МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОИСКА И РЕПАТРИАЦИИ ПОХИЩЕННЫХ АКТИВОВ

КУДРЯШОВ Владислав Васильевич, доцент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент

109456, Россия, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, 4

E-mail: kudryashov.minfin@ya.ru

Рассматриваются некоторые международно-правовые аспекты поиска и репатриации незаконно выведенных активов. Внимание обращается прежде всего на сложность взаимодействия субъектов международного права в этой области, поскольку затрагиваются финансовые интересы многих государств: тех, из которых выведены активы, и тех, в которых эти активы размещены. Имеются также серьезные технические и правовые проблемы, поскольку похищенные средства, попадая в международную финансовую систему, мгновенно перемещаются из одной страны в другую, переводятся со счета на счет, дробятся, несколько раз меняют собственника и т. д.

Международное сотрудничество в данной сфере осуществляется по двум направлениям. Первое — воздействие на внутренние режимы финансово-правового регулирования, с тем чтобы сделать возвращение активов приоритетным направлением политики; обеспечить ресурсы для поддержки этой политики; усилить превентивные меры против доходов от коррупции; создать инструменты для быстрого обнаружения и замораживания активов вне уголовного производства. Второе — совершенствование международно-правовых и институциональных механизмов: контроль за соблюдением Конвенции ООН против коррупции, а также активизация деятельности международных финансовых организаций — ФАТФ, Группы государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО), Организации американских государств в рамках Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией.

Усилению действенности Конвенции против коррупции, поддержке международных усилий по сдерживанию скрытого оттока доходов от коррупции и облегчению возвращения активов служит Инициатива по возврату похищенных активов (Инициативы StAR), проводимая с 2007 г. совместно Всемирным банком и ООН в лице Управления по наркотикам и преступности. В Руководстве по конфискации активов вне уголовного производства, подготовленном Всемирным банком в рамках Инициативы StAR, предлагаются 36 юридических, операционных и практических принципов, составляющих основу эффективного механизма конфискации вне уголовного производства.

Однако в условиях, когда несколько доминирующих стран используют глобальную финансовую систему для обеспечения своих финансовых интересов, возврат размещенных там похищенных активов представляет весьма сложную проблему, решение которой во многом находится вне международно-правового поля и требует значительных политических и дипломатических усилий. Эти факторы требуют учета и особенно актуальны для России ввиду развязанной против нее глобальной санкционной кампании.

Ключевые слова: финансовые преступления, коррупция, похищенные активы, отслеживание и замораживание активов, конфискация, репатриация, размещение активов, амнистия капиталов, международное финансовое право, отслеживание и замораживание, Конвенция против коррупции, Инициатива StAR.

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF SEARCH AND RETURN OF STOLEN ASSETS

V. V. KUDRYASHOV, associate professor at the Financial University under the Government of the Russian Federation, candidate of historical sciences, associate professor

4, Fourth Veshnyakovsky lane, Moscow, Russia, 109456

E-mail: kudryashov.minfin@ya.ru

The article deals with some international legal aspects of the search and return of illegally withdrawn assets. The author pays attention first of all to the complexity of interaction between subjects of international law in this area, as the financial interests of many states are affected: the states from which assets are shifted and states in which these assets are allocated as well. There are also serious technical and legal problems, as the stolen assets, getting into the international financial system, instantly transfers from one country to another, between multiple accounts, get splitted and changed their owners, etc.

International cooperation in this field is carried out in two directions. The first is to impact on domestic regimes of financial and legal regulation in order to make asset recovery a priority area of policy; to provide resources for this policy support; to intensify preventive measures against the proceeds of corruption; to create tools for the rapid detection and freezing of assets outside the criminal proceedings.

The second is to improve international legal and institutional mechanisms: the UN Convention against Corruption compliance monitoring, as well as the revitalizing the international financial organizations activity — FATF, Group of States

against Corruption of the Council of Europe (GRECO); Inter-American Convention against Corruption of the Organization of American States (OAS).

The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR Initiative) jointly implemented from the 2007 by the World Bank and the UN Office on Drugs and Crime is also to strengthen the effectiveness of the UN Convention Against Corruption and to support international efforts to contain the hidden outflow of proceeds of corruption and facilitate the return of assets. A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture prepared by the World Bank in the frame of the StAR Initiative proposes thirty-six legal, operational and practical principles that form the basis of an effective non-criminal forfeiture mechanism.

However, in circumstances of several dominant countries using the global financial system to secure their financial interests, the return of the stolen assets allocated there is a very complex problem, the solution of which lies largely outside the international legal field and requires significant political and diplomatic efforts. These factors need to be taken into account and are especially relevant for Russia in view of the global sanction campaign launched against it.

Keywords: financial crimes, corruption, stolen assets, tracing and freezing assets, confiscation, assets return, assets allocation, capital amnesty, international financial law, UN Convention Against Corruption, StAR Initiative.

DOI: 10.12737/article_5a1e71d771dca5.49181991

Поиск и репатриация похищенных активов. Международный финансово-правовой институт розыска и репатриации похищенных государственных активов¹, включая финансовые, можно считать относительно новым явлением в теории и практике международного финансово-правового регулирования. Однако, принимая во внимание объемы похищенных и скрытых средств и их влияние на международную финансовую систему, а также моральный и политический аспекты явления, мировая общественность предприняла ряд мер противодействия этому процессу, прежде всего выступая против источников возникновения этих активов — коррупции, коммерческого подкупа, наркоторговли и организованной международной преступности.

