Конференция Государств – Участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
16 November 2006

Russian
Original: English

Первая сессия
Амман, 10-14 декабря 2006 года
Пункт 2 предварительной повестки дня*
Рассмотрение путей и средств достижения целей Конференции Государств-участников в соответствии с пунктами 1 и 4-7 статьи 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Возвращение активов

Справочный документ, подготовленный Секретариатом

I. Введение

1. Возвращение активов представляет собой новую и сложную область международного сотрудничества. Попытки выявить и репатриировать незаконно вывезенные материальные ценности оказались сопряженными с трудностями и могут иногда вести к возникновению разногласий между затрагиваемыми правительствами.

2. Организация Объединенных Наций впервые занялась рассмотрением этого вопроса в декабре 2000 года, когда Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 55/188, в которой она призывала государства-члены сотрудничать в рамках системы Организации Объединенных Наций в деле разработки путей и средств предотвращения и решения проблемы незаконных переводов активов, а также репатриации таких незаконно переведенных средств. Во исполнение этой же резолюции вопрос о возвращении активов стал ключевым первоочередным вопросом для Специального комитета по разработке конвенции против коррупции. В целях определения основных задач в области репатриации незаконно переведенных средств и изучения путей оказания содействия государствам-членам Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в марте 2001 года созвало группу экспертов, обладающих практическим и научным опытом в этой области. Этим экспертам было предложено рассмотреть проблемы, связанные с незаконным переводом средств, отслеживанием и выявлением таких средств, а также усилия

* CAC/COSP/2006/1.

V.06-58401 (R) 171106 241106

и процедуры, требуемые для возвращения таких средств в страны происхождения. Им было также предложено вынести рекомендации в отношении возможного направления действий Организации Объединенных Наций в ответ на просьбы об оказании технической помощи в этой области. В своей резолюции 2001/13 от 24 июля 2001 года Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря подготовить для Специального комитета глобальное исследование проблемы перевода средств незаконного происхождения. Проведенное в результате этого исследование (A/AC.261/12) особо сосредоточивалось на средствах, полученных в результате актов коррупции, и влиянии коррупции на экономическое, социальное и политическое развитие, особенно развивающихся стран. Кроме того, в нем были изложены новаторские идеи в отношении соответствующих путей и методов, которые позволяли бы заинтересованным государствам получать информацию о местонахождении принадлежащих им средств и возвращать такие средства. В исследовании было отмечено, что речь идет о значительных денежных суммах; внимание было привлечено к экономическим трудностям стран, которые не в состоянии возвратить соответствующие активы.

3. Вся эта предварительная работа способствовала разработке Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение), в которой основное внимание уделяется эффективным механизмам предупреждения отмывания доходов от коррупционной практики (статья 14) и мерам по возвращению активов (глава V). В главе V Конвенции впервые возвращение активов объявлено основополагающим принципом Конвенции и установлено требование о том, чтобы государства-участники самым широким образом сотрудничали друг с другом и предоставляли друг другу помощь в этом отношении (статья 51). В последующих положениях конкретно указывается на то, каким образом следует обеспечить такое сотрудничество и помощь.

II. Почему похищенные активы трудно возвратить

4. Практические проблемы возвращения похищенных активов носят самый разнообразный характер, включая слабые места в системе предупреждения отмывания денежных средств и борьбы с ним, лазейки в законодательной базе и отсутствие специальных знаний и опыта, потенциала и ресурсов для успешного отслеживания, замораживания и конфискации активов как внутри страны, так и на международном уровне. Препятствия также создаются разнообразием подходов, используемых в различных правовых системах. Страны, стремящиеся возвратить активы, часто сталкиваются с серьезными трудностями в обеспечении вынесения внутренних постановлений о замораживании и конфискации, которые могут образовывать достаточную основу для направления международной просьбы, и в обеспечении принудительного исполнения таких решений. Даже тогда, когда обеспечивается вынесение таких постановлений и принудительное исполнение таких решений, они могут все же не соответствовать высоким доказательственным и процессуальным стандартам, требуемым законодательством развитых стран, в которых, по всей вероятности, сокрыты значительные доходы такого рода. Большинство правовых систем не допускают конфискации и возвращения активов, за исключением случаев, когда

это делается на основании уголовного осуждения или некоего другого разбирательства, которое устанавливает согласно уголовно-правовому стандарту доказывания тот факт, что преступления были совершены и что испрашиваемые активы представляют собой доходы от таких преступлений. Смешивание таких доходов от преступлений с другими активами или с доходами от других преступлений может вести к возникновению ситуаций, в которых более чем одно государство может стремиться возвратить одни и те же активы.

