



**Конференция Государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
21 December 2007
Russian
Original: English

Вторая сессия

Нуса Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Меры по возвращению активов

**Объединение усилий для обеспечения успеха в области
возвращения активов**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом**

I. Введение

1. Возвращение активов – это весьма динамичная область международного уголовного права и международного сотрудничества, которая развивается ускоренными темпами. В последние несколько лет специалисты-практики, разработчики политики и доноры уделяют особое внимание таким важнейшим вопросам политики по борьбе с коррупцией, как предупреждение перевода за границу доходов, полученных в результате коррупции, решение конкретных проблем крупномасштабной коррупции, соблюдение правовых и институциональных требований, обеспечивающих международное сотрудничество при решении сложных дел, связанных с возвратом активов, и надлежащее и транспарентное возвращение конфискованных средств. В настоящее время возвращение активов является не только значимым элементом политики по борьбе с коррупцией, но и потенциальной областью приложения усилий в рамках более широкой международной повестки дня в сфере развития. Успешное возвращение активов может обеспечить возврат огромных средств в страны происхождения, к числу которых относятся развивающиеся страны, испытывающие острую потребность в таких средствах. В долгосрочной перспективе возвращение активов способствует укреплению в запрашивающих и в запрашиваемых государствах собственных учреждений и формированию там

* SAC/COSP/2008/1.

** Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду необходимости проведения консультаций со Всемирным банком, вместе с которым Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности осуществляет совместную Инициативу по возвращению похищенных активов (СТАР).



столь необходимого доверия к транспарентному управлению государственными финансами, правительственным ведомствам и финансовым системам.

2. После вступления в силу в 2005 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение) международное сообщество впервые стало обладать международным инструментом для решения этих сложных вопросов. Возвращение активов представляет собой основополагающий принцип Конвенции, и ее участники самым широким образом сотрудничают друг с другом и предоставляют друг другу помощь в этом отношении (статья 51). В главе V Конвенции содержатся конкретные положения, предусматривающие различные меры по возвращению активов, при этом эта глава тесно взаимосвязана с другими разделами Конвенции, например с положениями, касающимися предупреждения отмывания денег и международного сотрудничества. В своей совокупности эти положения обеспечивают уникальную и новаторскую основу для решения вопросов, связанных с возвращением активов. Постоянное увеличение числа государств – участников Конвенции – по состоянию на 28 ноября 2007 года Конвенцию подписали 140 государств, а ее участниками были 104 государства – свидетельствует о том, что Конвенция пользуется мощной политической поддержкой правительств. Тем не менее ценность главы V будет в значительной мере зависеть от ее полного осуществления. Доклады о самооценке осуществления Конвенции ясно показывают, что для осуществления главы V еще предстоит многое сделать (CAC/COSP/2008/2 и Add.1). Из четырех подвергнутых обзору глав глава V имеет наихудший показатель выполнения (менее 50 процентов) при большей доле участников, вообще не представивших никакой информации.

3. На своей первой сессии, проходившей 10-14 декабря 2006 года в Аммане, Конференция Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции постановила уделять первоочередное внимание вопросу возвращения активов в своей деятельности. В соответствии со своей резолюцией 1/4 Конференция учредила Межправительственную рабочую группу открытого состава по возвращению активов для оказания Конференции помощи в осуществлении ее мандата в области возвращения активов. В соответствии с этим мандатом Рабочая группа должна оказывать Конференции помощь в создании общей базы данных и в поощрении сотрудничества между существующими двусторонними и многосторонними инициативами, содействовать обмену информацией между государствами путем определения и распространения информации об оптимальных видах практики, содействовать укреплению доверия в отношениях между запрашивающими и запрашиваемыми государствами и поощрять сотрудничество между ними, содействовать обмену между государствами идеями по вопросам скорейшего возвращения активов и оказывать Конференции помощь в определении потребностей (в том числе долгосрочных) государств-участников в наращивании потенциала в области предупреждения и выявления переводов доходов от коррупции и поступлений или выгод, полученных в результате таких доходов, и в деле возвращения активов. В этой же резолюции Конференция просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) рассмотреть возможность принятия новаторских решений для оказания государствам содействия в наращивании их потенциала в отношении подготовки просьб о

взаимной правовой помощи в области возвращения активов и ответов на такие просьбы.

