отслеживанию и возвращению ценностей часто не приводят к успеху в результате совместного воздействия различных юридических и практических факторов. По этим причинам важно, чтобы все государства предприняли шаги по предотвращению перевода незаконных средств или активов, полученных в результате коррупции.

1. Учреждение подразделений по финансовой оперативной информации и расширение добровольного обмена информацией

64. Подразделения по финансовой оперативной информации создаются национальными правительствами для получения и анализа сообщений о подозрительных международных операциях, анализа финансовой информации, передачи информации внутренним правоохранительным учреждениям и обмена информацией. Еще в середине 90-х годов в мире имелось лишь несколько подразделений по финансовой оперативной информации. На июнь 2002 года подразделения по финансовой оперативной информации действовали в 69 странах³⁸. Работая в рамках неофициальной Эгмонтской группы, подразделения по финансовой оперативной информации содействовали развитию обмена информацией и совершенствованию опыта организации по противодействию коррупции в различных странах мира. О важности этого сотрудничества можно судить по подготовленному Эгмонтской группой в 2001 году сборнику, содержащему информацию о 100 обнародованных делах по отмыванию денежных средств³⁹.

2. Организация Объединенных Наций в качестве хранителя информации о проявлении надлежащей осмотрительности и о сообщениях о подозрительных операциях

65. База данных Международной сети информации об отмывании денежных средств (ИМОЛИН), созданная Глобальной программой по борьбе с отмыванием денежных средств Управления по наркотикам и преступности Секретариата, представляет собой основу для создания безопасного веб-сайта, на котором государства-члены могут обмениваться информацией о проявлении надлежащей осмотрительности и о сообщениях о подозрительных операциях, в рамках системы Организации Объединенных Наций могут быть также приняты другие меры по подготовке должностных лиц из государств-участников и оказанию им помощи. В более долгосрочной перспективе Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос об использовании своих преимуществ, связанных с глобальным характером Организации, для анализа уже осуществленных операций по изъятию средств. До настоящего времени эти операции проводились в отношении коррумпированных должностных лиц в значительной мере на нескоординированной основе, и ценная информация, приобретенная в ходе их осуществления, была доступна только для государств, принимавших практическое участие в расследованиях. Организация Объединенных Наций способна собирать информацию о подобных делах для создания общей базы знаний, доступной для всех заинтересованных государств.

3. Разработка системы "раннего оповещения"

66. Необходимость уделять особое внимание всем сложным, необычно крупным операциям и всем необычным структурам операций, не имеющим явной экономической или очевидной законной цели, широко признается и подтверждается делами, связанными с крупномасштабной коррупцией. Учитывая, что речь может идти о миллионах и даже миллиардах долларов, совершенно очевидно, что финансовые учреждения и правоохранительные ведомства должны оповещаться о любых ненормальных обстоятельствах, указывающих на существование соответствующей преступной деятельности. Такие "красные флажки", свидетельствующие об опасности, могут обнаруживаться с помощью программ проявления должной осмотрительности (концепция "знай своего клиента"), принятых многими странами и описанных выше. Если у финансового учреждения на основе подобной проверки банковской деятельности возникают подозрения о том, что средства поступают в результате отмывания денег, оно должно немедленно сообщать о своей обеспокоенности юридическим властям, которые затем должны предпринимать оперативные действия на основе этой информации и делиться ею с надлежащими иностранными партнерами. В частности, более тщательной проверке должны подвергаться операции, к которым причастны политические деятели и государства с высоким риском коррупции⁴⁰.

4. Осуществление комплексных программ проявления надлежащей осмотрительности

67. Программы "знай своего клиента" и другие применяемые финансовыми учреждениями методы проявления должной осмотрительности, как они описаны выше, не всегда применяются с надлежащей готовностью. Если привести только

один пример, то по следам расследования дела Абачи швейцарская Федеральная банковская комиссия проверила операции 19 швейцарских банков с бывшим нигерийским лидером и его соратниками и опубликовала доклад, в котором 13 банков были очищены от подозрений, однако были указаны шесть банков, не соблюдающих обязательства по проявлению надлежащей осмотрительности⁴¹. Государствам необходимо принимать активные меры для обеспечения соблюдения требований о проявлении должной осмотрительности. Должны быть назначены компетентные органы для надзора за банками и другими финансовыми учреждениями с целью обеспечения эффективного выполнения всех требований. Программы по проявлению должной осмотрительности должны предусматривать по крайней мере три аспекта: а) применение более жестких стандартов осмотрительности (как это уже описывалось) к необычным финансовым операциям; б) создание и ведение досье по идентификации клиентов и регистрационных записей по необычным операциям; и с) обязательство сообщать о подозрительных операциях компетентным властям.