5. Хотя возвращение активов является весьма дорогостоящим предприятием даже для развитых стран, развивающиеся страны страдают еще больше, поскольку в них часто отсутствуют необходимые специальные знания и опыт, а также финансовые ресурсы, необходимые для успешного возвращения активов. Вместе с тем даже в том случае, если ресурсы могут быть найдены и выделены, усилия по возвращению активов могут все же и не принести успеха, поскольку соответствующие органы в странах не располагают специальным опытом и профессиональным потенциалом для успешного проведения расследований и преследования за совершение основного правонарушения и отмывание доходов от коррупции или же для сотрудничества с государствами, в которые активы были предположительно переведены.

III. Необходимость эффективной координации инициатив по возвращению активов

6. Многие международные, региональные и национальные органы разработали специализированные программы в области возвращения активов и выступают с более новаторскими инициативами в этом отношении. Вступление в силу Конвенции создало уникальную возможность для комплексного решения этой проблемы. Стремление к обеспечению координации осуществления существующих инициатив является характерным для участников. При этом такая координация считается крайне важной для обеспечения эффективного использования имеющихся ресурсов и избежания дублирования усилий. Координация усилий и наличие открытых каналов связи, особенно в области технической помощи, будут иметь решающее значение для обеспечения точной оценки потребностей, а также последовательного характера предоставляемой помощи.

IV. Текущие инициативы

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

7. В 2002 году ЮНОДК опубликовало глобальное исследование проблемы перевода средств незаконного происхождения, особенно средств, полученных в результате коррупционных деяний (A/AC.261/12). В этом исследовании рассматривались проблемы, связанные с предупреждением коррупции и борьбой с ней, а также переводом активов незаконного происхождения, в частности в случаях крупномасштабной коррупции. В исследовании подробно рассмотрены конкретные препятствия, с которыми сталкиваются страны, добивающиеся

возвращения активов, включая доказательственные и процессуальные проблемы, трудности, порождаемые отмыванием или сокрытием активом или их преступного происхождения и возможным нежеланием других государств возвращать активы какому-либо новому правительству вследствие озабоченности относительно стабильности или свободы от дальнейшей коррупционной деятельности такого правительства. В исследовании также рассмотрены проблемы, возникающие после возвращения активов, включая коллидирующие требования других стран и проблему идентификации отдельных потерпевших или сторон, которые в бенефициарном порядке имеют право на активы в случае их возвращения.

8. ЮНОДК разработало целую совокупность инструментов для оказания странам содействия в осуществлении Конвенции, которые содержат рекомендации в отношении осуществления положений Конвенции, касающихся мер по возвращению активов. Этими инструментами является Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции[1], проект технического руководства по осуществлению Конвенции и проект справочника по мерам борьбы с коррупцией для сотрудников следственных органов и органов прокуратуры.

9. В декабре 2004 года ЮНОДК начало осуществление проекта в области возвращения активов в Кении и Нигерии. Были проведены тщательные оценки для изучения регулятивных режимов обеих стран, а также правовых и технических препятствий возвращению активов, существующих на национальном и международном уровнях. С учетом этих результатов эксперты рекомендовали принять законодательные и другие меры в целях предупреждения вывода активов из этих стран и возвращения активов, которые, возможно, уже были выведены за рубеж.

Группа восьми

10. Министры юстиции и внутренних дел стран, входящих в Группу восьми, собрались на свое совещание в Вашингтоне, О.К., 11 мая 2004 года и договорились о принятии на основе положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции следующих мер по содействию возвращению активов:

a) группы по ускоренному принятию мер реагирования должны быть созданы в составе специалистов по вопросам изъятия активов в порядке оказания взаимной правовой помощи, которые будут задействоваться по просьбе потерпевших государств;

b) координации усилий в каждом случае возвращения активов будет способствовать создание целевых групп по координации в конкретных случаях работы в плане мер реагирования на просьбы об оказании взаимной правовой помощи и изъятии активов;

c) семинары-практикумы по вопросу о возвращении активов будут проводиться на региональном уровне в надлежащих случаях и в координации с

[1] Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.IV.16.

существующими региональными и международными организациями, включая ЮНОДК.

