



Одиннадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию

Distr.: Limited
22 April 2005
Russian
Original: English

Бангкок, 18-25 апреля 2005 года

Доклад Комитета II: пункт 5 повестки дня и семинары–практикумы 4, 5 и 6

Добавление

Семинар–практикум 5. Меры по борьбе с экономическими преступлениями, включая отмывание денег

Ход работы

1. На своих 5-м и 6-м заседаниях 20 и 21 апреля 2005 года Комитет II провел семинар–практикум о мерах по борьбе с экономическими преступлениями, включая отмывание денег, который был организован в сотрудничестве с Азиатским и дальневосточным институтом по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, связанным с Организацией Объединенных Наций, и правительством Швеции. Комитету были представлены следующие документы:

- a) информационный документ по семинару–практикуму 5: меры по борьбе против экономических преступлений, включая отмывание денег (A/CONF.203/13);
- b) Руководство для дискуссии (A/CONF.203/PM.1 и Corr.1);
- c) доклады региональных подготовительных совещаний к одиннадцатому Конгрессу (A/CONF.203/RPM.1/1, A/CONF.203/RPM.2/1, A/CONF.203/RPM.3/1 и Corr.1 и A/CONF.203/RPM.4/1).

2. На 5-м заседании с общим вступительным заявлением выступил Председатель, после чего с приветственным заявлением выступил директор Азиатского и дальневосточного института, а с вводным заявлением – Генеральный директор Шведского национального бюро по экономической преступности. Было проведено обсуждение в рамках двух групп. Первая группа проанализировала тенденции в области экономической преступности и меры борьбы с ней. Обсуждение во второй группе охватывало тематическое исследование правовых вопросов, возникающих при осуществлении мероприятий по предупреждению и расследованию новых видов экономической преступности. С заявлениями выступили представители Чили, Исламской



Республики Иран, Ливийской Арабской Джамахирии, Бразилии, Филиппин и Аргентины.

3. На 6-м заседании со вступительной речью выступил Генеральный секретарь Совета по борьбе с отмыванием денег Таиланда. Далее было проведено обсуждение в двух группах. В рамках третьей группы обсуждались главным образом конкретные аспекты отмывания денег, а четвертая группа обсуждала тематическое исследование конкретных вопросов, связанных с отмыванием денег, включая криминализацию и расследование отмывания денег, изъятие активов, возмещение ущерба жертвам, а также меры предупреждения и роль финансового сектора в этом отношении. С заявлениями выступили представители Австралии, Ливийской Арабской Джамахирии, Италии, Бенина, Бразилии, Сирийской Арабской Республики, Марокко, Египта и Испании.

4. В своем приветственном заявлении директор Азиатского и дальневосточного института подчеркнул, что семинар–практикум может обеспечить возможность для расширения знаний в области экономических преступлений и мер борьбы с ними, а также для поиска эффективных путей противодействия угрозам, создаваемым экономической преступностью. Генеральный директор Шведского национального бюро по экономическим преступлениям отметил, что экономические преступления приобретают все более серьезный характер, сопряжены с большим числом жертв и существенным ущербом, подчеркнув при этом важное значение разработки всеобъемлющей многоплановой стратегии и укрепления международного сотрудничества. Генеральный секретарь Совета по борьбе с отмыванием денег Таиланда подчеркнул важное значение международного сотрудничества, а также существенную роль, которую могут играть подразделения по сбору оперативной финансовой информации в борьбе с отмыванием денег.

Общая дискуссия

5. Одной из проблем, выявленной в ходе семинара–практикума в связи с экономическими преступлениями, было отсутствие какого-либо всеобъемлющего согласованного определения. Были определены многие из его компонентов – от налоговых правонарушений до киберпреступности и хищения личных данных. Стремление отдельно рассматривать различные аспекты экономической преступности чревато риском чрезмерной фрагментации применяемого при этом подхода. Было высказано мнение о необходимости выработки общего подхода, охватывающего взаимосвязь различных компонентов, который может служить руководством при выборе направлений проведения расследований и судебного преследования.

6. Было отмечено, что проблематичность выработки общего определения на глобальном уровне усугубляется различиями в национальной уголовно–правовой политике, в связи с чем возникает вопрос о том, как определить общие масштабы таких преступлений. Вместе с тем в области криминализации экономических преступлений можно выявить две главные тенденции. Некоторые государства применяют широкий подход, охватывающий в сущности любые действия или бездействие, которые противоречат публичному экономическому порядку. В других государствах применяется более узкий подход, охватывающий лишь те деяния, которые создают угрозу для основных принципов публичного экономического порядка. Было отмечено, что в отношении таких преступлений

государства применяют самые различные меры наказаний – от жестких уголовных мер наказаний – до гражданских, дисциплинарных, административных и экономических санкций. Предложенные меры, призванные облегчить эффективную борьбу с экономической преступностью, включали в себя более активный упор на профилактику и использование как неуголовных, так и уголовных санкций.