4. На своем совещании, проходившем 27 и 28 августа 2007 года в Вене, Рабочая группа рассмотрела подготовленный Секретариатом справочный документ под названием "Инновационные решения задачи возвращения активов" (CAC/COSP/WG.2/2007/2). Рабочая группа подробно обсудила вопросы, относящиеся к ее мандату, и сформулировала ряд рекомендаций (см. доклад совещания (CAC/COSP/2008/4)).

5. Настоящий справочный документ призван помочь Конференции в рассмотрении рекомендаций Рабочей группы. До сведения Конференции доводятся последние сведения о текущих мероприятиях в области возвращения активов, а также информация о ходе обсуждения вопросов, затронутых Рабочей группой.

II. Текущие инициативы в области возвращения активов

6. ЮНОДК и Всемирный банк официально объявили 17 сентября 2007 года о начале осуществления Инициативы по возвращению похищенных активов (СТАР)¹. В рамках этой совместной инициативы будут осуществляться мероприятия по содействию осуществлению Конвенции, оказанию развивающимся странам помощи в создании потенциала в области оказания взаимной правовой помощи и налаживанию партнерских отношений с целью обмена информацией и специальными знаниями и опытом. С целью доработки программы работы Инициативы было запланировано несколько консультативных миссий для определения стран, которые могут послужить местом осуществления мероприятий на экспериментальной основе, и установления их потребностей и политических обязательств. Первая консультативная миссия была направлена в Индонезию. Для оказания государствам помощи по разным направлениям политики противодействия коррупции в связи с рассмотрением дел о возвращении активов будет учрежден соответствующий механизм совместного финансирования. Возможно также осуществление таких мероприятий, как разработка учебных средств, создание базы данных по передовой практике и размещение в Интернете перечня координаторов. В 2008 году в Бангкоке будет проведен семинар-практикум, на котором будет рассмотрен ход осуществления Инициативы и определено дальнейшее направление деятельности с учетом результатов второй сессии Конференции.

7. Для надзора за осуществлением Инициативы силами этих двух организаций создается совместный секретариат СТАР, который будет размещен в помещениях Всемирного банка в Вашингтоне, округ Колумбия, и в состав которого войдут сотрудники Всемирного банка и ЮНОДК. Секретариат будет координировать всю деятельность, относящуюся к программе работы Инициативы СТАР, будет действовать в качестве центрального пункта связи с

¹ Текст документа Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Всемирного банка *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (Washington, D.C., World Bank, June, 2007) см. в Интернете по адресу siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf и www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf.

государствами, которые запрашивают или получают поддержку, и донорами, которые предоставляют добровольные взносы, а также будет управлять финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении Инициативы СТАР. Конференция будет на регулярной основе получать доклады о ходе осуществления Инициативы. В целях наращивания коллективных усилий в рамках Инициативы будут учитываться пожелания и рекомендации "Друзей СТАР" – небольшой группы влиятельных и компетентных лиц из развитых и развивающихся стран. Эта группа будет выполнять информационно-пропагандистскую роль и содействовать осуществлению положений Конвенции, касающихся возвращения активов, а также налаживанию сотрудничества между государствами в вопросах возвращения активов.

8. С начала 2007 года начал функционировать Международный центр по возвращению активов (МЦВА) при Базельском институте управления, который тесно сотрудничает с ЮНОДК и с которым недавно был подписан меморандум о договоренности. МЦВА провел два совещания доноров 21 марта и 14 мая 2007 года в целях обмена мнениями по текущей и предстоящей донорской деятельности. Совместными усилиями МЦВА и ЮНОДК был организован семинар по осуществлению положений Конвенции о возвращении активов, состоявшийся 15 и 16 мая 2007 года, результаты которого были доведены до сведения Рабочей группы (CAC/COSP/WG.2/2007/2, пункт 10). МЦВА планирует организовать и провести в тесном сотрудничестве с ЮНОДК учебные курсы для специалистов-практиков по конкретным аспектам работы, связанной с отслеживанием, конфискацией и возвращением доходов от коррупции, отмывания денег и смежных преступлений. Каждый учебный курс будет разрабатываться с учетом индивидуальных потребностей соответствующей страны и может предусматривать предоставление последующих консультативных услуг.

