



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

Distr.: General

6 July 2007

Russian

Original: English

**Межправительственная рабочая группа открытого
состава по возвращению активов**

Вена, 27 и 28 августа 2007 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

**Осуществление мандата Конференции Государств –
участников Конвенции Организации Объединенных
Наций против коррупции в области возвращения
активов**

Инновационные решения задачи возвращения активов

Информационный документ, подготовленный Секретариатом

I. Введение

1. За последние несколько лет задача возвращения активов стремительно вышла на одно из первых мест в программе действий правительств и международных организаций и стала предметом пристального внимания лиц, ответственных за формирование политики, и специалистов-практиков во всем мире. Этому сдвигу способствовали как конкретные исторические события, так и изменения в политических подходах и приоритетах. Так, в конце 1980-х годов начали появляться первые громкие дела, в ходе разбирательств которых государства, часто после смены политического режима, пытались вернуть огромные суммы, похищенные из их казны чиновниками предыдущих правительств. Успех таких усилий был разным и зависел отчасти от политической конъюнктуры и возможных последствий конкретного дела, отчасти от уровня оказанного международного содействия. Одним из результатов расследования подобных дел стало то, что специалисты в области развития и борьбы с коррупцией смогли лучше осознать проблему, которую до этого недооценивали. Хотя точных фактических данных пока слишком мало, можно смело утверждать, что речь идет о колоссальных суммах. Было даже подсчитано, что, если бы некоторые из беднейших стран мира контролировали активы, похищенные из государственной казны, они могли бы полностью выплатить свой внешний долг. Однако пока это явление прямо ведет только к оскудению государственного бюджета, отсутствию средств на финансирование

* CAC/COSP/WG.2/2007/1.



остро необходимой инфраструктуры и ограничению экономической независимости таких стран. Нецелевое использование государственных активов также препятствует созданию транспарентной системы управления экономикой и подрывает доверие к правительственным структурам и финансовым институтам как в развитых, так и в развивающихся странах. Расширение сотрудничества в области возвращения активов способствует не только возвращению материальных ценностей, но и развитию и совершенствованию государственных институтов и укреплению крайне необходимого доверия для предупреждения подобных случаев в будущем.

2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, приложение) открывает новые перспективы в данной области, предусматривая целый ряд принципиально новых положений, прежде всего в главе V. По состоянию на 8 июня 2007 года Конвенцию подписали 140 государств, а ее участниками стали 93 государства. Стабильное увеличение числа государств-участников с момента вступления Конвенции в силу спустя лишь два года после ее открытия для подписания наглядно свидетельствует о том, что Конвенция по-прежнему пользуется мощной политической поддержкой государств-членов. Это позволяет надеяться на универсальное присоединение к этому первому действительно глобальному правовому документу в области борьбы с коррупцией и на его осуществление в полном объеме. основополагающим принципом Конвенции является положение о возвращении активов, причем государства-участники договорились самым широким образом сотрудничать друг с другом и предоставлять друг другу помощь (статья 51). Особое внимание в Конвенции уделено эффективным механизмам предупреждения отмытия доходов от коррупции (статья 14), возвращению активов, полученных в результате коррупции (статьи 51-59), а также положениям, непосредственно касающимся возвращения активов (статья 53 о мерах для непосредственного возвращения имущества). Одним из наиболее сложных для согласования в процессе переговоров было положение о возврате активов (статья 57), предусматривающее принцип возвращения активов в полном размере. Глава V также взаимосвязана с другими разделами Конвенции. Так, положения о предупреждении и выявлении переводов доходов от преступлений (глава V, статья 52) дополняют меры по предупреждению отмытия денежных средств (глава II, статья 14), а положения о международном сотрудничестве в деле конфискации (глава V, статьи 54 и 55) тесно взаимосвязаны с общими положениями о международном сотрудничестве и, в частности, положениями о взаимной правовой помощи (глава IV, статьи 43-50). Все вместе эти положения служат уникальной и принципиально новой основой для деятельности в области возвращения активов, однако многое будет зависеть от их практического осуществления государствами-членами.

3. Организация Объединенных Наций впервые начала работу в этой области в 2000 году, когда Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 55/188, в которой она призвала государства-члены сотрудничать в рамках системы Организации Объединенных Наций в деле разработки путей и средств предотвращения и решения проблемы незаконных переводов средств и оказывать друг другу поддержку в возвращении таких незаконно переведенных средств. На основании этой резолюции возвращение активов стало главным приоритетом в работе Специального комитета по разработке Конвенции против коррупции,

учрежденного в соответствии с резолюцией 55/61 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 2000 года. В своих резолюциях 56/186 от 21 декабря 2001 года, 57/244 от 20 декабря 2002 года, 58/205 от 23 декабря 2003 года, 59/242 от 22 декабря 2004 года, 60/207 от 22 декабря 2005 года и 61/209 от 20 декабря 2006 года Ассамблея неоднократно повторяла призыв к сотрудничеству на субрегиональном, региональном и международном уровнях и просила международное сообщество содействовать усилиям по предотвращению и решению проблемы перевода средств незаконного происхождения. Во исполнение резолюции 2001/13 Экономического и Социального Совета от 24 июля 2001 года Генеральный секретарь представил глобальное исследование по вопросу о переводе средств незаконного происхождения, прежде всего средств, полученных в результате коррупционных деяний (A/АС.261/12). Основное внимание в исследовании уделялось средствам, полученным в результате коррупционных деяний, и воздействию коррупции на экономическое, социальное и политическое развитие. Вся эта предварительная работа послужила хорошей основой для последующей разработки Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