7. Как отмечалось, экономическая преступность не ограничивается отдельными жертвами, а может также сопровождаться широкими экономическими последствиями. Именно так обстоит дело в связи с "рыночными правонарушениями", которые совершаются систематически и с использованием вспомогательной инфраструктуры, в отличие от хищнических преступлений, совершаемых спонтанно, когда появляются соответствующие возможности. В экстремальных случаях рыночные правонарушения могут вступать в конкуренцию с законной экономической деятельностью, проникать в нее и подрывать ее. Например, незаконные товары, полученные в результате кражи, мошенничества или контрабанды, могут вытеснять товары, производимые и продаваемые на законной основе. Кроме того, мошенническое распоряжение сбережениями и инвестициями может наносить существенный ущерб частным лицам, коммерческим предприятиям и государствам, а в некоторых случаях даже становится причиной краха коммерческого предприятия или учреждения. Подчеркивалась необходимость надлежащей оценки угрозы, создаваемой экономическими преступлениями в рамках соответствующей правовой системы, в целях эффективной борьбы с ними. В качестве примера были приведены виды и последствия экономической преступности в пределах одного региона.

8. Был рассмотрен вопрос о неправомерном использовании офшорных финансовых центров как пунктов назначения средств, полученных от экономических преступлений. Было подчеркнуто, что все финансовые центры, будь то офшорные или иные, несут общую ответственность за соблюдение международных стандартов по борьбе с отмыванием денег, с тем чтобы не допустить их использования в таких целях. Необходимо принимать профилактические меры, обеспечивающие должную осмотрительность со стороны финансовых учреждений, которые позволяют выявлять подозрительные действия и сообщать о них, а также обеспечивать беспрепятственный доступ к финансовой отчетности для целей расследования и судебного преследования. Было отмечено, что жертвы, преступники, доказательства и доходы могут находиться в разных странах, что подчеркивает необходимость согласования национальных законов и процедур, позволяющих осуществляющему преследование государству получать доказательства, привлекать правонарушителей к суду и добиваться возвращения доходов. В рамках каждой правовой системы должны также быть установлены высокие стандарты правоприменительной деятельности, с тем чтобы преступники не могли воспользоваться слабостью одного государства для того, чтобы избежать преследования в другом государстве. Кроме того, было высказано мнение о том, что принятие международных стандартов для конфискации доходов в рамках гражданского производства (т.е. не предусматривающего вынесение обвинительного приговора), способствовало бы использованию этого эффективного метода конфискации и облегчило бы его применение.

9. Некоторые ораторы отметили тревожную тенденцию использования новых технологий при совершении экономических преступлений, включая мошенничество, шантаж и вымогательство. Речь может идти о новых преступлениях, совершаемых в отношении компьютеров и сетей информационных технологий, или о традиционных преступлениях, совершаемых с использованием Интернета и новых технологий. Тенденция к расширению использования технологий ставит беспрецедентные задачи перед правоохранительными органами. Государства привели примеры успешных трансграничных расследований и отметили существенно возросшую необходимость использовать международное сотрудничество при проведении расследований, а также обмен информацией, по запросу и добровольно, с тем чтобы предупреждать совершение преступлений. Был приведен пример конкретных действий, которые могут предприниматься с учетом возникновения новой проблемы компьютерной преступности, с использованием самых различных мер, включая регулярные консультации между государственным и частным секторами, создание баз данных для поддержки исследований и расследований и введение нового состава преступления, связанного с получением удостоверяющей личность информации, для использования в преступных целях.