Мировое сообщество исходит из презумпции наибольшего распространения вышеуказанных преступлений в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, поэтому основным объектом воздействия международного регулирования в этой сфере и являются данные страны. По оценкам экспертов, объем взяток, ежегодно получаемых должностными лицами в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, составляет от 20 до 40 млрд долл., что эквивалентно 20—40% средств, выделяемых этим странам в качестве официальной помощи. Хищения приняли настолько большие мас-

штабы, что угрожают экономическому и социальному развитию государств².

Как указывает Л. Девис, похищенные средства сложно, а порой невозможно найти, если своевременно не принять соответствующие меры. Эти деньги попадают в международную финансовую систему, почти мгновенно перемещаются из одной страны в другую, их «происхождение теряется в клубке электронных операций, их переводят со счета на счет, прячут, делят на небольшие суммы, которые... снимают и снова кладут на счет в другом банке, заметая следы»³.

На международном уровне проблемой регулирования данной темы занимаются Всемирный банк, ООН в лице Управления по наркотикам и преступности (UN Office of Drugs and Crimes, UNODC), а также ОЭСР и ФАТФ, выпустившие ряд руководящих документов.

Группа органов надзора международных финансовых центров (Group of International Finance Centre Supervisors) также активно поощряет меры по повышению эффективности режимов, способствующих систематическому и своевременному возвращению активов, выделяя их в качестве приоритета. В декабре 2014 г. Группа подтвердила свою позицию, приняв публичное обязательство, изложенное в *Заявлении об обязательствах по репатриации активов*⁴.

Известное место в разработке темы занимают исследования российских авторов (например: А. Иволга, О. Корзун, Д. Примаков, М. Солянова, Р. Федоров, М. Щигрева, Д. Чернявский) и зарубежных (Дж.-П. Брун, К. Гарднер, В. Грант, Л. Грей, Т. Гринберг, М. Латем, Л. Миллз, Р. Ресика-Киркбрайд,

¹ В предлагаемом материале термины «репатриация», «возвращение» и «возврат» применительно к активам предполагаются синонимичными с учетом семантической разницы. Так, «репатриация» означает «возвращение активов в страну происхождения», термин «возвращение» носит характер более добровольного действия, а «возврат» предполагает комплекс более активных действий, совершаемых кем-то в отношении чьих-то активов («кто-то кому-то что-то возвращает»). Использование автором указанных терминов, а не единого термина отражает его лингвистические пристрастия и не преследует цели придать каждому термину самостоятельное юридическое значение. Под термином «активы» автор подразумевает «похищенные или приобретенные иным незаконным путем государственные активы, вывезенные из страны».

² См.: Гринберг Т. и др. Возврат похищенных активов: руководство по конфискации активов вне уголовного производства. М., 2010. С. 15.

³ Davies L. Nest of Vipers. N. Y., 1995. P. 4 (цит. по: Гринберг Т. Указ. соч. С. 15).

⁴ GIFCS Commitment On Asset Recovery. URL: <http://www.gifcs.org/images/PositionAssetRecovery.pdf> (дата обращения: 02.06.2017).

К. Скотт, К. Стефенсон, Л. Сэмюэль, К. Хансен, Д. Шантц).

Тема находится на стыке сфер регулирования борьбы с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма, а также касается международного финансового сотрудничества, обмена информацией, прозрачности, уклонения от налогообложения и др.

Сфера регулируется комплексом международных актов, среди которых можно назвать:

Конвенцию ООН против коррупции (2003 г.);

Шанхайскую Конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 г.);

Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) (Палермскую конвенцию);

Международную конвенцию ООН о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.) (Нью-Йоркскую конвенцию);

Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);

Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.)⁵;

Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.) (Страсбургскую конвенцию);

Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.) (Венскую конвенцию) и др.

Поиском похищенных активов занимаются Интерпол и его отделения (Европол, Азияпол, Америкапол), Группа Эгмонт, Всемирная таможенная организация, Камденовская межведомственная сеть по репатриации активов (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network, CARIN), Межведомственная сеть по репатриации активов для Южной Африки (региональное отделение Камдена) (Asset Recovery Inter-Agency Network for Southern Africa), Арабская сеть интеграции и борьбы с коррупцией (Arab Anti-Corruption and Integrity Network), Европейская судебная сеть (European Judicial Network), Евроюст (Eurojust) и др.⁶

В Российской Федерации поисками выведенных активов ранее занимались Минюст России, МВД России, Генпрокуратура РФ, Минфин России, Банк России, Счетная палата РФ и др., а также значительное количество частных лиц, уполномоченных указанными и иными органами государственного управления. В связи с такой деятельностью у некоторых

частных лиц даже возникли определенные трудности в отношениях с правоохранительными органами Российской Федерации.

В сфере регулирования процесса возврата похищенных активов пока отсутствуют международные стандарты как отдельные самостоятельные документы, однако базовой международно-правовой основой для этого рассматривается *Конвенция ООН против коррупции* (далее — КПК)⁷, которая, по словам К. Аннана, «содержит целый ряд стандартов, мер и норм, которые могут применяться всеми странами в целях укрепления их правовых и нормативных режимов борьбы с коррупцией»⁸. В Конвенции также содержится новое принципиальное положение, которое требует, чтобы государства-члены возвращали средства, полученные с помощью коррупции, в ту страну, из которой они были украдены.

Похищенные активы в специальной литературе трактуются как *доходы от коррупции* со стороны должностных лиц высокого уровня, включая глав государств. Как правило, похищенные активы являются результатом систематической коррупции в течение длительного периода, часто ассоциируются с захватом государства и грабежом со стороны клептократических режимов. Похищенные активы являются продуктом любого и всех преступлений, идентифицированных в КПК⁹.