4. Первая сессия Конференции Государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции состоялась в Аммане 10-14 декабря 2006 года. В своей резолюции 1/4, озаглавленной "Учреждение межправительственной рабочей группы по возвращению активов", Конференция учредила межправительственную рабочую группу открытого состава для оказания ей содействия при осуществлении ее мандата в области возвращения активов и постановила, что Рабочая группа выполняет следующие функции: а) оказание Конференции помощи в создании общей базы данных; б) оказание Конференции помощи в целях поощрения сотрудничества между существующими инициативами и содействия осуществлению соответствующих положений Конвенции; с) содействие обмену информацией между государствами путем определения и распространения информации об оптимальных видах практики; d) укрепление доверия в отношениях между запрашивающими и запрашиваемыми государствами и поощрение сотрудничества между ними путем установления связей между соответствующими компетентными органами, органами по противодействию коррупции и практическими работниками и путем выполнения функции форума для них; е) содействие обмену между государствами идеями, в том числе в отношении планов оказания экспертной помощи по правовым и техническим вопросам, в которой запрашивающие государства нуждаются для применения международно-правовых процедур возвращения активов, и f) оказание Конференции помощи в определении потребностей государств-участников в наращивании потенциала в области мер по возвращению активов. Конференция постановила, что Рабочей группе следует проводить свои заседания в ходе сессий Конференции, а также проводить, по крайней мере, одно межсессионное совещание, и просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) рассмотреть возможность принятия новаторских решений для оказания государствам содействия в наращивании потенциала в отношении подготовки просьб о взаимной правовой помощи в области возвращения активов и ответов на такие просьбы.

5. Настоящий информационный документ имеет целью ознакомить Рабочую группу с мерами, принимаемыми Секретариатом для осуществления

резолюции 1/4 Конференции, и помочь ей организовать обсуждения наиболее продуктивным для осуществления ее мандата образом.

II. Создание общей базы данных

6. Возвращение активов является относительно новой областью международного права и международного сотрудничества. Несмотря на тесную связь с общими вопросами предупреждения коррупции и международного сотрудничества по уголовным делам, особенно с вопросами взаимной правовой помощи, многие аспекты проблемы возвращения активов по-прежнему остаются во многом неизученными. Некоторые положения Конвенции открывают совершенно новые возможности для международного сотрудничества. Однако информации о практическом осуществлении таких положений и о мерах, необходимых для обеспечения их применения в полном объеме, пока слишком мало. Кроме того, методы работы, успешно применяемые в повседневной юридической практике, могут потребовать корректировки для обеспечения таких же результатов при рассмотрении масштабных коррупционных дел, которые сопряжены с большими объемами сложных данных и следственных материалов и имеют далеко идущие политические последствия. Тем не менее, дела о возвращении активов все же имеют ряд общих черт: как правило, они рассматриваются в рамках сложных процессуальных действий, предполагающих осуществление синхронного сотрудничества многих правовых систем, носят продолжительный и трудоемкий характер и зачастую имеют значительную политическую составляющую. Несмотря на эти общие элементы, специалистам, которым приходится на практике разбирать дела о возвращении активов, часто не хватает опыта, чтобы определить оптимальную стратегию действий для достижения успеха. Государственные деятели, ответственные за разработку политики, во всем международном сообществе сталкиваются с одной и той же проблемой нехватки достоверной информации о способах практического применения положений о возвращении активов, содержащихся в главе V Конвенции.

7. Фактические и статические данные о расхищенных и переведенных за рубеж активах крайне скудны. В настоящее время точно оценить истинные масштабы этой глобальной проблемы невозможно. По некоторым оценкам, в результате коррупции в особо крупных размерах из развивающихся стран за многие годы было переведено за рубеж и легализовано от 20 до 40 млрд. долл. США¹, по мнению других специалистов, такие суммы переводятся за границу ежегодно². Согласно оценкам, приведенным в докладе Африканского союза за 2004 год, в результате коррупции в Африке ежегодно бесследно исчезают 148 млрд. долл. США, что соответствует 25 процентам валового внутреннего

¹ Ньянганская декларация об изъятии и возвращении незаконно присвоенных богатств Африки, переведенных на банковские счета или инвестированных за рубежом, была подписана 4 марта 2001 года представителями "Транспэрэнси интернэшнл" в Зимбабве (размещена на сайте www.transparency.org).

² Raymond Baker and others, "Dirty money and its global effects", *International Policy Report*, January 2003.

продукта всего Африканского континента³. Такие оценочные показатели часто называются для того, чтобы привлечь внимание к остроте данной проблемы, однако они носят противоречивый характер и отличаются непоследовательностью с методологической точки зрения. В то же самое время на уровне стран была проделана довольно интересная работа по оценке размера похищенных активов в рамках отдельных коррупционных дел⁴.

8. Кроме того, недостаточно сведений и о способах отмывания денежных средств, применяемых при коррупции в особо крупных размерах, которые имеют свою специфику и принципиальные отличия от обычных глобально практикуемых способов отмывания денег. Было бы желательно подробнее уяснить количественные и качественные последствия нецелевого использования активов для состояния экономики, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой, и устойчивого развития. Хотя такая взаимосвязь очевидна, из-за отсутствия конкретной информации лицам, ответственным за разработку политики, следует руководствоваться имеющимися оценочными данными и здравым смыслом.