9. В октябре 2006 года в Пекине состоялась первая ежегодная конференция и общее совещание созданной в апреле 2006 года Международной ассоциации органов по борьбе с коррупцией (МАОБК). Была принята декларация, в которой МАОБК предложила Конференции придавать самое первоочередное значение упорядочению различных инициатив в отношении возвращения активов, уделяя при этом особое внимание настоятельной необходимости накапливать знания и укреплять потенциал в этой области. В рамках усилий по содействию оказанию технической помощи и обмену информацией о международном сотрудничестве в области борьбы с коррупцией МАОБК организовала семинар по борьбе с коррупцией, который проходил с 17 по 26 июня 2007 года в нескольких местах в Китае. На своей второй ежегодной конференции и общем совещании, состоявшихся в Нуса Дуа, Индонезия, в ноябре 2007 года, МАОБК приняла декларацию, которая будет представлена Конференции на ее второй сессии. МАОБК намерена сотрудничать с ЮНОДК и другими партнерами, такими как МЦВА, в деле сбора, подготовки, регулирования и распространения информационных продуктов и в настоящее время ведет консультации с ЮНОДК по вопросу осуществления совместных программ в этой чрезвычайно важной области.

10. В 2004 году была создана Рабочая группа Содружества по репатриации активов, которая должна была максимально повысить действенность сотрудничества и взаимопомощи правительств и подготовить доклад с

конкретными рекомендациями в отношении активизации и повышении эффективности работы в этой области. Доклад был представлен на Совещании министров юстиции и старших должностных лиц стран Содружества, проходившем в Аккре 17-20 декабря 2005 года, и в нем были изложены конкретные рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства и проведения институциональных реформ в странах Содружества. С 23 по 25 января 2007 года в Абудже Секретариат Содружества провел учебный семинар-практикум по вопросам возвращения активов и международного сотрудничества в расследовании дел о коррупции.

11. Созданный в 2003 году Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией помогает специалистам по донорской помощи решать проблемы, связанные с коррупцией, и служит платформой для обмена информацией об извлеченных уроках и содействия сотрудничеству между партнерскими организациями из Германии, Канады, Нидерландов, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Швеции. Центр, действующий на базе Бергенского института им. Кр. Микельсена, Норвегия, уделяет особое внимание вопросам возвращения активов и опубликовал в феврале 2007 года краткую аналитическую справку под названием "The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption" (Возвращение похищенных активов: основополагающие принципы Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции)².

12. С 2005 года 28 государств – членов Антикоррупционной инициативы Азиатского банка развития (АБР) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для Азии и района Тихого океана занимаются совершенствованием механизмов взаимной правовой помощи, выдачи и возвращения активов и осуществлением Конвенции и других правовых документов по вопросам борьбы с коррупцией. В 2006-2007 годах участники Инициативы провели обзор существующих в их странах механизмов и поддержали необходимость создания в регионе соответствующих структур и наделения их надлежащими следственными и прокурорскими полномочиями. В рамках Инициативы было опубликовано два доклада: один доклад об отказе от предоставления убежища коррумпированным лицам и о доходах от коррупции³, и другой доклад о взаимной помощи, выдаче и возвращении активов⁴.

13. Министры юстиции и внутренних дел государств, входящих в состав Группы восьми, впервые затронули вопрос возвращения активов на встрече, состоявшейся 11 мая 2004 года, и позднее их решения были поддержаны главами государств, присутствовавших на встрече на высшем уровне на острове Си-Айленд 10 июня 2004 года. Они договорились, в частности, о необходимости создания групп быстрого реагирования и целевых групп для координации производства по конкретным делам из представителей государств Группы

² Jack Smith, Mark Pieth and Guillermo Jorge, "The recovery of stolen assets: a fundamental principle of the UN Convention against Corruption", *U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief*, vol. 2, February 2007.

³ ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, *Denying Safe Havens to the Corrupt and the Proceeds of Corruption: Enhancing Asia-Pacific Cooperation on Mutual Legal Assistance, Extradition, and Return of the Proceeds of Corruption* (Manila, Asian Development Bank, 2006), см. в Интернете по адресу www.oecd.org/dataoecd/5/1/37574816.pdf.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime and World Bank, *Stolen Asset Recovery...*