Репатриация активов в целом понимается как *процесс возвращения* государству, ставшему жертвой коррупции или должным образом назначенных третьих лиц, имущества, приобретенного в результате совершения любых и всех преступлений, признанных таковыми в соответствии с КПК.

Некоторыми специалистами возвращение активов рассматривается как юридический процесс по возвращению государственных средств, украденных посредством коррупционной деятельности представителей действующей или ушедшей власти, членов их семей, политических союзников, аффилированных лиц, а также каких-либо иностранных актеров¹⁰.

Существует три стимула для реализации мер по возвращению активов: *мобилизация ресурсов; исполнение законов; моральные и репутационные со-*

⁷ Конвенция ООН против коррупции. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 06.01.2016).

⁸ Вступительная статья К. Аннана Конвенции ООН против коррупции.

⁹ Stolen Asset Recovery. Towards A Global Architecture For Asset Recovery. UNCAC Conference Edition. Б/г. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Global_Architecture.pdf (дата обращения: 06.01.2016).

¹⁰ См.: Корзун О. Р., Примаков Д. Я., Щигрева М. М. Проблема возврата незаконно нажитых активов: опыт России, Украины и зарубежных стран / под ред. Д. Я. Примакова. М., 2016.

⁵ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Подписана 39 странами, включая Россию.

⁶ Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners. By Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson. Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank. UNODC. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2011. P. 126.

ображения. Эти стимулы действуют как на международном уровне, помогая формировать консенсус, необходимый для глобальных коллективных действий, так и на национальном уровне, мобилизуя поддержку согласованным действиям в государственном секторе¹¹.

Процесс возвращения активов состоит из четырех этапов: *идентификации; расследования, отслеживания и замораживания; конфискации или изъятия; возвращения*. Идентификация преступной деятельности или сомнительных доходов от коррупции инициирует расследование. Расследование собирает доказательства коррупционной деятельности и одновременно отслеживает местоположение доходов от коррупции. Своевременное замораживание активов по мере их обнаружения имеет важное значение для предотвращения рассеивания и потери активов. Чтобы вернуть активы, окончательное решение суда должно быть обеспечено уголовным или гражданско-правовым (частным) производством. Активы возвращаются через решение суда, чтобы закрепить право собственности за потерпевшим государством (государствами), а в некоторых случаях — третьими лицами¹².

Проблема возвращения похищенных активов связана прежде всего с противодействием коррупции. Она получила развитие в 2000-х гг. в связи с началом разработки Конвенции ООН против коррупции (КПК), которая в итоге включила новое принципиальное положение о возвращении государствами-членами средств, полученных с помощью коррупции, в ту страну, из которой они были похищены.

Надо отметить, что принятая ранее *Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности*¹³ (далее — Конвенция против оргпреступности) также содержит позиции, предметом которых является возвращение средств, полученных преступным путем, в страну их происхождения (ст. 13, 14). При этом возвращение средств согласно Конвенции предполагалось осуществлять *по запросу потерпевшего государства* в плановом или разовом порядке на основе соглашения или иной договоренности в форме перечисления суммы, соответствующей стоимости доходов от преступлений, или имущества, или средств, полученных в результате реализации таких доходов, или имущества, или их части.

Конвенция ООН против коррупции стала первым международным договором, направленным на возвращение активов в качестве одного из основополагающих принципов, и считается сбалансированным и прагматичным документом, который создает но-

вую основу для эффективных действий и международного сотрудничества¹⁴.

Работа над КПК началась с резолюции ГА ООН 55/61 от 4 декабря 2000 г.¹⁵, когда был создан специальный тематический комитет, и завершилась подписанием Конвенции в 2003 г., причем в ее преамбуле заявлено, что стороны «преисполнены решимости более эффективно предупреждать, выявлять и пресекать международные переводы незаконно приобретенных активов и укреплять международное сотрудничество в принятии мер по возвращению активов». Генеральный секретарь ООН К. Аннан объявил последнее «положением, первым в своем роде» и «новым фундаментальным принципом»¹⁶.

Согласно ст. 1(b) КПК целями Конвенции являются «поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе *принятии мер по возвращению активов*», что можно понимать как вторичность темы возвращения активов, ее факультативность.

Отрадно, что для целей КПК под имуществом и преступными доходами понимается практически то же, что и в Конвенции против оргпреступности:

имуществом считаются любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право на такие активы или интерес в них;

доходы от преступления — любое имущество, приобретенное или полученное прямо или косвенно в результате совершения какого-либо преступления¹⁷.

Возвращению активов посвящена гл. V КПК. Среди мер, направленных на возвращение активов, указаны: сотрудничество государств (ст. 51, 55); предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений (проверка личности клиентов, установление личности собственников/бенефициаров средств, контроль за счетами лиц, обладающих значительными публичными полномочиями, и др.) (ст. 52); процедуры, необходимые для того, чтобы одно государство получило возможность выступать в судах другого государства в качестве истца, что позволило бы ему вернуть похищенное имущество, защитить собственные интересы, оспорить конфискацию в роли заявителя или выступить в качестве пострадавшей стороны в целях получения реституции по решению суда (ст. 53); меры, необходимые, чтобы разрешить

¹⁴ Вступительная статья К. Аннана Конвенции ООН против коррупции.

¹⁵ URL: http://www.un.org/ru/ga/third/55/third_res.shtml (дата обращения: 06.01.2016).