9. Законодательные акты, регулирующие многочисленные этапы, связанные с возвращением активов, не систематизированы и не доступны для ознакомления. В связи с этим было бы крайне полезно провести обзор нормативно-правовой базы в области возвращения активов, однако такая работа должна быть тщательно спланирована и должна проводиться на основе уже существующих баз данных и собранных сведений. Результаты такого обзора могли бы стать большим подспорьем для специалистов, которые на практике сталкиваются с различными законами и разными правовыми системами, но сами далеко не всегда являются экспертами в вопросах возвращения активов. Они могли бы также послужить основой для сравнительного анализа соответствующего законодательства и помочь выявить полезные правовые модели за пределами конкретных национальных правовых систем и, таким образом, стать ценным руководством в работе по обеспечению полного осуществления главы V Конвенции.

10. Знакомство с успешными методами работы имеет огромное значение для планирования будущих дел о возвращении активов и определения стратегии и практики оказания помощи запрашивающим государствам. Хотя большинство наиболее значимых дел в этой области были завершены до вступления Конвенции в силу, тщательное изучение таких дел имеет огромную важность, поскольку на данный момент они являются единственной базой для приобретения опыта. Для того чтобы приступить к накоплению необходимых знаний, ЮНОДК совместно с Международным центром по возвращению активов при Базельском институте управления организовало в Базеле, Швейцария, 15-16 мая 2007 года практикум по вопросам осуществления положений Конвенции, касающихся возвращения активов. Участники практикума проанализировали ряд недавно завершенных громких дел о возвращении активов: дело Фердинанда Маркоса (Филиппины), дело Сани

³ 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.

⁴ Transparency International, *Global Corruption Report 2004*, R. Hoddess and others, eds. (London, Pluto, 2004), available at www.transparency.org/publications/gcr.

Абачи (Нигерия) и дело Альберто Фухимори и Владимиром Монтесиноса (Перу). На основе докладов специалистов-практиков, непосредственно участвовавших в производстве по этим делам со стороны запрашивающих и запрашиваемых государств, участники семинара рассмотрели итоги соответствующих разбирательств, возникшие трудности и извлеченные уроки и проанализировали, что могло бы быть сделано по-другому, если бы к тому моменту Конвенция уже вступила в силу и применялась в отношении этих дел. Результаты семинара были весьма многообещающими и полностью подтвердили верность выбранной методики. До появления информации о новых делах расширить знания о многочисленных оперативных проблемах, связанных с возвращением активов, можно только на основе сравнительного анализа дел, рассмотренных до и после вступления Конвенции в силу. Необходимо также отметить, что возвращение активов не ограничивается случаями коррупции в особо крупных размерах. В некоторых странах сотни мелких случаев коррупции в совокупности могут приводить к тем же экономическим последствиям, что и один случай коррупции в высших эшелонах власти в другой правовой системе. Однако каждому из этих случаев присущи свои особенные трудности в плане анализа затрат и выгод и порядка финансирования судопроизводства. В связи с этим следует внимательно проанализировать, в какой мере знания, накопленные на основе крупномасштабных дел о возвращении активов, применимы к более мелким делам.

11. Еще одна область, в которой необходимо накопление дополнительных знаний, касается требований, необходимых для успешного возвращения активов государствами. Все заинтересованные стороны должны в первоочередном порядке провести систематизированную оценку конкретных нужд. При такой оценке следует учитывать как краткосрочные потребности (например, в конкретной правовой помощи), так и долгосрочные потребности в области разработки политики и наращивания потенциала, включая меры, направленные на укрепление сотрудничества между правовыми системами. Обеспечить последовательность и согласованность таких усилий можно путем применения единой методики оценки потребностей, а, обобщив результаты такой оценки, можно будет составить общую картину потребностей запрашивающих и запрашиваемых государств. Затем такие потребности можно было бы сопоставить с осуществляемыми или планируемыми инициативами национальных и международных субъектов, с тем чтобы составить всеобъемлющую таблицу потребностей и инициатив, которая могла бы послужить прочной основой для определения приоритетов и выявления недочетов в глобальной деятельности по возвращению активов. Такая работа позволила бы связать эту приоритетную область работы Конференции с ее другой приоритетной задачей – оказанием технической помощи. В связи с этим следует напомнить, что 1-2 октября 2007 года состоится первое заседание Межправительственной рабочей группы открытого состава по технической помощи, учрежденной Конференцией в соответствии с ее резолюцией 1/5.

III. Поощрение сотрудничества между существующими инициативами

12. В ответ на увеличение интереса мирового сообщества к вопросам возвращения активов в этой области был предпринят и разрабатывается целый ряд инициатив. Ввиду сложности проблемы и нехватки накопленных знаний в данной сфере успех таких инициатив будет зависеть от эффективного сотрудничества и оперативного обмена опытом и специальными знаниями. Полезным средством для координации сотрудничества и обеспечения взаимодополняемости усилий в этой области могла бы стать вышеупомянутая таблица. В связи с этим следует напомнить, что одной из задач Рабочей группы является оказание Конференции помощи в целях поощрения сотрудничества между инициативами и выполнение функций форума для обмена информацией и координации усилий. В соответствии с этим особое внимание следует уделять развитию инновационных форм сотрудничества.