11. Кроме того, министры договорились обеспечить, чтобы государства, входящие в Группу восьми, приняли законы и процедуры в целях выявления, изъятия и возвращения доходов от коррупции. Десятого июня 2004 года на встрече на высшем уровне на острове Си-Айленд главы государств, входящих в Группу восьми, поддержали обязательства, взятые на совещании их министров юстиции и внутренних дел.

12. В декабре 2005 года Группа восьми провела семинар-практикум по вопросу о возвращении активов в Нигерии для обсуждения практических шагов по оказанию африканским странам помощи в репатриации похищенных активов.

13. На встрече на высшем уровне 16 июля 2006 года в Санкт-Петербурге руководители стран, входящих в Группу восьми, обязались взаимодействовать со всеми международными финансовыми центрами и частным сектором с тем, чтобы отказывать в "безопасном убежище" участвующим в коррупционных деяниях на высоком уровне лицам, которые незаконно приобретают активы. На этой основе все финансовые центры следует настоятельно призвать к достижению и осуществлению самых высоких международных стандартов в отношении обеспечения транспарентности и обмена информацией. Кроме того, Группа восьми подчеркнула свою приверженность оказанию содействия в предупреждении коррупции и увеличении потенциала в этой области.

Организация экономического сотрудничества и развития

14. Участники Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятой Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 года[2], накопили опыт в области возвращения активов в результате осуществления пункта 3 статьи 3 Конвенции, касающейся изъятия и конфискации, в их внутреннем законодательстве. Рабочая группа ОЭСР по проблеме подкупа в международных коммерческих сделках контролирует ход осуществления такого законодательства, а также политики и практики участников в отношении просьб об изъятии и конфискации, полученных от зарубежных стран.

15. Сеть по вопросам управления Комитета ОЭСР по оказанию помощи в области развития (КПР) представляет собой межправительственный форум, на котором международные доноры стремятся повысить эффективность помощи в области развития. Парижская декларация об эффективности помощи, одобренная в 2005 году, содержит план практических действий доноров, призванных помочь в повышении качества и усилении позитивного воздействия помощи в области развития. На этой основе доноры обязались оказывать развивающимся странам даже большую поддержку в борьбе с коррупцией путем согласования их усилий со страновыми инициативами и поощрения проведения реформ в области борьбы с коррупцией на местах. Конкретной областью приложения усилий являются программы развивающихся стран по укреплению

[2] *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (United Nations publication, Sales No. E.98.III.B.18).

систем закупок и финансового управления. Превалирующей темой в деятельности доноров по борьбе с коррупцией является политическая согласованность: обеспечение того, чтобы политике по достижению одной цели, например возвращения активов, которые были отвлечены от целей в области развития, не причинялся ущерб другой политикой, например в отношении банковской тайны. Ратификация и осуществление таких международных соглашений, как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, является частью согласованного подхода доноров.

16. В программном документе по борьбе с коррупцией, подготовленном Сетью КПР по вопросам управления 22 сентября 2006 года, указывается, что КПР должен поддерживать усилия Организации Объединенных Наций по содействию ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции членами КПР и другими государствами – членами Организации Объединенных Наций, и рекомендуется, чтобы его члены объединяли свои совместные инициативы в области борьбы с коррупцией с другими предпринимаемыми усилиями по контролю и осуществлению Конвенции на местах. Данный программный документ предусматривает, что КПР должен побуждать своих членов к активной поддержке предложений в отношении механизма по возвращению похищенных активов, которые будут внесены на первой сессии Конференции Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

Секретариат Содружества

17. В Асорокской декларации Содружества по вопросам развития и демократии: партнерство в интересах мира и процветания, принятой на встрече на высшем уровне в Абудже в декабре 2003 года, главы правительств стран Содружества обязались в максимальной степени сотрудничать и оказывать правительствам своих стран помощь в изъятии активов незаконного происхождения и их возвращении в страны происхождения. С этой целью была создана Рабочая группа Содружества по репатриации активов для изучения проблемы изъятия активов незаконного происхождения и возвращения таких активов в страны происхождения при уделении основного внимания максимальному расширению сотрудничества и помощи между правительствами, а также подготовки доклада, содержащего конкретные рекомендации в отношении содействия принятию эффективных мер в этой области. ЮНОДК было предложено участвовать в совещаниях Рабочей группы в качестве наблюдателя. Первое совещание Рабочей группы по репатриации активов было проведено в Лондоне 14-16 июня 2004 года для обсуждения вопросов, касающихся неправомерного присвоения активов, изъятия активов в гражданско-правовом порядке, перемещения средств, отслеживания и оборота активов, взаимной помощи, ареста активов, возвращения активов и использования Плана Хараре, в котором закреплено взятое министрами юстиции стран Содружества обязательство оказывать взаимную правовую помощь по уголовно-правовым вопросам. Рабочая группа представила доклад, содержащий конкретные рекомендации в отношении содействия принятию эффективных мер по репатриации активов, на совещании министров юстиции и старших должностных лиц стран Содружества, состоявшемся в Аккре 17-20 октября 2005 года. Секретариат Содружества также разработал типовые законодательные

положения, касающиеся изъятия в гражданско-правовом порядке активов, полученных преступным путем, в том числе имущества, полученного в результате террористической деятельности.

