

Возврат похищенных активов

Руководство по конфискации активов
вне уголовного производства

[Купить книгу на сайте kniga.biz.ua >>>](http://kniga.biz.ua)

Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative

Stolen Asset Recovery

A Good Practices Guide
for Non-Conviction Based Asset Forfeiture

Theodore S. Greenberg
Linda M. Samuel
Wingate Grant
Larissa Gray



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

StAR



[Купить книгу на сайте kniga.biz.ua >>>](http://kniga.biz.ua)

Возврат похищенных активов

Руководство по конфискации активов
вне уголовного производства

Теодор Гринберг
Линда Сэмюэль
Вингейт Грант
Ларисса Грей



Москва
2010

[>>>](http://kniga.biz.ua)

УДК 347.952
ББК 67.404.19
Г85

Переводчики А. Залесова, В. Ионов
Редактор М. Савина

Гринберг Т.

Г85 Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства / Теодор Гринберг, Линда Сэмюэль, Вингейт Грант, Ларисса Грей ; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2010. — 356 с.

ISBN 978-5-9614-1205-5

Созданное специалистами Всемирного банка, Руководство посвящено вопросам реализации Инициативы ООН и Всемирного банка по обеспечению возврата похищенных активов, полученных в результате преступлений, в том числе и должностными лицами в виде взяток. Возврат активов рассматривается в рамках гражданской конфискации, т. е. конфискации вне уголовного производства. Анализ законодательства разных стран и ключевых принципов конфискации вне уголовного производства сопровождается реальными примерами из юридической практики.

Книга представляет интерес для работников законодательных, обвинительных, следственных и судебных органов, занимающихся вопросами возврата похищенных средств.

УДК 347.952
ББК 67.404.19

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу lib@nonfiction.ru.

Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture

© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009

Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства

© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010

ISBN 978-5-9614-1205-5 (рус.)
ISBN 978-0-8213-7890-8 (англ.)

[Купить книгу на сайте kniga.biz.ua >>>](http://kniga.biz.ua)

Содержание

Предисловие	15
Благодарности	17
Введение	19
Часть А Суть проблемы и международная реакция	25
1. Хищение государственных активов — проблема, имеющая огромную значимость	27
2. Мировое сообщество признает необходимость согласованных действий	29
Конвенция ООН против коррупции	29
Инициатива по возвращению похищенных активов (Инициатива StAR)	31
3. Конфискация вне уголовного производства как инструмент возвращения активов	33
Различия между конфискацией активов в уголовном порядке и конфискацией вне уголовного производства	33
Конфискация вне уголовного производства в странах с континентальным и общим правом	38
История конфискации активов вне уголовного производства и международная поддержка этой процедуры	40
Законодательная база для конфискации вне уголовного производства	45
Возвращение активов	46
Часть В Основные принципы конфискации активов вне уголовного производства	51
Основополагающие принципы	53
Принцип 1 Конфискация активов вне уголовного производства не должна подменять собой уголовное преследование	53

Принцип 2	В законодательстве должна быть определена взаимосвязь между конфискацией имущества вне уголовного производства и любым этапом уголовного процесса, включая незаконченное расследование	54
Принцип 3	Конфискация активов вне уголовного производства может применяться в тех случаях, когда уголовное преследование невозможно или завершилось неудачно.....	56
Принцип 4	Применимые процессуальные нормы и правила доказывания должны быть как можно более конкретными.....	60
Определение активов и правонарушений, на которые распространяется процедура конфискации вне уголовного производства		65
Принцип 5	Конфискации вне уголовного производства должны подлежать активы, полученные в результате самых разных преступлений	65
Принцип 6	Конфискации должны подлежать активы, относящиеся к самым различным категориям.....	66
Принцип 7	Определение активов, подлежащих конфискации, должно быть достаточно широким, чтобы включать новые формы собственности	74
Принцип 8	Активы, полученные преступным путем до момента вступления в силу законодательства о конфискации вне уголовного производства, тоже должны подлежать конфискации.....	75
Принцип 9	Власти должны устанавливать надлежащие требования и рекомендации по проведению процедуры конфискации.....	79
Следственные действия и меры обеспечения сохранности активов.....		83
Принцип 10	Следует определить, какие меры государство может принять при расследовании дела о конфискации и для обеспечения сохранности активов, подлежащих конфискации	83
Принцип 11	Законодательство должно разрешать следственные действия и меры обеспечения сохранности активов без уведомления	