13. ЮНОДК и Всемирный банк выступили с совместной Инициативой по обеспечению возврата похищенных активов (СтАР), которая была обсуждена на параллельном заседании в ходе ежегодных весенних совещаний Всемирного банка и Международного валютного фонда 14 апреля 2007 года. Присутствовавшие на заседании представители развитых и развивающихся стран и многосторонних банков развития заявили о полной поддержке инициативы. Для того чтобы придать Инициативе глобальный характер, ЮНОДК и Всемирный банк будут налаживать партнерские связи с развивающимися странами, а также региональными банками развития, Группой восьми, Международным валютным фондом, Норвежским агентством по сотрудничеству в целях развития, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Швейцарией. На своей встрече в Потсдаме, Германия, 19 мая 2007 года министры финансов Группы восьми приветствовали эту инициативу.

14. Программа работы совместной инициативы составлена с учетом положений Конвенции и направлена, в первую очередь, на содействие ее ратификации и осуществлению. Возвращение активов рассматривается как общая задача для развитых и развивающихся стран, а для борьбы с переводом доходов от коррупции за рубеж и содействия возвращению похищенных активов в страны происхождения признается необходимость глобального партнерства. Инициатива СтАР призвана содействовать устранению препятствий для возвращения активов, укреплению правовых и финансовых систем в запрашивающих государствах и привлечению к этому процессу гражданского общества и средств массовой информации. Будущие программы работы будут предусматривать мероприятия, направленные на содействие ратификации и осуществлению Конвенции всеми правовыми системами, оказание содействия развивающимся странам в укреплении потенциала для выполнения запросов о взаимной правовой помощи, а также налаживание партнерских связей в целях обмена информацией и опытом.

15. Тесно сотрудничает с ЮНОДК и Международный центр по возвращению активов, начавший свою деятельность в 2007 году. Двадцать первого марта и 14 мая Центр организовал два совещания доноров по проблематике возвращения активов с целью обмена мнениями о текущей и дальнейшей донорской

деятельности. Кроме того, Центр совместно с ЮНОДК участвовал в проведении уже упоминавшегося ранее семинара по вопросам осуществления положений Конвенции, касающихся возвращения активов, итоги работы которого будут представлены Рабочей группе.

16. В октябре 2006 года в Пекине свою первую ежегодную конференцию и общее совещание провела Международная ассоциация органов по борьбе с коррупцией, учрежденная в апреле 2006 года. Участие в конференции приняли представители 137 государств и 12 международных организаций. В своей декларации участники конференции приветствовали тот факт, что вопросу о возвращении активов придается все большее значение во всем мире, и высоко оценили инициативы, предпринимаемые правительствами, международными организациями, научными учреждениями и организациями гражданского общества, по углублению осведомленности и содействию лучшему пониманию этого основополагающего принципа Конвенции. Участники Конференции предложили Конференции Государств – участников Конвенции придавать самое первоочередное значение упорядочению различных инициатив в отношении возвращения активов в целях достижения максимальной действенности и эффективности, уделяя при этом особое внимание настоятельной необходимости накапливать знания и укреплять потенциал в связи с этим вопросом, особенно развивающимися странами и странами с переходной экономикой.

17. В 2004 году была создана Рабочая группа Содружества по репатриации активов, которой было поручено содействовать активизации сотрудничества и взаимопомощи между правительствами и подготовить доклад с конкретными рекомендациями по повышению эффективности деятельности в данной области. Доклад Рабочей группы, содержащий конкретные рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства и институциональных реформ в странах Содружества, был представлен на совещании министров юстиции и старших должностных лиц Содружества, проходившем в Аккре 17-20 октября 2005 года. С 23 по 25 января 2007 года Секретариат Содружества организовал в Абудже учебный практикум по вопросам возвращения активов и международного сотрудничества в расследовании дел о коррупции.

18. Созданный в 2003 году Утштайский ресурсный центр по борьбе с коррупцией помогает специалистам по донорской помощи решать проблемы, связанные с борьбой 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. Хр. Михельсена, Норвегия, уделяет особое внимание вопросам возвращения активов и опубликовал в связи с Конвенцией краткую аналитическую справку о возвращении похищенных активов³.

19. Правительства 27 государств – участников Антикоррупционной инициативы Азиатского банка развития/ОЭСР для Азии и района Тихого океана с 2005 года занимаются развитием механизмов взаимной правовой помощи, выдачи и возвращения активов и осуществлением Конвенции и других правовых документов в области борьбы с коррупцией. В 2006-2007 годах участники Инициативы провели обзор существующих механизмов сотрудничества в своих странах и поддержали необходимость создания в регионе соответствующих

структур и наделяя их надлежащими следственными и прокурорскими полномочиями. В рамках Инициативы было опубликовано два доклада: один доклад об отказе в предоставлении убежища для коррумпированных лиц и о доходах от коррупции и другой доклад о взаимной помощи, выдаче и возвращении активов.