Группа Всемирного банка

18. Всемирный банк рассматривает надлежащее управление и борьбу с коррупцией в качестве имеющих решающее значение для его усилий по уменьшению масштабов нищеты. Антикоррупционная деятельность Группы Всемирного банка сосредоточивается на обеспечении внутренней организационной добросовестности и неподкупности, сведении к минимуму масштабов коррупции в связи с финансируемыми Всемирным банком проектами и оказании странам помощи в совершенствовании управления и борьбе с коррупцией. В рамках своей новой стратегии усиления целенаправленности его усилий по обеспечению надлежащего управления и борьбе с коррупцией, которая была принята 6 сентября 2006 года, Всемирный банк поддерживает осуществление таких ключевых международных конвенций, как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. В частности, он намерен оказывать странам помощь в наращивании их потенциала по отслеживанию, замораживанию и конфискации доходов от коррупционной деятельности, в том числе посредством оказания технической помощи в целях возвращения активов.

Другие организации, занимающиеся вопросами отмывания денежных средств

19. В борьбе с отмыванием денежных средств участвует ряд организаций. Их работа, хотя и не носит достаточного характера, имеет прямое отношение к усилиям по возвращению активов. Целевая группа по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег, является наиболее известной из этих организаций. Ее "Сорок плюс девять" рекомендаций, которые были последний раз пересмотрены в 2003 году, предусматривают детальную совокупность мер по борьбе с отмыванием денежных средств. Согласно рекомендации 6 в отношении политических деятелей финансовым учреждениям следует осуществлять, в дополнение к принятию обычных мер надлежащей предосторожности, следующие меры:

a) использовать соответствующие системы управления рисками для определения того, является ли клиент политическим деятелем;

b) получать разрешение старшего руководства на установление деловых отношений с такими клиентами;

c) принимать разумные меры для установления источника благосостояния и источника денежных средств;

d) осуществлять углубленный постоянный мониторинг деловых отношений.

20. Другими организациями, активно действующими в области борьбы с отмыванием денежных средств, являются Эгмондская группа, Совет таможенного сотрудничества (именуемый также Всемирной таможенной

организацией) и такие региональные органы, как Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денежных средств, Карибская целевая группа по финансовым мероприятиям, Межамериканская комиссия по контролю над злоупотреблением наркотиками (МККЗН) Организации американских государств, Группа по борьбе с отмыванием денежных средств стран восточной и южной частей Африки и Специальный комитет экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денежных средств.

Международный центр по возвращению активов

21. Международный центр по возвращению является частью некоммерческого Базельского института по вопросам управления, ассоциированного с Базельским университетом, Швейцария. Центр был создан в июле 2006 года и должен начать свою деятельность в 2007 году. Цель Центра заключается в обеспечении подготовки должностных лиц из развивающихся стран и их оснащении эффективным информационно-технологическим инструментарием. Последующие консультации, даваемые специалистами по вопросам возвращения активов, и онлайновый информационный центр будут способствовать работе по возвращению активов. Кроме того, Центр планирует провести прикладное исследование по вопросу использования передовых методов и разработок в области возвращения активов с помощью таких инструментов, как предметные исследования и обследования.

22. Центр планирует созвать в сотрудничестве с ЮНОДК совещание группы экспертов для изучения на основе опыта, накопленного в конкретных случаях возвращения активов, хода применения соответствующих положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции законодательных и институциональных мер и мер по наращиванию потенциала, которые могут требоваться для обеспечения полного осуществления главы Конвенции, посвященной мерам по возвращению активов.