¹⁶ Вступительная статья К. Аннана Конвенции ООН против коррупции.

¹⁷ См. п. «d» и «e» ст. 2 КПК; п. «d» и «e» ст. 2 Конвенции против оргпреступности.

¹¹ Stolen Asset Recovery.

¹² Ibid.

¹³ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. URL: <https://www.unodc.org/documents/russia/Reports/TOCbook-r.pdf> (дата обращения: 06.01.2016).

конфискацию имущества вне уголовного производства, особенно в случае смерти или бегства преступника (ст. 54); внутреннее законодательство, которое позволило бы государству признать постановление о конфискации, вынесенное судом другого государства, а затем провести собственное расследование и заморозить и конфисковать имущество, полученное в результате коррупционной деятельности в другом государстве (ст. 54); создание подразделения для сбора оперативной финансовой информации, ответственного за получение, анализ и направление компетентным органам сообщений о подозрительных финансовых операциях (ст. 58).

Как видим, сотрудничество и обмен информацией, а также внедрение в правовую систему принципа взаимного признания правосубъектности иностранного государства в национальных судах являются принципиальными позициями концепции изъятия и возвращения активов, предлагаемой в КПК.

Инструментами возвращения активов гл. V КПК признает как гражданско-правовые, так и уголовно-правовые формы: отслеживание, замораживание, изъятие и собственно возвращение средств. При этом важнейшим инструментом изъятия имущества, полученного в результате коррупции, и орудий совершения преступления признается конфискация активов вне уголовного производства (ст. 54 (1) (с)).

Действие КПК в целях развития и укрепления процесса возвращения похищенных активов поддержали Всемирный банк и ООН в лице Управления по наркотикам и преступности, объявив в 2007 г. о начале реализации международной Инициативы по возврату похищенных активов (Инициативы StAR (the Stolen Asset Recovery Initiative)).

Инициатива была запущена для «поддержки международных усилий по сдерживанию скрытого оттока доходов от коррупции и облегчению возвращения активов»¹⁸. Эти усилия включали создание соответствующих возможностей (capacity building) в развивающихся странах, изучение препятствий в возвращении [активов. — В. К.] в некоторых юрисдикциях, для начала в 15 основных финансовых центрах, а также разработку рекомендаций по мерам политики¹⁹.

Инициатива StAR представляет собой *не оформленное юридически* партнерство между Группой Всемирного банка и Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), которое поддерживает международные усилия по ликвидации убежищ для коррумпированных средств. Инициатива StAR ориентирована на работу с развивающимися странами и

финансовыми центрами для предотвращения отмыкания доходов от коррупции и содействия более систематическому и своевременному возвращению похищенных активов.

Инициатива была поддержана на Вашингтонской (2008 г.) и Питтсбургской (2009 г.) встречах Группы двадцати²⁰.

Инициатива StAR помогает:

накапливать и распространять информацию о принципах возврата незаконно присвоенного имущества, а также принимать меры, облегчающие эту процедуру;

создавать внутригосударственные механизмы для возврата активов;

отслеживать использование возвращенных активов по запросу национальных органов власти²¹.

Одно из центральных мест в Инициативе занимают устранение препятствий для возврата незаконно присвоенного имущества в крупнейших финансовых центрах, создание механизмов, облегчающих возврат активов пострадавшим государствам, а также меры, направленные против вывода активов и появления «безопасных зон» для коррупционеров²².

В рамках Инициативы StAR развивающимся странам предоставляется помощь со стороны практикующих специалистов, разрабатываются методические инструменты, консолидирующие международную хорошую практику и передовой опыт по борьбе с коррупцией и возвращению похищенных активов²³.

Одним из важных методических документов, выпущенных в рамках Инициативы, является обзорно-аналитический документ «Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства»²⁴, подготовленный Всемирным банком (далее — Руководство). Цель издания — помочь развивающимся странам в возвращении активов, незаконно присвоенных и вывезенных из страны коррумпированными чиновниками. В Руководстве предлагается 36 юридических, операцион-

¹⁸ Stolen Asset Recovery, StAR Progress Report (October 2009). URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/StARProgressReportOctober2009.pdf?resourceurlname=StARProgressReportOctober2009.pdf> (дата обращения: 08.05.2015).

¹⁹ Ibid. Par. 15—16.

²⁰ «Мы поддерживаем усилия ООН, Всемирного банка в рамках Инициативы по возвращению похищенных активов» (Декларация саммита по финансовым рынкам и мировой экономике. 15 ноября 2008 г. URL: <http://ru.g20russia.ru> (дата обращения: 08.05.2015)); «Мы будем работать совместно с программой Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов с целью добиться возврата похищенных активов в развивающиеся страны и поддерживаем другие усилия по пресечению незаконного оттока» // Питтсбургский саммит — заявление глав государств «Группы двадцати». 24—25 сентября 2009. URL: <http://ru.g20russia.ru> (дата обращения: 08.05.2015).

²¹ См.: Гринберг Т. и др. Указ. соч. С. 32.

²² Там же. С. 31.

²³ URL: <http://star.worldbank.org/star/> (дата обращения: 06.01.2016).

²⁴ Гринберг Т. и др. Указ. соч.

ных и практических принципов, составляющих основу эффективного механизма конфискации вне уголовного производства, являющихся рекомендациями экспертов и не обязательными к исполнению. Однако они могут быть полезны даже при отсутствии соответствующих понятий в правовой системе конкретной страны. Рекомендации были неоднократно обсуждены в ходе консультаций, на различных семинарах и конференциях.