20. Министры юстиции и внутренних дел государств, входящих в Группу восьми, впервые обратились к вопросу о возвращении активов на своем совещании 11 мая 2004 года, после чего о важности этого вопроса вновь заявили главы государств, участвовавшие во встрече на высшем уровне на Си-Айленде 10 июня 2004 года. Участники встречи отметили необходимость создания групп ускоренного реагирования и целевых групп по координации расследования конкретных дел, а также целесообразность проведения совместно с региональными и международными организациями региональных семинаров-практикумов по вопросам возвращения активов. Один из таких семинаров был организован в Нигерии в 2005 году в целях обсуждения практических мер помощи африканским странам в возвращении похищенных активов. В том же году Группа восьми завершила работу над сводом передовых методов управления изъятыми активами. На встрече на высшем уровне в Хайлигендамме, Германия, 6-8 июня 2007 года участники Группы восьми вновь заявили о своем намерении бороться с коррупцией во всем мире, в частности, путем содействия ратификации и осуществлению Конвенции, обеспечения развивающимся странам доступа к специальным техническим знаниям и возможности расширения собственного опыта в области возвращения активов, разработки мер для пресечения доступа лиц 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. Группа восьми выразила намерение организовать новые региональные практикумы по возвращению активов и оказывать развивающимся странам более весомую помощь в наращивании своего потенциала.

21. В 2007 году Совет Европейского союза в своем соответствующем решении обязал свои государства-члены создать или назначить национальные управления по возвращению активов в целях отслеживания и выявления доходов от преступной деятельности и другого полученного тем или иным преступным путем имущества и следить за тем, чтобы такие управления сотрудничали друг с другом путем обмена информацией как по запросам, так и по собственной инициативе. Эти управления дополняют Кемденскую межведомственную сеть по возвращению активов, представляющую собой неофициальную сеть экспертов-практиков в области судопроизводства и правоприменения, специализирующихся на вопросах отслеживания, замораживания, ареста и конфискации преступных активов. Сеть была создана в 2004 году в Гааге по инициативе Австрии, Бельгии, Германии, Ирландии, Нидерландов и Соединенного Королевства и в настоящее время насчитывает 45 членов, в том числе 39 стран с различными правовыми системами и шесть международных организаций.

22. В ходе подготовки ко второй сессии Конференции Государств – участников Конвенции Комиссия по искоренению коррупции (КРК) Индонезии планирует провести региональный семинар на тему "Практическое применение

международных норм в области борьбы со взяточничеством: возвращение активов и взаимная правовая помощь", который пройдет в Бали 5-7 сентября 2007 года. На семинаре будут рассмотрены правовые и институциональные проблемы, затрудняющие оказание взаимной правовой помощи и возвращение активов, различные методы получения международной правовой помощи, трудности, возникающие в запрашивающих и запрашиваемых государствах в связи с отслеживанием, замораживанием, конфискацией и репатриацией доходов от коррупции, уроки, извлеченные из конкретных дел, а также потребности и первоочередные задачи, стоящие перед странами Азии и Тихоокеанского региона.

23. Национальные и международные учреждения осуществляют и планируют самые разнообразные инициативы в области теоретических исследований, подготовки кадров и наращивания потенциала. Так, Германия при содействии Базельского института управления провела анализ недочетов в осуществлении Конвенции в Индонезии и примет участие в проведении вышеупомянутого регионального семинара в сотрудничестве с ЮНОДК, Международным центром по возвращению активов и КРК. Швейцария предоставляла юридические консультации и оплачивала судебные издержки в связи с отдельными делами. Соединенное Королевство финансирует отдельные полицейские подразделения, занимающиеся борьбой со взяточничеством и отмыванием денежных средств видными политическими деятелями, и в некоторых случаях также оплачивало судебные издержки в связи с делами о возвращении активов. Соединенные Штаты Америки планируют на экспериментальной основе выделить одного консультанта для оказания государствам помощи в определении потребностей, связанных с нормативно-правовой базой, и содействия в создании групп ускоренного реагирования в соответствии с рекомендацией Группы восьми.

IV. Содействие обмену информацией между государствами путем определения и распространения информации об оптимальных видах практики

24. Ближайшие 5-10 лет будут иметь решающее значение для углубленного осмысления результатов применения Конвенции и определения и тщательного анализа оптимальных видов практики. Дела, рассмотренные в этот период, будут служить уникальной базой для оценки опыта практического применения Конвенции. Специалисты-практики и представители научных кругов должны объединить усилия, чтобы не упустить такую возможность и обеспечить, чтобы такой обобщенный опыт стал полезным практическим инструментом для международного сообщества. Для этого необходимо в первую очередь провести сравнительный анализ судебных дел за предыдущие годы, создать открытый и активный канал для систематического сбора информации о накопленном опыте и наладить регулярное совместное изучение наиболее успешных мер. Хотя каждое дело имеет свои особенности, информация об оптимальной практике может помочь при решении многих типичных проблем, связанных с возвращением активов. Такая работа будет полезна не только для специалистов-практиков, которые смогут получить сведения, необходимые для лучшей организации судебного производства, но и для лиц, ответственных за разработку политики,

которые смогут наблюдать за тем, как новое законодательство работает на практике и каким образом можно повысить его эффективность.