5. Другие превентивные меры, включая укрепление возможностей для специализации прокурорских работников и судей

68. Как уже отмечалось, нехватка ресурсов и технического опыта в запрашивающих государствах часто является весьма острой и по-прежнему серьезно затрудняет как предупреждение незаконных переводов, так и изъятие любых активов, вывезенных за границу противоправным образом. Примером важности обеспечения финансирования и укомплектования групп прокурорских работников и судей является Южная Африка. В этой стране была создана специальная комиссия для расследования случаев коррупции и специальные судебные органы для рассмотрения гражданско-правовых вопросов в связи с этими расследованиями⁴². Аналогично, запрашиваемым государствам следует рассмотреть вопрос о наращивании потенциала с тем, чтобы дать странам возможность принимать активное участие в расширении международной борьбы с переводом средств незаконного происхождения. Помимо важных научно-исследовательских и информационных функций, которые может выполнять Организация Объединенных Наций, следует рассмотреть вопрос о ключевой лидерской роли, которую Организация может сыграть в усилиях по наращиванию потенциала.

Примечания

- ¹ Необходимо также указать, что в конце ноября 2002 года Второй комитет Генеральной Ассамблеи на ее пятьдесят седьмой сессии одобрил проект резолюции о предупреждении коррупционной практики и перевода средств незаконного происхождения и борьбе с ними и возвращении таких средств в страны происхождения (A/C.2/57/L.46).
- ² См., соответственно, документы A/56/403 и Add.1 и A/57/158 и Add.1-2, в которых содержится краткое описание широкого диапазона мер и инициатив, предпринятых государствами-членами, а также соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и другими межправительственными организациями в целях борьбы с пагубным явлением коррупции и перевода средств незаконного происхождения и предупреждения таких деяний, а также рекомендации для решения этих проблем.
- ³ В общем плане см. Ibrahim F.I. Shihata, "Corruption: a general Review with an emphasis on the role of the World Bank", *Dickinson Journal of International Law*, vol. 15, 1997, pp. 451–458.

- 4 Ньянгская декларация была подписана 4 марта 2001 года представителями организации "Международная прозрачность" в Ботсване, Гане, Замбии, Зимбабве, Камеруне, Кении, Малави, Нигерии, Уганде, Эфиопии и Южной Африке. Полный текст Декларации см. www.transparency.org.
- 5 См. Andrea D. Bontrager, "From corruption to cooperation: globalization brings a multilateral agreement against foreign bribery", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 7, 2000, p. 655.
- 6 Выступление Хосе Карлоса Угаса.
- 7 В ходе семинара–практикума было указано (см. сноску 6), что различные виды коррупционных деяний, совершенных бывшим правительством Альберто Фуджимори, включали получение незаконных средств, взятки должностным лицам, отступные, комиссионные сборы и другие злоупотребления, связанные с заключением контрактов, ненадлежащее назначение судей, ненадлежащее применение вооруженных сил и закупки для таких сил, оборот наркотиков, преследование политических противников и противоправное использование государственных средств для политических кампаний. В Перу в настоящее время под следствием состоят около 1 400 человек, а еще 120 человек находится в заключении.
- 8 Роль одного крупного частного банка в этих двух делах описывается в опубликованном в конце 1999 года документе "Minority Staff Report for Permanent Subcommittee on Investigations Hearing on Private Banking and Money Laundering: A case study of opportunities and vulnerabilities", 106th Congress, 9 November 1999) (см. www.senate.gov/~gov_affairs/110999_report.htm). Дело Абачи, окончательное решение по которому еще не принято, является, возможно, наиболее полно задокументированным примером взаимосвязи между коррупцией и отмыванием денег.
- 9 Краткое изложение заявления представителя Нигерии содержится в пресс–релизе Организации Объединенных Наций от 14 октября 2002 года (GA/EF/3002), p. 8.
- 10 См. World Bank, *World Development Indicators 2001*, pp.45 and 65.
- 11 Ibid, p.99.
- 12 См. Peter Slevin, "Duvaliers didn't swindle subtly", *Miami Herald*, 8 February 1987.
- 13 См. Tom Masland, "'A case of direct stealing': Nigeria's VP on recovering the nation's looted treasure", *Newsweek International*, 13 March 2000.
- 14 Общее рассмотрение роли программ "знай своего клиента" см., например, Paulina L. Jerez, "Proposed Brazilian money laundering legislation: analysis and recommendations", *America University Journal of International Law and Policy*, vol. 12, 1997, p. 329.
- 15 Глобальные руководящие принципы по борьбе с отмыванием денег для частного банковского сектора, которые лучше известны как Вольфсбергские принципы и которые согласованы организацией "Международная прозрачность" и 11 крупными международными банками в октябре 2000 года, включают процедуры "знай своего клиента" для обнаружения ранних признаков отмывания денег за счет усиленной проверки счетов, на которые поступают средства из стран с высоким риском коррупции и от лиц, пользующихся по своему положению публичным доверием.
- 16 См. Daniel Mulligan, "Know your customer regulations and the international banking system: towards a general self-regulatory regime", *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1999, p. 2324.
- 17 См. "The lost billions: the inside story of the hunt – from Lagos to New York to Geneva – for an African dictator's stolen loot", *Newsweek International*, 13 March 2002.
- 18 См. IMF/World Bank, "Enhancing contributions to combating money laundering: policy paper" (26 April 2001).
- 19 United Nations, *Treaty Series*, vol. 1862, No. 31704.
- 20 Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 173.