Руководство состоит из трех частей. В первой части дан краткий обзор проблемы хищения активов, их возврата после вывода за рубеж, а также указаны шаги международного сообщества по решению этой проблемы — принятие КПК и запуск Инициативы StAR.

Во второй части Руководства приведены 36 основных принципов гражданской конфискации активов, сгруппированных в следующие темы: «Основополагающие принципы», «Определение активов и правонарушений, на которые распространяется процедура конфискации вне уголовного производства», «Следственные действия и меры по обеспечению сохранности активов», «Возвращение активов и международное сотрудничество», проиллюстрированные примерами из реальных дел и выдержками из законодательства разных стран о конфискации вне уголовного производства²⁵.

Третья часть Руководства посвящена описанию и анализу реализации механизма конфискации *in rem* (направленное против конкретной вещи или имущества) и международному сотрудничеству в данной сфере отдельных юрисдикций.

Инициатива StAR отстаивает укрепление и эффективную реализацию гл. V КПК и других *международных стандартов* в целях обнаружения, сдерживания и возвращения доходов от коррупции. Взаимодействуя с такими глобальными форумами, как Конференция государств — участников Конвенции ООН против коррупции и ее рабочая группа по возвращению активов, ФАТФ и другими многонациональными органами, StAR способствует коллективным глобальным публичным действиям и помогает странам в осуществлении *согласованных стандартов*²⁶.

²⁵ Например, следующие принципы: 1. Конфискация активов вне уголовного производства никогда не должна подменять собой уголовное преследование. 2. В законодательстве должна быть определена взаимосвязь между конфискацией имущества вне уголовного производства и любым этапом уголовного процесса, включая незаконченное расследование. 3. Конфискация активов вне уголовного производства должна применяться в случаях, когда уголовное преследование невозможно или завершилось неудачно. 4. Применимые процессуальные нормы и правила доказывания должны быть как можно более конкретными, и др.

²⁶ StAR International Standards. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/StAR.html> (дата обращения: 06.01.2016).

За последние 20 лет международное сообщество постепенно создавало комплекс международных соглашений и стандартов, касающихся борьбы с коррупцией, правоприменения (*law enforcement*) и борьбы с отмыванием денег, а также, как уже отмечалось выше, мер по возвращению активов, которые лежат на пересечении этих трех тем²⁷.

Одним из видов международных финансовых стандартов, которые имеют непосредственное отношение к проблеме возвращения похищенных активов, являются Рекомендации ФАТФ по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма.

Так, ФАТФ настойчиво призывает страны признать отмывание денег уголовным преступлением на основании Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1998 г. (Венской конвенции) и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Палермской конвенции), а также стать стороной Международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. и Конвенции американских государств против терроризма 2002 г. и полностью выполнять их. Странам также следует принять меры, аналогичные изложенным в Венской и Палермской конвенциях, в том числе законодательные меры, позволяющие своим компетентным органам проводить конфискацию отмываемой собственности, доходов от отмывания денег или предикатных преступлений²⁸.

Как мы видим, хотя ФАТФ и поддерживает меры по выявлению похищенных активов, но встречных отсылок к КПК или Инициативе StAR в ее действующих рекомендациях нет.

Относительно применимых для темы возвращения похищенных активов рекомендаций ФАТФ следует отметить рекомендации № 4 «Конфискация и обеспечительные меры», № 10 «Надлежащая проверка клиентов», № 11 «Хранение данных», № 12 «Публичные должностные лица», № 20 «Сообщения о подозрительных операциях (сделках)», № 24 «Прозрачность и бенефициарные владельцы», № 38 «Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация» и др.²⁹

Поддержка темы возвращения похищенных активов также находит отражение в документах Группы двадцати. Так, в Докладе рабочей группы по укреплению международного сотрудничества (Лондон, 2009) государства Группы двадцати подтвердили поддержку Инициативе Всемирного банка — ООН по воз-

²⁷ Stolen Asset Recovery.

²⁸ ФАТФ. 40 рекомендаций. 2003. URL: www.fatf-gafi.org.

²⁹ Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Пер. с англ. М., 2012.

возвращению активов, похищенных из развивающихся стран, и обратились к Всемирному банку с предложением о пересмотре и разработке механизмов укрепления глобального сотрудничества в этой сфере³⁰.

Антикоррупционная рабочая группа Группы двадцати сформулировала девять Основных принципов эффективного процесса возвращения активов, одобренных Группой двадцати в 2011 г. на встрече в Каннах, например: сделать возвращение активов приоритетным направлением политики; обеспечить ресурсы для поддержки этой политики; усилить превентивные меры против доходов от коррупции; создать инструменты для быстрого обнаружения и замораживания активов и др.³¹

Проблема укрепления международного сотрудничества и повышения прозрачности связывает тему возвращения активов с международным налогообложением, точнее с уклонением от налогов и выводением прибыли (Base erosion and profit shifting, BEPS), курируемую ОЭСР. Известно, что правовые структуры, созданные для законных целей, могут быть использованы в преступных целях, если существуют недостаточные прозрачность и контроль. В этом смысле уклонение от налогов и доходы от коррупции имеют одинаковое противоправное звучание. Поэтому в обеих сферах могут быть применены одинаковые или похожие механизмы преодоления недостаточной прозрачности.