25. Специалистам, занимающимся делами о возвращении активов, часто приходится работать в условиях крайнего дефицита времени и иметь дело со сложными следственными процедурами, расхождениями между правовыми системами и труднопреодолимыми различиями между отдельными областями в рамках собственной правовой системы, такими, как гражданское, уголовное и налоговое право. В ходе нынешних дискуссий уже был определен целый ряд областей, в которых требуется выделить оптимальные виды практики, в том числе: упреждающие расследования, представление сведений о подозрительной деятельности, добровольное раскрытие информации, учет лиц, занимающих ответственные политические должности, правила конфискации *in rem*, возможности и риски, связанные с вынесением процедурных решений по вопросам, касающимся бремени доказывания, гражданских процессов и возможности использования в рамках таких процессов информации, полученной в рамках уголовного производства, и наоборот, сроки выдачи запретительных судебных приказов, решение проблем задержек и отсутствия взаимодействия, проведение совещаний, посвященных отдельным судебным делам, и создание групп для координации производства по конкретному делу, конкурирующие иски и политические аспекты дел. Это лишь некоторые из многочисленных практических вопросов, возникающих в связи с возвращением активов, и их перечень будет расти по мере увеличения числа дел, рассмотренных в соответствии с Конвенцией.

26. Конференция Государств-участников может начать совместный процесс обучения на основе уже имеющихся средств. В соответствии с резолюцией 1/2 Конференции Секретариат завершил работу над контрольным перечнем вопросов для самооценки, призванным облегчить сбор информации о ходе осуществления Конвенции (размещен на сайте http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html). Вопросы из перечня касаются мер по возвращению активов, предусмотренных в статьях 52-55 и 57 Конвенции. Из ответов государств-участников на контрольные вопросы можно будет почерпнуть информацию, в частности, о недочетах в осуществлении Конвенции и потребностях в технической помощи. Эта информация будет представлена Конференции на ее второй сессии и может стать отправной точкой для обсуждений. Полезным механизмом для обмена знаниями могла бы стать и сеть центральных органов, учрежденных или назначенных в соответствии со статьей 46 Конвенции (пункт 13). Поскольку взаимная правовая помощь является важным элементом многих дел о возвращении активов, такие органы могли бы играть свою роль в сборе информации о судебных делах и накопленном опыте. По состоянию на июнь 2007 года о создании или назначении соответствующих центральных органов Генеральному секретарю сообщили 30 государств-участников и одно подписавшее Конвенцию государство.

27. Рабочая группа служит также форумом для обмена информацией о текущих делах и совместного анализа передовой практики. Выделение времени на представление докладов, посвященных конкретным делам и отдельным правовым и практическим вопросам, могло бы значительно облегчить достижение результатов, на которые рассчитывает Конференция. Такие доклады

позволяли бы закладывать правовую и техническую основу для обсуждения оптимальных видов практики и обеспечивать распространение знаний о текущих судебных делах и постепенное формирование общей базы для дискуссий. В этой связи нельзя переоценить важность практикумов и специализированных семинаров по вопросам возвращения активов, направленных на определение оптимальных видов практики на основе ранее разобранных дел.

V. Укрепление доверия в отношениях между запрашивающими и запрашиваемыми государствами и поощрение сотрудничества между ними

28. Залогом успеха любого дела о возвращении активов является эффективное, оперативное и профессиональное сотрудничество между компетентными органами различных правовых систем. Готовность к сотрудничеству с коллегами других правовых систем возрастает, когда партнеры уверены в профессионализме друг друга. Это бывает особенно важно, когда такие компетентные органы пытаются найти новые формы сотрудничества, выходящие за рамки минимальных правовых стандартов. На практике положительные результаты дает проведение неофициальных консультаций до подачи официального запроса, что позволяет обеспечить не только точность и полноту запроса, но и соблюдение необходимых норм, а также избежать задержек в условиях большого дефицита времени. Эффективность сотрудничества возрастает и в тех случаях, когда запрашиваемые государства сами проявляют активность и по собственной инициативе передают информацию о подозрительных перемещениях активов компетентным органам государств, из которых, предположительно, происходит утечка таких средств. Такая практика возможна только при наличии высокого уровня взаимного доверия между соответствующими правовыми системами.

29. Создание атмосферы доверия в отношениях между компетентными органами запрашивающих и запрашиваемых государств имеет решающее значение для возвращения активов. Способствовать оказанию взаимной правовой помощи должны и органы, созданные или назначенные в соответствии с статьей 46 Конвенции. В качестве первого шага в этом направлении можно было бы организовать региональные или межрегиональные совещания центральных органов, проведение которых впоследствии можно было бы поставить на регулярную основу. Развитию диалога с частным сектором могло бы способствовать создание сети экспертов в области возвращения активов на основе реестра специалистов, который предполагается создать согласно проекту ЮНОДК (подробнее см. пункт 34 ниже). Наиболее благоприятные возможности для налаживания партнерских связей открываются в рамках самих сессий Конференции и Рабочей группы. Государствам-участникам следует пользоваться такими сессиями для укрепления атмосферы доверия и более активного привлечения специалистов, которые в дальнейшем могут применять полученный опыт в своей практической работе. Поскольку государствам часто не хватает форума для прямого и неофициального обсуждения текущих дел о возвращении активов, такие функции мог бы взять на себя Секретариат. Секретариат готов принимать участие в организации и, при необходимости, в проведении

специальных двусторонних и многосторонних совещаний, направленных на поиск общих решений.

VI. Международное сотрудничество: двусторонний подход

30. Принимая во внимание практические трудности, связанные с возвращением активов, а также необходимость установления приоритетности задач по оказанию содействия в этой области, Конференция Государств-участников признала целесообразным применение двустороннего подхода.