V. Путь продвижения вперед

Всеобъемлющая программа возвращения активов

23. В ходе всех консультаций по вопросу о коррупции проблема возвращения активов неизменно возникала как самая первоочередная проблема. Эффективное возвращение активов поможет странам устранить самые неблагоприятные последствия коррупции и при этом настоятельно довести до сведения коррумпированных должностных лиц то, что уже не будет места для сокрытия их незаконных активов. Таким образом, определение Конференцией Государств-участников оптимального пути продвижения вперед имеет решающее значение. Всеобъемлющая программа возвращения активов должна быть направлена на решение трех основных задач:

a) ограниченные знания государств-участников о том, каким образом возвращение активов будет успешно осуществляться согласно Конвенции;

b) отсутствие специальных знаний и опыта, а также соответствующего потенциала, особенно в развивающихся странах;

c) обеспечение необходимой политической, материальной и финансовой поддержки.

Создание координационно-информационного центра

24. Возвращение активов представляет собой весьма сложную область для правительств. Вследствие нашумевших в последнее время крупных дел, связанных с коррупцией, был накоплен определенный опыт. Вместе с тем эти дела имеют мало общих элементов, а их урегулирование основывалось на разных правовых и практических мерах. Таким образом, остаются многие вопросы практического характера, например важный вопрос о воздействии Конвенции и вопрос о том, каким образом ее осуществление изменит практику в области возвращения активов. Необходимо систематически осуществлять сбор информации и изучать накопленный опыт и существующую практику для того, чтобы сделать полезные выводы, а затем, в равной мере систематически, проводить исследования в отношении оптимального способа практического осуществления Конвенции. Для решения этих задач Конференция, возможно, пожелает создать группу международных экспертов, которая действовала бы в качестве консультативного комитета по вопросам возвращения активов. Такие эксперты будут представлять Конференции и ЮНОДК рекомендации в отношении будущих программ и делиться конкретными знаниями и опытом в связи с предпринимающимися усилиями по возвращению активов. Группа экспертов образует основу для распространения знаний и опыта в связи с деятельностью, осуществляемой в любом из основных направлений, указанных ниже.

a) Оценка потребностей

25. Институциональные, правовые, технические и другие трудности, которые препятствуют возвращению активов, должны быть всесторонне оценены и должны быть вынесены рекомендации в отношении преодоления препятствий в области сотрудничества с органами стран, в которых такие активы предположительно находятся.

b) Консультативно-юридические услуги

26. Юридические консультации должны предоставляться для обеспечения полного включения положений Конвенции во внутреннее законодательство, особенно в отношении разработки всеобъемлющей системы изъятия и конфискации активов. В этом контексте основное внимание будет уделяться укреплению внутренних систем уголовного правосудия, с тем чтобы создать возможность для успешного уголовного преследования за совершение основных правонарушений и сбора просьб, отвечающих самым высоким стандартам, и тем самым значительного увеличения их шансов на успех.

c) Поддержка стратегического планирования и управления судебными делами

27. Технические знания и опыт, а также политические рекомендации должны предоставляться в целях поддержки стратегического планирования в области возвращения активов. Разработка программ должна быть налажена в целях

оказания странам на постоянной основе содействия в управлении судебными делами и в наращивании потенциала посредством подготовки без отрыва от работы по вопросам внутреннего расследования и уголовного преследования, а также рассмотрения просьб об оказании взаимной правовой помощи и о международном сотрудничестве в целях конфискации.

d) Наращивание потенциала и подготовка кадров

28. Региональные и национальные учебные программы должны разрабатываться в целях наращивания потенциала органов полиции, органов прокуратуры и судебных органов. Такие учебные семинары будут включать рассмотрение вопроса об использовании таких существующих инструментов, как пособие ЮНОДК по подготовке просьб об оказании взаимной правовой помощи; предметные исследования по вопросу о взаимной помощи, а также конфискации и возвращения активов; и непосредственная подготовка судебных документов и имитационные виды применения постановлений об изъятии и конфискации активов, выносимых судьями.

e) Налаживание партнерских связей и обмен информацией

29. Следует проводить мероприятия по расширению обмена информацией между государствами, такие как совещания представителей центральных или компетентных органов, несущих ответственность за работу в рамках международного сотрудничества по изучению материалов судебных дел в конкретных регионах или на межрегиональной основе.

30. Без игнорирования других частей Конвенции, каждая из которых имеет свое обособленное значение, возвращение активов может стать средством для испытания эффективности Конвенции как практического инструмента борьбы против коррупции. Разработка всеобъемлющей программы должна стать одной из самых первоочередных задач Конференции Государств-участников. Такая разработка сопряжена с тщательным обдумыванием компонентов программы и готовностью предоставить необходимые для этого ресурсы.