10. Была обсуждена новая проблема хищения личных данных. Хотя этот вид преступной деятельности быстро распространяется в мировых масштабах, лишь некоторые страны предусмотрели в своем законодательстве отдельные связанные с этим преступления. Хищение личных данных можно определить как сбор, хранение, передачу или использование удостоверяющей личность информации для совершения преступления либо с целью наживы (например, несанкционированное снятие денег с личного банковского счета), либо для достижения иных преступных целей (например, облегчение перемещения террористов). Сбор такой информации может осуществляться самыми различными способами, в том числе с использованием Интернета. Подобные хищения и последующая передача или продажа информации могут совершаться различными лицами, а это нередко означает, что ни одно лицо не совершило всех действий, образующих состав преступления. Такое положение, в сочетании с частой передачей информации за границу, исключительно затрудняет выявление таких действий и применение правовых санкций. Было отмечено, что основным правовым фактором, сдерживающим рассмотрение проблемы хищения личных данных, является тот факт, что удостоверяющая личность информация, как правило, не рассматривается как собственность и не подпадает под традиционные определения хищения. Поскольку определения традиционных имущественных преступлений нередко неприменимы для решения этой проблемы, странам было предложено принять специальное законодательство по этим вопросам, избегая при этом чрезмерно широких терминов, с тем чтобы не охватить ими виды деятельности, являющиеся в иных отношениях законными. Далее было отмечено, что в стратегиях пресечения хищения личных данных должны предусматриваться как уголовно-правовые, так и гражданские механизмы. Странам надлежит также сотрудничать в выявлении и предупреждении трансграничного оборота такой информации. Было отмечено, что во исполнение резолюции 2004/26 Экономического и Социального Совета от 21 июля 2004 года, автором которой была Канада, была создана группа экспертов для рассмотрения вопросов мошенничества и неправомерного использования

личных данных в преступных целях. Первое совещание этой группы было проведено в Вене 17–18 марта 2005 года.

11. Была рассмотрена оптимальная практика эффективного предупреждения и расследования экономических преступлений. Для тщательного расследования сложных дел, таких, как, например, было приведено в тематическом исследовании, следует принимать во внимание все возможные преступления, вытекающие из имеющихся фактов, включая и коррупцию, возможно способствовавшую также совершению данного преступления. Примеры могут включать в себя коррумпированных должностных лиц финансовых учреждений, которые создают финансовую угрозу для своих компаний в целях личной наживы, или специалистов, злоупотребляющих своим положением для содействия созданию поддельных личных данных в целях облегчения мошенничества. С точки зрения предупреждения преступности вышеупомянутые и другие связанные с коррупцией риски могут охватываться с помощью триединой стратегии, предусматривающей предупреждение, просвещение и сдерживание. Сотрудники подверженных риску учреждений должны придерживаться четко разработанных правил противодействия коррупции, которые требуют от них сообщать о конфликте интересов, предупреждают получение ими ненадлежащих выгод от третьих сторон и строго запрещают раскрывать информацию конфиденциального характера. Такой порядок должен поддерживаться соответствующей подготовкой кадров и наличием удобной для использования системы подачи жалоб, обеспечивающей конфиденциальность и защиту осведомителей.

12. Особое внимание было уделено необходимости более широкого применения упреждающих методов расследования вопросов, связанных с экономической преступностью, таких, как перехват телефонных переговоров и сообщений по электронной почте и тайные операции. Подчеркивалось также важное значение компьютерных навыков при проведении судебной экспертизы и способности проводить финансовые расследования, поскольку такие навыки имеют важное значение для выявления правонарушителей, а также для определения размера доходов от преступлений и их конфискации. Подчеркивалась необходимость совершенствования взаимной правовой помощи и развития более тесного сотрудничества следственных органов на ранних этапах рассмотрения трансграничных дел. Странам было рекомендовано принять всеобъемлющее законодательство, обеспечивающее криминализацию коррупции в частном секторе, создать централизованные учебные курсы для следователей, занимающихся киберпреступностью, и упростить действующие процедуры взаимной правовой помощи и межведомственного сотрудничества следственных органов.

13. Было установлено, что использование всеобъемлющего режима конфискации активов, предусматривающего конфискацию на основе уголовно-правовой и гражданской ответственности, а также полномочий согласно налоговому законодательству представляет собой весьма эффективный инструмент для изъятия полученных преступниками доходов от экономических преступлений. В рамках одной правовой системы такой подход обеспечил возвращение незаконных активов стоимостью в несколько миллионов евро. Было отмечено, что, хотя многие режимы конфискации активов могут влечь за собой перенос бремени доказывания в отношении происхождения активов,

предположительно полученных преступным путем, в ряде конституционных решений такие положения поддерживаются при условии, что они соответствуют закону и создают опровержимую презумпцию. Были обсуждены вопросы, связанные с использованием гражданско-правовых режимов конфискации активов и судебным преследованием одного и того же правонарушителя за совершение как основного преступления, так и преступления, связанного с отмыванием денег (так называемое "самоотмывание"), а также с опасностью нарушения нормы, запрещающей дважды привлекать к ответственности за одно и то же преступление. Было отмечено, что в разных правовых системах установлены на этот счет различные правовые нормы.