восьми, а также о проведении практикумов по проблеме возвращения активов. После заявления, сделанного министрами, информация о создании групп быстрого реагирования получила широкое распространение, и государства, в которых ведутся расследования о коррупции высокопоставленных лиц, получили возможность воспользоваться ее услугами. Тем не менее ни одно правительство пока что не воспользовалось ими. Координация мероприятий по расследованию дел в рамках Группы восьми по-прежнему осуществлялась на специальной основе, поскольку с тех пор, когда было опубликовано заявление министров, новых просьб об оказании помощи не поступало. Судя по распространенной информации, практикумы по проблеме возвращения активов были проведены в 2005 году в Абудже и в 2006 году в Майами, Соединенные Штаты Америки. Были подготовлены две подборки материалов о принимаемых государствами-членами мерах: одна подборка по осуществлению более строгой надлежащей проверки счетов политически значимых лиц и вторая подборка по информации, касающейся отправителей электронных переводов. В 2005 году Группа восьми подготовила сводную информацию о принципах и вариантах отчуждения и перевода конфискованных доходов от коррупции в особо крупных размерах, а также об оптимальной практике распоряжения арестованными активами. В 2007 году было завершено исследование о возвращении активов, полученных должностными лицами, которые не могут быть подвергнуты уголовному преследованию⁵. На своей встрече на высшем уровне в Хайлигендамме, Германия, 6-8 июня 2007 года Группа восьми вновь заявила о своем намерении бороться с коррупцией во всем мире, в частности путем содействия ратификации и осуществлению Конвенции, создания условий для получения развивающимися странами доступа к специальным техническим знаниям, касающимся возвращения активов, и возможности развития таких знаний, разработки мер для пресечения доступа лиц, совершивших преступления, к доходам от их преступной деятельности и обращения к финансовым центрам с настоятельным призывом применять высочайшие стандарты транспарентности и обмениваться информацией в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

14. В декабре 2007 года Совет Европейского союза принял решение о том, что каждому государству – члену Европейского союза следует создать или назначить национальный орган по возвращению активов для целей отслеживания и выявления доходов от преступной деятельности и другой собственности, полученной в результате совершения преступлений, и обеспечить взаимодействие этих органов друг с другом путем обмена информацией как по соответствующей просьбе, так и на добровольной основе. Он заявил, что государствам-членам следует наладить обмен информацией между такими органами о передовых методах отслеживания и выявления доходов от преступлений. Это решение дополняет деятельность Камденской межучрежденческой сети возвращения активов, представляющей собой неофициальную сеть специалистов-практиков в области судопроизводства и правоохранительной деятельности, специализирующихся на вопросах отслеживания, замораживания, ареста и конфискации активов, которая была создана в Гааге в 2004 году Австрией, Бельгией, Германией, Ирландией,

⁵ Текст доклада министров юстиции и внутренних дел Группы восьми об осуществлении Заявления министров относительно возвращения доходов от коррупции размещен на веб-сайте министерства юстиции Германии (<http://www.bmj.bund.de>).

Нидерландами и Соединенным Королевством. В настоящее время эта сеть насчитывает 45 членов: 39 стран, штатов и территорий и 6 международных организаций.

15. В рамках подготовки второй сессии Конференции с 5 по 7 сентября 2007 года в Индонезии Индонезийской комиссией по искоренению коррупции (КИК) был проведен региональный семинар на тему "Применение международных стандартов по борьбе со взяточничеством на практике: возвращение активов и взаимная правовая помощь". На семинаре были рассмотрены правовые и институциональные трудности, возникающие в контексте оказания взаимной правовой помощи и возвращения активов; различные каналы получения международной правовой помощи; трудности отслеживания, замораживания, конфискации и возвращения и репатриации доходов от коррупции в запрашивающих и запрашиваемых государствах; уроки, извлеченные из конкретных дел; а также потребности и первоочередные задачи стран Азии и района Тихого океана.

III. Рекомендации Рабочей группы по возвращению активов

16. Конференция возложила на Рабочую группу чрезвычайно широкий мандат, требующий огромных усилий. Рекомендации Рабочей группы охватывают все разделы этого мандата, в том числе создание общей базы данных, сотрудничество между соответствующими инициативами, обмен информацией между государствами и обмен идеями по вопросам скорейшего возвращения активов, включая укрепление доверия между запрашивающими и запрашиваемыми государствами, и определение потребностей в наращивании потенциала. Рабочая группа уделяла особое внимание практическим аспектам возвращения активов и рекомендовала разработать ряд инструментов, которые могли бы заметно изменить характер повседневной работы специалистов-практиков и тем самым способствовать превращению главы V Конвенции в практический инструмент международного сообщества.