В международной налоговой сфере было найдено решение в виде широкого использования соглашений об обмене налоговой информацией. Эти соглашения предоставляют налоговым органам доступ к широкому спектру информации о бенефициарных собственниках для налоговых целей. Модельное соглашение ОЭСР об обмене налоговой информацией, в частности, исключает обмен информацией для целей исполнения и регулирования (см. разд. 5.1). В отличие от этого возвращение активов требует доступа к информации и обмена ею в широком круге компетентных органов, включая органы финансового надзора, подразделения финансовой разведки, правоохранительные органы и суды. В связи с этим, как представляется, подключение данных органов к процессу обмена налоговой информацией в качестве получателей могло бы сыграть не последнюю роль в

выявлении, идентификации, конфискации и возврате финансовых активов, похищенных и выведенных из страны приобретения. Тем более что этот процесс мог бы возглавить лидирующий международный финансовый регулятор в сфере противодействия уклонению от налогообложения и вывода прибыли — ОЭСР, которая одновременно является оригинатором и активным участником ряда международных конвенций против коррупции и преступности и администратором ФАТФ.

Таким образом, проблематикой возвращения похищенных активов озабочены весьма серьезные и мощные международные организации (ООН, Всемирный банк), включая международные финансовые регуляторы (ФАТФ, ОЭСР). При этом на современном этапе на первое место выходит уже не разработка новых международных документов и инициатив, а степень соблюдения имеющегося международного регулирования, прежде всего КПК, через соответствующие механизмы.

Контроль за соблюдением КПК. Эффективный процесс обзора международных и национальных действий по возвращению активов служит трем целям. Во-первых, он помогает оценить прогресс в создании правового и организационного поля для возвращения активов на национальном и международном уровне, сигнализируя о проблемах, требующих дополнительного внимания. Во-вторых, он представляет данные об уровне активности по возвращению активов, что позволяет оценить динамику процесса — достиг ли прогресс оперативного уровня с точки зрения увеличения числа случаев восстановления и успешного возвращения активов. В-третьих, он создает обратную связь между разработчиками регулирования и прецедентами и опытом стран, что позволяет оценивать потребность в формировании международных стандартов. Процесс обзора не только реализуется в рамках самой КПК, но и включает механизмы обзора, созданные другими международными и региональными соглашениями, например, ФАТФ.

Механизм обзора КПК включает заполнение государствами — участниками КПК контрольных списков самооценки, начиная со встречи, состоявшейся в декабре 2006 г. На 2009 г. 87 контрольных списков самооценки были завершены (из которых 83 относятся к государствам-участникам)³². Контрольный список покрывает 15 статей Конвенции, в том числе статьи из гл. V о возвращении активов. УНП ООН разработало программное обеспечение для облегчения заполнения и составления контрольного списка, охватывающего всю Конвенцию. Механизм обзора КПК демонстрирует «широкую приверженность принципам эффективности, прозрачности и инклюзивности».

³⁰ G20 Working Group Report, Reinforcing International Co-operation and Promoting Integrity in Financial Markets, London, April 2009. URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/london_summit_declaration_on_str_financial_system.pdf (дата обращения: 06.01.2016).

³¹ Few and Far. The Hard Facts on Stolen Asset Recovery / L. Gray, K. Hansen, P. Recica-Kirkbride, L. Mills. International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank and the OECD. 2014. URL: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/Hard%20Facts%20Stolen%20Asset%20Recovery.pdf> (дата обращения: 06.01.2016).

³² Автор настоящей статьи с 2009 по 2013 г. являлся членом группы правительственных экспертов по обзору выполнения Конвенции ООН против коррупции.

Механизм КПК ОЭСР дополняют *другие механизмы* обзора, созданные для поддержки международных соглашений, касающихся борьбы с коррупцией и отмыванием денег. Это *три международных инструмента*: ФАТФ; Группа государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО); Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией Организации американских государств (ОАГ). Эти инструменты действуют на региональном уровне, а в случае ФАТФ и КПК ОЭСР — на международном уровне; они применяются странами мира, которые разделяют схожие политические цели. Отметим, что механизм обзора ФАТФ превратился в действительно глобальный процесс и охватывает более 120 стран. Рекомендации ФАТФ тесно связаны с повесткой дня по возвращению активов и включают в себя большинство ключевых элементов международной основы для возвращения активов (см. выше).

Эти *четыре механизма* обзора имеют общие черты. Данные, предоставленные национальными властями в ответ на вопросник, дополняются «дружескими» и экспертными обзорами. Обзоры опираются на международный опыт в целях выявления проблемных областей. Они проводятся в стране, тем самым позволяя проверяющим группам консультироваться со специалистами-практиками и другими заинтересованными сторонами в зависимости от обстоятельств. Секретариат (ОЭСР) оказывает техническую поддержку процессу обзора и обеспечивает единство и последовательность подходов. Обзорные отчеты подлежат обсуждению на пленарных заседаниях, что позволяет странам узнать и прокомментировать качество национальных систем в контексте более широкого международного опыта. Наконец, механизмы обзора имеют перспективный характер — они поставляют информацию для анализа и выработки последующих рекомендаций.

Несмотря на наличие серьезных оснований для гармонизации требований к информации, содержание, сфера применения и характер каждого механизма пока определяются руководящим органом каждого международного соглашения или специализирующимся международным регулятором.

Обзоры соблюдения требований КПК, однако, выявили не очень впечатляющие результаты. В период с 2007 по 2009 г. 77 стран из всех регионов мира завершили самооценку согласно контрольному списку КПК. Контрольный список предполагал оценку государствами-участниками прогресса в осуществлении отдельных статей Конвенции, включая ст. 2—55 и 57 по возвращению активов и ст. 23 о криминализации отмывания денег. Кроме того, контрольный список предлагал странам, которые ответили, что они не выполнили статью или реализовали ее только частично, помощь, которая им может потребоваться.