14. Было подчеркнуто, что для эффективного противодействия экономической преступности необходимо целенаправленное распространение профилактических мер на частный сектор. Приведенные в этой связи примеры включали в себя разработку внутриорганизационных планов обеспечения добросовестности, надлежащую проверку возможных сотрудников и проведение ревизий. Отмечались также важное значение осведомителей для выявления экономических преступлений, а также важность обеспечения эффективной защиты осведомителей как на уровне отдельных организаций, так и на национальном уровне.

15. Было предложено создать фонд для жертв, в который будут перечисляться конфискованные доходы и из которого жертвы мошенничества смогут получать компенсацию. Наличие такого фонда смягчило бы проблему жертв, вынужденных предъявлять гражданский иск для возмещения нанесенного им ущерба.

16. Были рассмотрены основные международные документы и стандарты, касающиеся отмывания денег, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года¹, Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи) и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи), а также пересмотренные рекомендации Целевой группы по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Были подчеркнуты основные положения, впервые изложенные в Конвенции 1988 года и перенесенные впоследствии в другие документы. Было далее отмечено, что в соответствии с тремя конвенциями Организации Объединенных Наций государства обязаны предусматривать возможность передачи части конфискованных активов и переноса бремени доказывания. Было подчеркнуто важное значение рекомендаций ФАТФ для развития международных стандартов. Были отмечены следующие основные рекомендации ФАТФ: обращение с призывом к государствам ратифицировать и осуществлять соответствующие конвенции Организации Объединенных Наций; призыв к принятию временных мер и режимов в отношении конфискации; требования, касающиеся мер предупреждения, включая должную осмотрительность клиента; и необходимость создания государствами подразделений по сбору оперативной финансовой информации и специализированных следственных органов. Были также отмечены некоторые новые положения в самых последних конвенциях, в

частности подробная статья о возвращении активов в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

17. Делегаты подчеркнули необходимость применения оптимальных видов международной практики, изложенных в конвенциях Организации Объединенных Наций, а также других международных стандартов, касающихся борьбы с отмыванием денег. Было предложено несколько стратегий и видов практики для решения этой проблемы, в частности повышение потенциала выявления случаев трансграничного перемещения валюты; совершенствование обмена информацией между компетентными органами различных стран, в том числе на основе заключения меморандумов о договоренности, с тем чтобы преступники не могли использовать в своих целях бюрократические "лазейки"; и обеспечение возможности для ареста активов, полученных преступным путем, в иной стране, чем страна, запрашивающая такой арест. Было также отмечено, что подразделения полиции, специализирующиеся в финансовых расследованиях и обеспечившие повышение квалификации своих сотрудников, могли бы повысить результативность работы в этой области.

18. В отношении систем внутреннего контроля ряд выступавших отметили важное значение проверки сотрудников финансовых учреждений с целью снижения риска их вовлечения в отмывание денег. Такие сотрудники должны постоянно проходить подготовку для обеспечения соблюдения соответствующих стандартов. Было отмечено, что, хотя противоправные действия могут выявляться и внутри банков, их руководство зачастую неохотно сообщает такую информацию, не желая предавать гласности отрицательные факты и подорвать доверие к банку. С точки зрения следователей был проведен практический пример, подтверждающий важность изучения первоначальных банковских документов при расследовании дел, связанных с отмыванием денег, поскольку фотокопия предположительно подписанного документа может и не показывать, что, например, он не скреплен оригинальной подписью соответствующего лица.

19. Был приведен пример выдвинутых одним из государств законодательных и нормативно-правовых инициатив по борьбе с отмыванием денег, а также были изложены возникшие в этой связи проблемы. Была, в частности, отмечена необходимость выработки систематического и скоординированного подхода, основанного на прозрачном применении норм права, при разработке и обеспечении соблюдения нормативно-правовых программ. Для этого необходимо применять общие стандарты в процессе оценки соблюдения. Было далее отмечено, что, хотя в регионе этого государства действуют договоренности о взаимной помощи, на практике имеют место задержки и необходимые усилия, чтобы повысить оперативность и эффективность сотрудничества. Был подробно изложен нормативно-правовой режим, введенный недавно в отношении действующих на территории этого государства операторов системы "хавала". Было признано, что "хавала" играет исключительно важную роль в отдельных странах, облегчая перевод средств между частными лицами, не имеющими доступа к официальным банковским системам в силу самых различных причин, включая неграмотность и удаленность от центров. Вместе с тем получила признание необходимость осуществления контроля и регулирования системы "хавала" с учетом потенциальной возможности злоупотребления ею лицами, занимающимися отмыванием денег и финансирующими террористов. Принятая в этом государстве система представляет собой простой нормативно-правовой

режим, призванный обеспечивать адекватную защиту от злоупотреблений, не вызывая отчуждения операторов этой системы и не создавая для них чрезмерной нагрузки.