- ²¹ См. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (United Nations publication, Sales No. E.98.III.B.18).
- ²² Кроме того, в конце 2001 года были внесены поправки в директиву (Директива Совета 91/308/ЕЕС) Европейского союза от 1991 года, касающуюся отмывания денег: определение отмывания денег было расширено за пределы правонарушений, связанных с наркотиками (в него были включены такие понятия, как "коррупция" и другие "серьезные преступления"), а применение принципов "знай своего клиента" было расширено на бухгалтеров, агентов по операциям с недвижимостью, юристов и других лиц, связанных с осуществлением соответствующих операций.
- ²³ Обзор все более изощренных методов, применяемых лицами, отмывающими деньги, см. Patrick Moulette, "Money laundering: staying ahead of the latest trends", *OECD Observer* April 2000. Подробное обсуждение приемов отмывания денег и усилий, направленных на противодействие им, содержится в докладе Государственного департамента Соединенных Штатов Америки, *International Narcotics Control Strategy Report* (1 March 2001).
- ²⁴ Аспекты финансовых систем, обуславливающие особую уязвимость с точки зрения отмывания денег, включая деятельность банков-корреспондентов, доверительных фондов и лиц, отвечающих за совершение соответствующих операций, подробно рассматриваются Целевой группой по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег в ее ежегодных докладах.
- ²⁵ Basle Committee on Banking Supervision, "Customer due diligence for banks" (October 2001), p. 10.
- ²⁶ В недавнем докладе Целевой группы по финансовым мероприятиям отмечается, что имеются два концептуальных подхода к вопросу о применении принципа надлежащей осмотрительности к лицам, занимающим видное политическое положение. Если эти принципы применяются должным образом и на широкой основе, счета лиц, занимающих видное политическое положение, должны контролироваться при применении общих процедур "знай своего клиента". В то же время также признается, что счета лиц, занимающих видное политическое положение, относятся к другой категории с точки зрения потенциальных возможностей злоупотребления публичными средствами и что в силу этого к ним должен применяться более строгий принцип надлежащей осмотрительности. В докладе указывается, что следует решить вопрос о том, будет ли содержаться прямая ссылка на лиц, занимающих видное политическое положение, в пересмотренных сорока рекомендациях Целевой группы по финансовым мероприятиям, касающихся отмывания денег. См. Financial Action Task Force on Money Laundering, "Review of the FATF Forty Recommendations: consultation paper", 30 May 2002, pp. 12–13: можно ознакомиться по адресу: www1.oecd.org/fatf/pdf/Review40_en.pdf
- ²⁷ Рассмотрение вопроса о том, почему коррупция высокопоставленных должностных лиц должна рассматриваться в качестве нарушения законов государства см. Ndiva Kofele-Kale, "Patrimonicide: The international economic crime of indigenous spoliation", *Vanderbilt Journal of International Law*, vol. 28, 1995, p.48.
- ²⁸ Обзор этих разнообразных характерных черт действий по конфискации см., например, Otto G. Obermaier and Robert G. Morvillo, *White collar crime: business and regulatory offenses* (New York, Law Journal Press, 1990).
- ²⁹ Выбор целевого объекта может быть еще более затруднен в результате возникновения базовых вопросов, связанных с местом судебного преследования и юрисдикцией, как об этом говорится в посвященном раскрытому для общественного ознакомления делу исследованию, подготовленным сотрудником Министерства юстиции Соединенных Штатов. См. Lester M. Joseph, "Money laundering enforcement: following the money", *Economic Perspectives*, May 2001, p. 14.
- ³⁰ *Official Journal of the European Community*, No. C 189, 28 July 1990.
- ³¹ См. статью 27 Конвенции о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам (Брюссельская конвенция). В постановлении № 44/2001 Европейского совета, предназначенным для применения в странах Европейского

сообщества, аналогичным образом предусматривается возможность непризнания судебных решений по основаниям публичного порядка и отсутствия надлежащего уведомления.