Специалисты Всемирного банка К. Стефенсон и другие провели исследование сферы возвращения

похищенных активов³³, выяснили, что в рамках Инициативы StAR лишь 5 млрд долл. из украденных активов были репатриированы в течение последних 15 лет, и сделали вывод, что огромный разрыв между самыми низкими оценками похищенных и репатриированных активов свидетельствует о наличии барьеров на пути возвращения активов³⁴.

Важными механизмами устранения многих из этих барьеров являются КПК и Конвенция ООН против оргпреступности. Ратификация и полное осуществление этих двух конвенций являются необходимыми, но недостаточными шагами вперед, а не панацеей, поскольку некоторые из барьеров не могут быть преодолены с помощью самих конвенций.

Прежде всего авторы отмечают наличие институциональных барьеров, определяющих состояние общей среды, в которой происходит возвращение активов. Это и «отсутствие политической воли», и отсутствие соблюдения мер борьбы с отмыванием денег, слишком обременительные требования к обеспечению взаимной правовой помощи (ВПП); избыточная банковская тайна, а также отсутствие процедур конфискации активов без вынесения обвинительного приговора и др.

Авторы исследования утверждают, что снятие правовых барьеров насущно необходимо, так как при отсутствии четкой и надежной правовой основы возвращение активов становится в лучшем случае затруднительным, а в худшем — невозможным.

Исследование проводилось с намерением помочь развивающимся странам с разрешением проблемы возвращения активов на базе 16 финансовых центров, девять из которых ратифицировали КПК³⁵.

Всего авторы идентифицировали 29 барьеров, которые подразделяются на три группы: общие барьеры (1—6), правовые барьеры (7—20), оперативные барьеры (21—29).

В первой группе числятся такие барьеры, как отсутствие доверия, отсутствие комплексной политики по возвращению активов, недостаточные ресурсы, неисполнение требований ПОД/ФТ, отсутствие координации и др. Ко второй относятся различия в правовых традициях, неспособность обеспечить помощь, несоблюдение КПК и Конвенции против оргпреступности, отсутствие механизмов быстрого за-

³³ Barriers to Asset Recovery / Kevin M. Stephenson et al. // The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2011. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Barriers_to_Asset_Recovery.pdf (дата обращения: 06.01.2016).

³⁴ Ibid.

³⁵ Шестнадцать финансовых центров: Канада; Каймановы острова; Франция; Германия; Острова Гернси; Гонконг, Китай; Италия; Япония; Острова Джерси; Лихтенштейн; Сингапур; Испания; Швейцария; Объединенные Арабские Эмираты; Великобритания и США.

мораживания активов, банковская тайна, невозможность конфискации без вынесения приговора, невозможность заключения соглашений о признании вины и др. Третья группа — это отсутствие координаторов, обременительные правовые требования к оказанию взаимной правовой помощи (ВПП), отсутствие избрательности в решении проблем, использование удержанных средств для оплаты юридических услуг, нерациональное управление активами и др.

Для преодоления этих барьеров авторы предлагают *семь рекомендаций*. Суть рекомендаций заключается в принятии более гибкого и упреждающего подхода к двойной преступности (криминализации преступления в обеих странах) и взаимности; защите расследования без информирования владельца активов; ограничении оснований для отказа в предоставлении правовой помощи и устранении автоматического отказа по причинам экономического интереса, снятии банковской тайны в международных делах, связанных со всеми преступлениями, предусмотренными КПК и Конвенцией против оргпреступности, а также принятии законодательства, разрешающего конфискацию без вынесения обвинительного приговора.

Авторы предлагают следующие Рекомендации: принять всеобъемлющие стратегические планы таргетинга похищенных активов (1); построить доверительные отношения (2); думать нетрадиционно (3); сделать более рациональным использование существующих инструментов (4); обеспечить прочную правовую основу для широкого спектра типов взаимной правовой помощи (5); разрешить заморозку или арест активов до получения формального запроса о ВПП (6); поощрять любые формы и методы неофициальных контактов между уполномоченными лицами: первый шаг — пообщаться с коллегами (7)³⁶.

Последние исследования по данной теме не внушают особого оптимизма. Согласно совместному докладу Всемирного банка и ОЭСР 2014 г.³⁷: 1) со времени первого Доклада StAR/ОЭСР 2011 г. общий объем замороженных активов увеличился: за период с 2010 по 2012 г. было заморожено 1398 млрд долл.; 2) правовые методы и полномочия, давшие наибольший эффект при заморозке и возвращении активов, не были «традиционными»; 3) члены ОЭСР возвращают больше активов в развивающиеся страны, в то время как первый доклад StAR/ОЭСР показал, что основной поток возвращенных активов шел в другие развитые страны; 4) укрепление знаний практических специалистов из развивающихся стран может поддержать усилия по возвращению активов; 5) страны, в которых проводится активная политика возвращения активов и имеется прочная правовая и институциональная система, продолжают до-

баваться успеха в деле возвращения доходов от коррупции (США, Великобритания, Швейцария); 6) в большинстве стран — членов ОЭСР существует разрыв между международными обязательствами и национальной практикой: 14 из 34 членов ОЭСР вообще не ответили на вопросник StAR, а те, кто ответил, сообщили об очень малом прогрессе; 7) данных о случаях возвращения активов по-прежнему не хватает; 8) остается огромным разрыв между достигнутыми результатами и миллиардами долларов, которыми исчисляются украденные из развивающихся стран активы: с 2010 г. по июнь 2012 г. членами ОЭСР было возвращено только 147,2 млн долл., а в период 2006—2009 гг. — 276,3 млн долл. — ничтожная доля из 20—40 млрд долл., которые, по оценкам, похищались каждый год³⁸.