A. Создание общей базы данных

17. Рабочая группа рекомендовала создать базу данных, содержащую тексты национальных нормативных актов, касающихся выполнения положений Конвенции о возвращении активов; такая база данных могла бы включать также тексты судебных решений по делам о возвращении активов и сводную информацию о всех случаях применения положений Конвенции в рамках разбирательства, посвященного возвращению активов (CAC/COSP/2008/4, пункт 36). С учетом того, что возвращение активов является сравнительно новой областью международного права и международного сотрудничества, основная информация, включая применимое законодательство и данные о рассмотрении соответствующих дел, еще не систематизирована. База данных, в которую поступает такая информация, станет надежным средством быстрого получения сведений специалистами-практиками, которые рассматривают дела о возвращении активов, затрагивающие разные правовые системы, но не всегда являются специалистами в вопросах возвращения активов или международного сотрудничества. Кроме того, она будет служить основой для сравнительного

изучения соответствующего законодательства и позволит выявлять эффективные типовые положения без учета ограничений национальных правовых систем; тем самым она поможет лицам, отвечающим за разработку политики, находить решения, которые обеспечат всестороннее осуществление главы V Конвенции.

18. Рабочая группа подчеркнула, что база данных должна основываться на существующих средствах и данных. В этой связи ЮНОДК ведет сбор информации с помощью контрольного перечня вопросов для самооценки процесса осуществления Конвенции. Большинство государств, сообщивших о полном или частичном осуществлении соответствующих положений, перечислили применимые законы, привели выдержки из них, включили их текст в приложение или представили описание таких законов; некоторые из них привели также соответствующие примеры рассмотрения конкретных дел (факультативное требование представления информации). В рамках Антикоррупционной инициативы АБР/ОЭСР для Азии и района Тихого океана также было проведено исследование на основе докладов о самооценке и страновых обзоров. В дополнение к проведению исследования механизмов и практики, применяемых в 27 странах Азии и района Тихого океана⁶, была создана база данных, в которой, с началом ее полномасштабного функционирования, можно будет найти полные тексты правовых документов, договоров и нормативных актов о взаимной правовой помощи в этом регионе, а также в государствах – участниках Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций⁷. МАОБК приступила к сбору текстов законов о борьбе с коррупцией, а Рабочая группа Содружества по репатриации активов провела обширное исследование правовых систем своих государств-членов, в том числе механизмов взаимной правовой помощи, выдачи и возвращения активов⁸. МЦВА создает онлайн-информационный центр, который должен будет помогать специалистам-практикам в работе над делами о возвращении активов и обеспечит доступ не только к учебной документации, прикладным вспомогательным средствам и результатам исследований, но также к текстам соответствующих нормативных актов, международных договоров, двусторонних договоров, а также материалам конкретных дел и контактными данным национальных учреждений или лиц, отвечающих за вопросы взаимной правовой помощи и возвращения активов. Эти инициативы могли бы стать важными составляющими комплексной системы управления информацией и ее распространения в соответствии с рекомендациями Рабочей группы.

19. Рабочая группа рекомендовала Конференции рассмотреть методы сбора информации по конкретным видам отмывания денег, связанного с коррупцией (CAC/COSP/2008/4, пункт 41). О способах отмывания денег в связи с коррупцией в особо крупных размерах известно немного, так как они имеют свою специфику и принципиально отличаются от обычных широко

⁶ ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, *Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and the Pacific: Frameworks and Practices in 27 Asian and Pacific Jurisdictions* (Asian Development Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, 2007), см. на веб-сайте ОЭСР (www.oecd.org).

⁷ *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (United Nations publication, Sales No. E.98.III.B.18).

⁸ ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, *Denying Safe Havens...*

распространенных способов отмывания денежных средств. Было бы желательно более подробно изучить в количественном и качественном выражении последствия утечки активов для национальной экономики, особенно экономики развивающихся стран и стран с переходной экономикой, а также для процесса устойчивого развития. Хотя такая связь представляется очевидной, лица, отвечающие за разработку политики, опираются прежде всего на оценки и здравый смысл, но не на факты. Тем не менее следует отметить, что задача возвращения активов касается не только коррупции в особо крупных размерах. Сотни мелких случаев коррупции в одних странах могут приводить к тем же экономическим последствиям, что и один случай коррупции в высших эшелонах власти в другой правовой системе. Однако в каждой из этих ситуаций возникают свои трудности, в частности в плане анализа затрат и выгод и финансирования судопроизводства. В связи с этим следует изучить вопрос о том, в какой мере знания, полученные в результате рассмотрения крупномасштабных дел о возвращении активов, применимы к мелким делам. Целевая группа по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег и Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег приступили к изучению связи между отмыванием денег и коррупцией, а также некоторых конкретных дел. ЮНОДК внесло существенный вклад в разработку проекта документа, который был представлен на пленарном заседании Целевой группы по финансовым мероприятиям в октябре 2007 года. В этом исследовании рассматривались механизмы отмывания доходов от коррупции и последствия коррупции, представляющей потенциальную угрозу для целостности систем противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма; было рассмотрено в общей сложности 15 дел, связанных с отмыванием денежных средств или коррупцией.