20. Были обсуждены задачи, стоящие перед государствами в области соблюдения всеобъемлющего режима противодействия отмыванию денег, с уделением особого внимания преимуществам применения в рамках соответствующих регионов комплексного и унифицированного законодательного подхода, а также важному значению международного сотрудничества. Некоторые из ораторов особо отметили проблемы, связанные с обеспечением соблюдения сложных положений в борьбе с отмыванием денег в странах, экономика которых основывается главным образом на расчетах наличностью, а круг участников официального финансового сектора ограничен. Было подчеркнуто, что в процессе принятия эффективных мер по борьбе с отмыванием денег необходимо учитывать реальные условия, существующие в этих странах.

21. Во многих странах главным препятствием для международного сотрудничества в борьбе с отмыванием денег является требование обоюдного признания соответствующего деяния уголовным преступлением и применение специального правила в контексте взаимной правовой помощи. В числе других факторов, сдерживающих на практике эффективное сотрудничество, были отмечены задержки с ответами на запросы из-за нехватки ресурсов и подготовленного персонала.

22. Было также отмечено, что эффективность подобного режима зависит от наличия широкой программы подготовки соответствующих сотрудников как на национальном уровне, так и на совместной с другими государствами основе. Была выражена озабоченность в отношении аспектов конфискации активов, в том числе конституционные проблемы, связанные со снижением доказательственных норм, нарушением банковской тайны и переносом бремени доказывания. В отношении последнего аспекта было отмечено, что, несмотря на многообразие принятых в различных странах судебных решений, многое зависит от конкретного правового режима и фактических конституционных положений. Как показывает опыт многих государств, в области борьбы с отмыванием денег и конфискации активов целесообразней всего применять широкий подход к основным правонарушениям, охватывающий все серьезные преступления. Поскольку впервые эти концепции были сформулированы на международном уровне в Конвенции 1988 года, некоторые страны первоначально ограничивали основные преступления в области отмывания денег преступлениями, связанными с наркотиками.

Заключения и рекомендации

23. На семинаре–практикуме были сформулированы следующие заключения и рекомендации:

Экономическая преступность в целом

а) следует проводить дальнейшие исследования и совершенствовать сбор данных об экономической преступности в целях обеспечения информированности и совершенствования технической помощи;

b) следует поощрять активизацию сотрудничества между государственным и частным секторами, в том числе на основе просвещения, подготовки кадров и обмена информацией;

c) цель законодательных и иных мер должна заключаться в том, чтобы отражать сформулированный на гибкой основе комплексный подход к экономической преступности, охватывающий самые различные правонарушения, включая преступления с использованием компьютеров и хищение личных данных;

d) государствам необходимо иметь в своем распоряжении широкий диапазон средств для ведения расследований, таких, как тайные операции, механизмы перехвата, включая электронную почту, и т.д., и необходимо расширять техническую помощь для наращивания потенциала в этой области;

e) необходимо расширять международное сотрудничество на основе оказания взаимной правовой помощи, обмена информацией и сотрудничества следственных органов;

f) в целях создания потенциала в области борьбы государств с экономической преступностью настоятельно необходимо оказывать техническую помощь.

Отмывание денег

a) правительствам надлежит оперативно реагировать на случаи отмывания денег путем эффективного контроля за переводом денежных средств и перемещением наличности за границу;

b) государствам следует уделять особое внимание соблюдению всеобъемлющего режима конфискации активов, включая, в соответствующих случаях, конфискацию без вынесения обвинительного приговора;

c) необходимо постоянно совершенствовать порядок рассмотрения вопросов в рамках международного сотрудничества, связанных с борьбой с отмыванием денег, включая задержки, нехватку квалифицированных кадров и проблемы, связанные с применением специальных принципов и обоюдным признанием соответствующего деяния уголовным преступлением;

d) для того чтобы государства могли эффективно соблюдать соответствующие международные конвенции и стандарты в области борьбы с отмыванием денег, а также применять оптимальные виды практики осуществления профилактических мер, расследования и судебного преследования, настоятельно необходимо оказывать техническую помощь.

Примечания

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No.27627.