- ³² См. *Jet Holdings v. Patel*, *Washington Law Review*, vol. 59, No. 3 (1983), p. 295. Обсуждение этого постановления, а также других соображений, связанных с приведением в исполнение, см. Committee on Foreign and Comparative Law, Association of the Bar of the City of New York, "Survey on foreign recognition of U.S. money judgments", 31 July 2001.
- ³³ См. Ronald A. Brand, "Enforcement of foreign money-judgments in the United States: in search of uniformity and international acceptance", *Notre Dame Law Review*, vol. 67, 1991, pp. 253 and 274–275
- ³⁴ Термин "*qui tam*" представляет собой сокращение формулы "*qui tam pro domino rege quam pro si ipso in hac parte sequitur*", которая переводится как "тот, кто подает иск от имени правителя, а также от своего собственного".
- ³⁵ См., например, *Bandes v. Harlow & Jones, Inc.*, 826 F. Supp. 700 (S.D.N.Y. 1993) (процедура, возбужденная в Соединенных Штатах в целях определения прав третьих лиц в связи с коллизией требований на фонд, соответствующий стоимости акциям в никарагуанской компании, которые были незаконно конфискованы).
- ³⁶ Подобное резервирование было предложено министром юстиции Нигерии, Бола Иге, незадолго до его убийства в декабре 2001 года. Г-н Иге считал, что резервирование одного процента расходов проекта для предотвращения утечки средств может в некоторых странах принести тысячепроцентный доход. См. Bola Ige, "Abacha and the bankers: cracking the conspiracy", *Forum on Crime and Society* (United Nations publication), vol. 2, No. 1 (2002), p. 111.
- ³⁷ См. Joseph, *op. cit.*, p. 14.
- ³⁸ Подразделения по финансовой оперативной информации имеются в следующих странах и территориях: Австралия, Австрия, Андорра, Аруба, Багамские Острова, Барбадос, Бельгия, Бермудские Острова, Болгария, Боливия, Бразилия, Британские Виргинские острова, Вануату, Венгрия, Венесуэла, Гернси, Гонконг (Специальный административный район Китая), Греция, Дания, Джерси, Доминиканская Республика, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Каймановы Острова, Канада, Кипр, Колумбия, Коста-Рика, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Маршалловы Острова, Мексика, Монако, Нидерландские Антильские острова, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, остров Мэн, Панама, Парагвай, Польша, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Сингапур, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Китайская провинция Тайвань, Турция, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония.
- ³⁹ См. "financial intelligence units in action", с этим документом можно ознакомиться по адресу: www.ncis.co/uk/flu.asp.
- ⁴⁰ Например, в январе 2001 года Казначейство Соединенных Штатов Америки издало "Руководящие принципы по усилению контроля за сделками, которые могут быть связаны с доходами от коррупции иностранных должностных лиц" (*Guidance on Enhanced Scrutiny for Transactions that May Involve the Proceeds of Foreign Official Corruption*). Эти руководящие принципы требуют от финансовых учреждений применения усиленного контроля к сделкам и открытию счетов в случае "старших иностранных политических деятелей", любых членов "ближайшего семейного окружения" старших иностранных политических деятелей и любых лиц, находящихся "в тесной связи" с такими политическими деятелями.
- ⁴¹ Следует отметить, что согласно содержащимся в этом докладе выводам несоблюдение обязательств этими шестью банками не носило характера, достаточного для возбуждения преследования. Дополнительная информация об этом расследовании содержится на веб-сайте швейцарской Федеральной банковской комиссии (www.ebk.admin.ch).
- ⁴² Эти меры и другие реформаторские усилия были описаны в прошлом году Публичным защитником Южной Африки г-ном Селби Багва в его статье *Anti-Corruption Efforts in South Africa*, *Journal of Public Inquiry*, vol. 21, Fall/Winter 2001, p.21.