20. Вопрос выявления и углубленного анализа оптимальных видов практики отдельно не затрагивался Рабочей группой, однако эта деятельность является составной частью и результатом процесса накопления знаний. Следующие 5-10 лет будут иметь решающее значение в плане углубленного изучения последствий применения Конвенции, а также выявления и анализа оптимальных видов практики. Рассмотренные в течение этого периода дела позволят получить уникальный опыт применения и развития Конвенции на практике. Для того чтобы эти знания могли применяться международным сообществом, необходимо создать постоянно действующий и открытый для всех канал систематического сбора информации о накопленном опыте и коллективного анализа успешных мероприятий. В ходе нынешних дискуссий уже определен ряд областей, в которых требуется выделить оптимальные виды практики: упреждающие расследования; представление сведений о подозрительной деятельности; добровольное раскрытие информации; учет политически значимых лиц; углубленный анализ практики конфискации *in rem*; возможности и риски, связанные с вынесением процедурных решений по вопросам, касающимся бремени доказывания; гражданское производство и использование в рамках такого производства информации, полученной в результате уголовного производства, и наоборот; сроки выдачи запретительных судебных приказов; решение проблемы задержек и отсутствия взаимодействия; проведение совещаний, посвященных конкретным делам, и создание групп для координации производства по конкретным делам; конкурирующие иски и политические аспекты рассматриваемых дел. Оптимальные виды практики следует выявлять и

обсуждать в ходе международных мероприятий, например совещаний координаторов по вопросам возвращения активов (см. пункт 23 ниже), и такую информацию следует надлежащим образом собирать, систематизировать, опубликовывать и регулярно обновлять.

В. Налаживание координации между существующими инициативами

21. Рабочая группа рекомендовала подготовить краткий обзор всех инициатив по возвращению активов (CAC/COSP/2008/4, пункт 40) в дополнение к информации, содержащейся в подготовленном Секретариатом справочном документе об инновационных решениях задачи возвращения активов (CAC/COSP/WG.2/2007/2). Такой краткий обзор должен включать сведения о контактных лицах, областях их специализации и конкретных направлениях деятельности. Рабочая группа согласилась с тем, что этот краткий обзор будет полезным при решении вопросов оперативного характера, связанных с возвращением активов. Кроме того, он позволит соответствующим учреждениям обмениваться опытом и специальными знаниями и обеспечит осуществление их инициатив на основе сотрудничества и взаимодополняемости. С учетом сложности задачи возвращения активов, нехватки знаний в этой области и ограниченности имеющихся ресурсов успех инициатив в области возвращения активов в значительной мере будет зависеть от степени эффективности сотрудничества и согласованности усилий.

С. Ускорение обмена информацией и укрепление доверия между запрашивающими и запрашиваемыми государствами

22. Рабочая группа рекомендовала налаживать тесное сотрудничество между органами по борьбе с коррупцией, правоохранительными органами и подразделениями для сбора оперативной финансовой информации, а также регулярно проводить совещания таких учреждений на национальном уровне (CAC/COSP/2008/4, пункт 42). В полной мере признавая роль судебных органов в процессе международного сотрудничества, призванного обеспечить отчетность и соблюдение норм отправления правосудия, Рабочая группа отметила, что такое сотрудничество может в значительной мере способствовать оперативному и эффективному выполнению просьб об оказании взаимной правовой помощи. Подчеркивалось, что перед тем, как направлять официальную просьбу об оказании взаимной правовой помощи, и в тех случаях, когда направления официальной просьбы не требуется, необходимо создавать на национальном и международном уровнях неофициальные каналы связи и взаимодействия. Как показала практика, осуществляемые таким образом неофициальные консультации оказываются весьма эффективными, поскольку они обеспечивают точное и полное изложение просьб и позволяют избегать задержек в условиях дефицита времени; вместе с тем их успех в значительной мере зависит от уровня доверия между компетентными органами.

23. Рабочая группа рекомендовала также создать глобальную сеть координаторов по конфискации и возвращению активов, а также ежегодно проводить совещания этих координаторов (CAC/COSP/2008/4, пункты 45 и 46).