Таким образом, создания теоретической и международно-правовой основы для возвращения активов, похищенных или присвоенных преступным путем, оказалось в данном случае явно недостаточно для успешной реализации предложенных инициатив. Международная *твердо-правовая база* в виде ряда международных конвенций ООН и ОЭСР при отсутствии санкций или угрозы их применения оказалась неспособной преодолеть национальные механизмы добровольной реализации этих конвенций. Не случайно в данной сфере в рамках координации действий по вопросам доходов от коррупции также предполагается разработать *международные стандарты, рекомендации и инструменты*, упрощающие процедуры возвращения активов *на национальном уровне*³⁹.

Можно предположить, что камнем преткновения стали похищенные активы, в возвращении которых страны — их держатели не заинтересованы. Это неудивительно, ведь пострадавшие — это в основном развивающиеся страны, а страны — держатели активов — это индустриально развитые страны. И существующий миропорядок не дает первым действенным международно-правовым механизмам для защиты своих финансовых интересов.

Это касается и Российской Федерации: после объявления санкций в 2014 г. западные страны откровенно дали понять, что будут препятствовать ввозу в Россию любых финансовых ресурсов — законных или незаконных. Поэтому нет ничего удивительного в том, что более чем двухлетняя кампания по амнистии капитала провалилась: получив такие заверения, «заинтересованные» лица не стали торопиться с репатриацией похищенного. Известно, что из России

³⁸ См.: Few and Far. The Hard Facts on Stolen Asset Recovery.

³⁹ Recommendation 8. Stolen Asset Recovery. Towards A Global Architecture For Asset Recovery. UNCAC Conference Edition. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Global_Architecture.pdf (дата обращения: 06.01.2016).

³⁶ См.: Barriers to Asset Recovery.

³⁷ См.: Few and Far. The Hard Facts on Stolen Asset Recovery.

за период с 1994 по 2012 г. незаконным путем было выведено активов на сумму 1,341 трлн долл. США⁴⁰.

Как представляется, не все благополучно с наличием «политической воли» на возвращение выведенных из России финансовых активов. В Российской Федерации нет единого органа, уполномоченного искать, выявлять и организовывать репатриацию финансовых, имущественных и иных активов из зарубежных юрисдикций. Многие авторы указывают на отсутствие такого органа как на основное препятствие международному сотрудничеству в этой сфере.

Как говорилось выше, автору настоящих строк приходилось контактировать с представителями многочисленных ведомств, каждое из которых в меру своей информированности пыталось разыскать и вернуть в Россию незаконно выведенные средства. В настоящее время, насколько известно автору, поиском средств, выведенных за границу собственниками и менеджментом обанкротившихся банков, озабочено также Агентство по страхованию вкладов.

Кроме того, в условиях финансовой блокады России, торможения любых и всех линий публично-межгосударственного сотрудничества, включая МВФ, Всемирный банк, ОЭСР, ЕБРР, НАТО и другие прозападные структуры, вряд ли стоит рассчитывать на быстрый, полный и добросовестный обмен информацией, в частности налоговой, которую

⁴⁰ См.: Корзун О. Р., Примаков Д. Я., Щигрева М. М. Указ. соч. С. 9.

можно было бы использовать в интересах возвращения похищенных российских активов.

По нашему мнению, даже внедрение системы автоматического обмена налоговой информацией, активно лоббируемой ОЭСР, которая могла бы стать информационной основой процесса репатриации выведенных из России средств, будет «игрой в одни ворота»: частные финансовые институты и государственные органы России, стремясь соответствовать «лучшим» международным стандартам, будут с напряжением работать на предоставление западным «партнерам» требуемой информации, а в ответ будут получать хорошо если хотя бы информацию, предусмотренную Общим стандартом обмена информацией ОЭСР. Санкции никто пока не отменял.

В условиях, когда несколько доминирующих стран используют международную финансовую систему и имеют необходимые ресурсы для обеспечения своих финансовых интересов, они, естественно, будут бороться за них и добровольно ничего не вернут, даже незаконно ввезенное. Это значит, что суверенная страна, озабоченная сохранением своего независимого существования и расширением своего влияния в целях обеспечения безопасности, должна искать союзников, выстраивать финансовые институты так, чтобы снизить разрушительное внешнее воздействие на них и, что самое важное, умножить собственные силы путем укрепления национальной экономики и финансов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Barriers to Asset Recovery / Kevin M. Stephenson et al. // The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2011. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Barriers_to_Asset_Recovery.pdf.
- Davies L. Nest of Vipers. N. Y., 1995.
- Few and Far. The Hard Facts on Stolen Asset Recovery / L. Gray, K. Hansen, P. Recica-Kirkbride, L. Mills. International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank and the OECD. 2014. URL: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/Hard%20Facts%20Stolen%20Asset%20Recovery.pdf>.
- Гринберг Т. и др. Возврат похищенных активов: руководство по конфискации активов вне уголовного производства. М., 2010.
- Корзун О. Р., Примаков Д. Я., Щигрева М. М. Проблема возврата незаконно нажитых активов: опыт России, Украины и зарубежных стран / под ред. Д. Я. Примакова. М., 2016.