31. Долгосрочный успех усилий по возвращению активов будет зависеть от потенциала систем правосудия и их способности к эффективному сотрудничеству. Решающее значение будет иметь наличие эффективной системы уголовного правосудия в запрашивающих государствах и применение транспарентной и действенной превентивной политики в запрашивающих государствах и финансовых центрах. Кроме того, большую важность будет иметь расширение специальных знаний в данной области при широкой поддержке сообщества специалистов-практиков, представителей научных кругов и сотрудников судебных органов. На протяжении последних десяти лет специалисты в области развития уделяют большое внимание вопросам, связанным с системами управления и правосудия. Некоторые из этих усилий будут необходимо сосредоточить в первую очередь на вопросах возвращения активов.

32. Работая над решением долгосрочных задач, нельзя забывать и о насущной необходимости в краткосрочной помощи. В краткосрочном плане основная проблема будет связана с отсутствием необходимого опыта. Большую важность будет иметь оказание краткосрочной юридической помощи в связи с текущими или готовящимися к рассмотрению судебными делами. Будет также необходимо развивать имеющиеся механизмы и изыскивать новые пути для содействия государствам в удовлетворении их краткосрочных потребностей.

A. Содействие обмену между государствами идеями по вопросам скорейшего возвращения активов

33. Одним из основных факторов, препятствующих успешному возвращению активов, является отсутствие необходимого опыта и ресурсов (A/AC.261/12). Правительства, добивающиеся возвращения активов, зачастую бывают не готовы к ожидающим их масштабным разбирательствам. Поскольку государственные служащие зачастую не имеют опыта в подобных делах, правительства испытывают потребность в работниках узкой специализации. Наибольшую ценность представляют юристы конкретной специализации, хотя могут требоваться также бухгалтеры-криминалисты, специалисты по расследованиям и переводчики. Такие специалисты обычно работают в частном секторе, и их услуги весьма дороги. И если коррумпированные лица готовы платить большие деньги из тех самых средств, которые они похитили из государственной казны, то правительства не всегда могут позволить себе нанимать лучших специалистов и иногда могут даже отказаться от попыток вернуть активы из-за непомерно высоких издержек. И все же привлечение специалистов может оказаться

оправданным вложением средств, если принять во внимание те выгоды, которые можно получить в случае успешного разрешения дела, особенно когда похищенные активы исчисляются миллиардами долларов. При условии проведения тщательной предварительной оценки рисков и выгод возвращение активов может быть весьма прибыльным предприятием.

34. Для решения этой проблемы ЮНОДК внесло предложение о проекте по оказанию краткосрочной юридической помощи в связи с делами о возвращении активов. Основная идея проекта состоит в создании реестра специалистов из разных правовых систем, обладающих подтвержденным на практике опытом в областях, связанных с возвращением активов. На первом этапе такой реестр, отражающий совокупность специалистов в конкретной области, предполагается предоставить запрашивающим государствам, которые смогут самостоятельно выбирать из него нужных экспертов. На втором этапе проекта планируется создать механизм для регулярного доступа к специальным знаниям в области возвращения активов, с тем чтобы после тщательного анализа потребностей, связанных с конкретным делом, предоставлять правительствам необходимые в конкретном случае специальные услуги в тесном сотрудничестве с включенными в реестр специалистами. Специально созданный координационный комитет будет рассматривать дела на предмет их соответствия требованиям о правовой помощи, консультировать Секретариат по вопросам отбора специалистов и следить за ходом осуществления проекта. Секретариат будет отвечать за подготовку и представление координационному комитету документации о представленных делах и заключений по ним. Проект предусматривает подготовку промежуточных финансовых отчетов и тематических докладов, которые будут представляться координационному комитету и Рабочей группе. Окончательный отчет о проекте будет представлен на рассмотрение Конференции государств-участников. Способствуя оказанию краткосрочной правовой помощи, демонстрации положительных примеров и развитию инициативы в запрашивающих государствах, проект успешно дополнит долгосрочные мероприятия по наращиванию потенциала.

35. Составление вышеупомянутой таблицы потребностей и инициатив, скорее всего, позволит выявить и другие краткосрочные нужды. При поиске эффективного решения таких проблем необходимо опираться на такие уже имеющиеся вспомогательные средства, как разработанные ЮНОДК Программа составления просьб об оказании взаимной правовой помощи и Система борьбы с отмыванием денежных средств и финансированием террористической деятельности – программное средство для борьбы с отмыванием денежных средств, разработанное ЮНОДК для подразделений по сбору оперативной финансовой информации. Учитывая успешное применение практики наставничества в других сферах, специалисты из прокуратуры и правоохранительных органов могли бы также выступать в качестве наставников для оказания краткосрочной помощи на определенных этапах разбирательства по делам о возвращении активов.

В. Оказание Конференции помощи в определении потребностей в наращивании потенциала, в том числе в долгосрочной перспективе

36. Хотя долгосрочные потребности запрашиваемых государств и государств, запрашивающих помощь в возвращении активов, существенно различаются, необходимо помнить, что запрашиваемое государство может вполне оказаться в роли запрашивающего и что государство может выступать в обоих качествах одновременно. В связи с этим целесообразно, чтобы каждое государство было готово к обеим ситуациям.