Глобальная сеть национальных координаторов может удовлетворять разные потребности: а) она позволит специалистам-практикам по вопросам возвращения активов находить конкретное контактное лицо в другой стране, которое уполномочено получать его просьбы или направлять их уполномоченным учреждениям, что будет содействовать оперативному реагированию на поступающие просьбы; б) она будет способствовать укреплению доверия между специалистами-практиками разных стран, что является чрезвычайно важным для неофициального сотрудничества и оперативного раскрытия информации; и с) как уже отмечала Рабочая группа (CAC/COSP/2008/4, пункт 46), ежегодные совещания координаторов сети могли бы служить форумом для коллективного обучения, обмена знаниями и информацией и создания сетей. ЮНОДК ведет сбор информации о назначенных центральных органах, упоминаемых в статье 46 Конвенции, а Всемирный банк заявил о своем намерении принять участие в работе по созданию сети координаторов по возвращению активов. Общими усилиями эти два учреждения могут значительно ускорить осуществление соответствующих рекомендаций Рабочей группы.

24. Рабочая группа отметила необходимость повышения ответственности финансовых учреждений и подразделений для сбора оперативной финансовой информации, осуществляющих надзор за такими учреждениями, в том числе посредством принятия мер по предупреждению или рассмотрению, когда это необходимо, случаев несообщения о "пороговых" или подозрительных сделках (CAC/COSP/2008/4, пункт 43). Это связано с обязательствами, которые запрашиваемые государства принимают на себя в целях осуществления Конвенции, в частности уполномочивать финансовые учреждения быстро реагировать на операции, для осуществления которых отсутствуют правовые или экономические основания, проводить углубленную проверку политически значимых лиц и представлять эту информацию уполномоченным правоохранительным органам (статья 52). Кроме того, правоохранительные органы должны быть способны быстро принимать решение о том, в какой мере они могут делиться информацией, получив просьбу о предоставлении взаимной правовой помощи, или в рамках процедур добровольного раскрытия информации (статья 56), и должны создаваться подразделения для сбора оперативной финансовой информации (статья 58). Хотя статьи 56 и 58 не включены в контрольный перечень вопросов для самооценки, ход осуществления статьи 52 (Предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений) указывает на то, что в этой области предстоит сделать еще очень многое: о полном соблюдении всех положений статьи 52 сообщили лишь 27 процентов государств, представивших информацию, о частичном соблюдении – 71 процент государств, а 2 процента государств не представили никакой информации.

D. Определение потребностей в наращивании потенциала

25. Рабочая группа признала первостепенную важность подготовки кадров и наращивания потенциала в области международного сотрудничества, в частности в сфере возвращения активов (CAC/COSP/2008/4, пункт 46). Следует отметить, что настоятельную потребность в наращивании потенциала

испытывают как развивающиеся, так и развитые страны, поскольку возвращение активов является сравнительно новой задачей и для тех, и для других. Такие многосторонние учреждения, как Всемирный банк и ЮНОДК (через их инициативу СТАР), а также МАОБК и некоторые двусторонние учреждения уже организуют учебные мероприятия для различных групп специалистов-практиков. В настоящее время в рамках Глобальной программы борьбы с отмыванием денег ЮНОДК изучается возможность разработки компьютерной программы по вопросам конфискации активов в дополнение к существующему комплексу учебных модулей по вопросам противодействия отмыванию денежных средств. Следует систематически проводить оценки потребностей, причем как краткосрочных (например, в отношении конкретной правовой помощи), так и долгосрочных потребностей, касающихся политики и наращивания потенциала, в том числе в целях улучшения сотрудничества между правовыми системами. Обеспечить последовательность и согласованность таких усилий можно путем применения единой методики оценки потребностей. Обобщив результаты таких оценок, можно будет составить общую картину потребностей запрашивающих и запрашиваемых государств. Затем такие потребности можно сопоставить с известными инициативами (см. пункты 17 и 18 выше). В результате будет получена всеобъемлющая матрица потребностей и инициатив, которая могла бы служить прочной основой для динамичной корректировки приоритетов.

Е. Обеспечение применения главы V путем разработки прикладных средств

26. Рабочая группа указала, что было бы целесообразно проанализировать существующие нормативно-правовые основы, определить базовые требования в отношении представления доказательств, закрепленные в национальном законодательстве, и подготовить типовые положения (CAC/COSP/2008/4, пункт 37). Результаты докладов о самооценке в полной мере подтверждают эту рекомендацию: техническую помощь запрашивали 83 процента государств, сообщивших о частичном соблюдении или несоблюдении главы V Конвенции. Чаще всего помощь запрашивалась в форме юридических консультаций (19 процентов), типового законодательства (18 процентов) и поддержки в разработке законодательства (17 процентов). Поскольку возвращение активов является совсем новой областью, особенно полезным средством было сочтено типовое законодательство. Хотя типовые положения должны способствовать разработке всеобъемлющих стратегий, остается нерешенным вопрос о том, все ли положения главы V применимы в рамках подхода, предполагающего разработку типового законодательства, и какие положения должны иметь приоритетный характер. В типовом законодательстве должны отражаться различия правовых систем тех, кто получает, и тех, кто запрашивает помощь; это многообразие лишь частично учитывается в условиях противопоставления систем гражданского и общего права и находит выражение лишь в решениях по сложным делам, которые могут быть приняты в рамках данной правовой системы. Поэтому важно, чтобы подготовка таких типовых положений осуществлялась на основе сотрудничества специалистов, представляющих все регионы и правовые системы. В методологическом отношении процесс разработки типовых положений может быть нацелен на обычные этапы

рассмотрения дел о возвращении активов и на решение вопроса о том, какого рода нормативные акты потребуются для соблюдения положений Конвенции и более эффективного возвращения активов. Такой метод может дополняться системным подходом, основывающимся на сравнительном анализе прежних дел о возвращении активов, национальных правовых нормах и опыте ЮНОДК в области разработки многочисленных типовых законов.

27. Рабочая группа рекомендовала разработать различные типовые положения о конфискации для рассмотрения Конференцией (CAC/COSP/2008/4, пункт 37). В Конвенции затрагиваются не только типовые положения, основанные на вынесении обвинительного приговора, которые вытекают из подхода, ориентированного на возвращение стоимости или на конкретного объекта – в подпункте 1(с) статьи 54 государства-участники договорились рассматривать вопрос о принятии таких мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы создать возможность для конфискации такого имущества без вынесения приговора в рамках уголовного судопроизводства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях. Эти различные типовые положения следует включить в типовое законодательство по статьям 53, 54 и 55 Конвенции.

28. Рабочая группа рекомендовала также Секретариату разработать практическое руководство по вопросам возвращения активов, охватывающее все этапы процесса от выявления до возвращения активов (CAC/COSP/2008/4, пункт 38). Такое руководство будет полезно для специалистов-практиков, работающих над делами о возвращении активов, и поэтому является ценным средством наращивания потенциала. Это руководство может также использоваться в рамках учебных курсов и других мероприятий для достижения общего понимания между специалистами-практиками из разных правовых систем. В этом руководстве, призванном дополнить Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции⁹, следует использовать структуру, соответствующую порядку действий, совершаемых в рамках обычного процесса рассмотрения дел о возвращении активов, уделяя особое внимание всему множеству возможных способов отслеживания, выявления и установления местонахождения средств, а также требованиям замораживания или ареста и конфискации средств. Руководство должно быть сосредоточено на практических и оперативных аспектах возвращения активов, предусматривать свободу рассмотрения конкретных или необычных вариантов и содержать информацию об оптимальных видах практики и уроках, которые были извлечены в результате рассмотрения прежних дел, предназначенную для специалистов-практиков.

29. Наконец, Рабочая группа рекомендовала расширить охват разработанной ЮНОДК Программы составления просьб об оказании взаимной правовой помощи и включить в нее методы надлежащего составления просьб о возвращении активов (CAC/COSP/2008/4, пункт 39). Программа составления просьб об оказании взаимной правовой помощи представляет собой программное обеспечение, призванное помочь специалистам-практикам в надлежащем составлении просьб, с целью получения более конструктивных ответов и совершенствования самого процесса. Программа поэтапно обучает

⁹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.06.IV.16.

пользователя написанию просьбы с учетом его собственных нужд. Она охватывает все стандартные виды взаимной правовой помощи, известные из оптимальной международной практики, и может применяться для составления просьб во всех правовых системах и для всех правовых систем. Программа содержит подробную и полную контактную информацию по национальным ведомствам, в которые следует направлять просьбы, и включает ссылки на полезные веб-сайты других стран, содержащие информацию о законодательстве. Для расширения сферы охвата программы и включения в нее конкретных аспектов деятельности по возвращению активов потребуется тщательно проанализировать требования в отношении представления доказательств и разработать типовые положения о конфискации. В конечном итоге такая программа может оказаться чрезвычайно полезной для специалистов-практиков, особенно в условиях дефицита времени, столь характерного для рассмотрения дел о возвращении активов.