37. В конечном счете основным фактором для предупреждения расхищения активов и их успешного возвращения является наличие эффективной и транспарентной системы уголовного правосудия. Создание таких систем, включая проведение необходимых судебных реформ, является сложной и долгосрочной задачей, требующей постоянных масштабных инвестиций в развитие людских и финансовых ресурсов. Кроме того, меры по возвращению активов нельзя рассматривать в отрыве от всего комплекса мер по предупреждению коррупции и связанных с ней видов преступной деятельности. В законодательном плане для полного осуществления Конвенции потребуется провести оценку существующей правовой и процессуальной базы. Также неизбежно возникнет необходимость в создании или укреплении соответствующих государственных структур (например, высокопрофессиональных и эффективных следственных органов). Для надлежащего осуществления законов и обеспечения полной работоспособности государственных органов необходимо постоянно развивать и повышать профессиональные навыки сотрудников правоохранительных органов, работников прокуратуры и судей путем организации обучения и подготовки кадров.

38. Успешный исход дел о возвращении активов во многом зависит от эффективности взаимной правовой помощи. По сравнению с остальными оперативными мерами, связанными с возвращением активов, исполнение запросов о взаимной правовой помощи чаще всего затрудняется из-за различий между правовыми системами, жестких временных рамок и проблем взаимодействия. Развитие институционального потенциала, необходимого для подготовки таких запросов и реагирования на них оперативным и удовлетворительным образом, представляет собой сложную задачу, для решения которой требуется не только пересмотр соответствующих договоров и внутреннего законодательства, но и укрепление ответственных государственных структур и организация подготовки их персонала.

39. Основная задача, стоящая перед запрашиваемыми государствами, заключается в отслеживании и определении местонахождения активов незаконного происхождения и создании транспарентных механизмов для их возвращения в страны происхождения. Для этого запрашиваемым государствам может понадобиться скорректировать свое банковское законодательство, критерии доказывания и процедурные требования, а также законодательные нормы об отслеживании и аресте активов. В то время как законы и процессуальные нормы должны по меньшей мере соответствовать положениям Конвенции, новаторские процедуры и решения, выходящие за рамки таких

стандартов, могут позволить государствам эффективнее помогать своим партнерам и упростить порядок судопроизводства. Следует всячески способствовать повсеместному распространению практики сбора информации об активах. Запрашиваемым государствам следует установить порядок, предусматривающий представление информации о подозрительных активах сразу после их обнаружения. Запрашиваемым государствам может также понадобиться организовать подготовку кадров и принять меры для наращивания потенциала в областях, связанных с проведением расследований и отслеживанием активов, выдачей приказов о блокировании, аресте и конфискации активов и содействием непосредственному возвращению имущества.

40. Исходя из упомянутой выше таблицы потребностей и инициатив, сообщество доноров должно определить приоритеты своей дальнейшей деятельности. Долгосрочные и краткосрочные потребности должны найти отражение в рамках сбалансированной стратегии, а предпринимаемые усилия скоординированы на базе существующих механизмов и партнерских связей.

VII. Вопросы для дальнейшего рассмотрения и принятия мер

41. Рабочая группа, возможно, пожелает рекомендовать Конференции Государств-участников составить сводную таблицу конкретных потребностей и инициатив запрашивающих и запрашиваемых государств. Рабочей группе следует также определить методику создания общей базы данных на основе практической информации, законодательства, договоров и международно-правовых инструментов и анализа успешных методов работы на примере предыдущего опыта. Ввиду ограниченности ресурсов Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о расстановке приоритетов, поиске потенциальных партнерских организаций и разработке соответствующих указаний для Секретариата.

42. С учетом проблем и трудностей, сопряженных с возвращением активов, Рабочая группа, возможно, пожелает обсудить наилучшие пути координации деятельности в рамках существующих инициатив, в том числе с расчетом на их включение в состав Конференции Государств-участников. Необходимо поощрять активное участие представителей таких инициатив в работе Конференции. Рабочая группа, возможно, пожелает обсудить этот вопрос в связи с полномочиями Секретариата по обеспечению координации.

43. Рабочая группа, возможно, пожелает определить методику и практические средства обмена опытом и распространения передовых видов практики в области возвращения активов. Она, возможно, пожелает обсудить, в частности, варианты использования информации, содержащейся в ответах на вопросы из контрольного перечня для самооценки, и информации, полученной в процессе работы сети центральных органов по оказанию взаимной правовой помощи, а также возможность начала предметного обсуждения дел о возвращении активов в контексте решений Конференции.

44. Принимая во внимание важность укрепления доверия между компетентными органами различных правовых систем, Рабочая группа, возможно, пожелает обсудить вопрос о создании дискуссионных форумов и

налаживании сетевого взаимодействия между такими органами. Она, возможно, также пожелает обсудить возможность выполнения Секретариатом посреднических функций при проведении двусторонних и многосторонних совещаний в случае поступления соответствующих запросов. Рабочая группа, возможно, пожелает обратить особое внимание на меры по повышению эффективности и действенности мероприятий по оказанию взаимной правовой помощи.

45. Рабочей группе следует и дальше придерживаться двустороннего подхода к вопросам технической помощи. Она, возможно, пожелает обсудить вопрос о роли Секретариата в координации и упорядочении усилий в этой области. Рабочая группа, возможно, пожелает принять к сведению предложение ЮНОДК о проекте по оказанию краткосрочной правовой помощи и призвать государства-участники вносить добровольные взносы на его осуществление. Рабочая группа, возможно, также пожелает обсудить и определить возможные пути для оказания краткосрочной помощи в будущем.

46. Рабочая группа, возможно, пожелает дать Конференции Государств-участников свои рекомендации относительно методов оценки и определения приоритетности потребностей в долгосрочной помощи.