владельца активов в случаях, когда уведомление может помешать ведению дела о конфискации.....	87
Принцип 12 Следует создать механизм для внесения изменений в вынесенные судебные постановления и приостановки решений по пересмотру или обжалованию какого-либо судебного постановления, которые противоречат интересам государства и могут вывести конфискуемое имущество из зоны досягаемости суда.....	89
Процессуальные нормы и требования, предъявляемые к доказательствам	91
Принцип 13 Необходимо четко определить процессуальные нормы и требования к содержанию как искового требования властей, так и ответного заявления владельца активов	91
Принцип 14 Законодательство должно включать фундаментальные понятия и принципы, такие как критерии доказанности (бремя доказывания) и опровержимые презумпции	92
Принцип 15 При использовании в правовой системе практики ответных возражений с целью опровержения доводов обвинения необходимо указать применимые для процедуры конфискации возражения, а также описать их состав и критерии доказанности (бремя доказывания).....	97
Принцип 16 У властей должны быть полномочия по использованию косвенных доказательств и показаний с чужих слов	101
Принцип 17 Законы, устанавливающие сроки давности, должны максимально способствовать проведению конфискации вне уголовного производства.....	103
Стороны процесса и их уведомление.....	107
Принцип 18 Лица с потенциальным законным интересом в конфискуемом имуществе имеют право на уведомление о начале судопроизводства	107

Принцип 19	Прокурор или органы власти должны иметь полномочия по признанию прав кредиторов по обеспеченным залогом обязательствам без дополнительного обращения таких кредиторов с иском в судебные инстанции.....	109
Принцип 20	В случае если скрывающееся от правосудия лицо отказывается возвращаться на территорию государства, чтобы предстать перед судом по выдвинутым против него обвинениям, такому лицу должно быть отказано в праве оспорить решение о конфискации активов вне уголовного производства.....	110
Принцип 21	Власти должны обладать полномочиями по признанию неправомерным перевода имущества в собственность взаимосвязанных лиц либо иных лиц, осведомленных о противозаконных действиях, связанных с конфискуемым имуществом.....	112
Принцип 22	Необходимо определить, в каком объеме лицо, заявляющее о своих правах на конфискуемые активы, может использовать эти активы для оспаривания постановления о конфискации в суде либо для компенсации своих расходов на проживание.....	114
Вынесение судебного решения.....		121
Принцип 23	Целесообразно разрешить суду выносить решение в пользу истца, если заинтересованные стороны были должным образом уведомлены и имущество осталось невостребованным.....	121
Принцип 24	Целесообразно разрешить сторонам договариваться о конфискации во внесудебном порядке и разрешить суду выносить заранее оговоренное постановление о конфискации, если стороны согласны на эту процедуру.....	122
Принцип 25	В законодательстве следует оговорить средства правовой защиты, которыми сможет воспользоваться ответчик в случае, если государству не удастся добиться решения в свою пользу.....	123

Принцип 26 Окончательное решение суда по делу о конфискации вне уголовного производства должно выноситься в письменной форме.....	125
---	-----

Организационные вопросы и управление активами..... 127

Принцип 27 Необходимо четко определить перечень государственных органов, уполномоченных вести расследование и осуществлять процедуру конфискации.....	127
--	-----

Принцип 28 Следует рассмотреть возможность назначения для работы по конфискации активов вне уголовного производства судей и прокуроров, имеющих специальную подготовку или большой опыт работы в сфере конфискации	129
--	-----

Принцип 29 Нужна эффективная система подготовки ареста имущества, а также управления и распоряжения арестованными активами.....	130
---	-----

Принцип 30 Для эффективной реализации программы конфискации необходимо создать механизм предсказуемого, непрерывного и достаточного финансирования, а также ограничить влияние политических факторов на процедуру конфискации.....	136
---	-----

Возвращение активов и международное сотрудничество..... 145

Принцип 31 Необходимо использовать правильную терминологию, в особенности когда речь идет о международном сотрудничестве.....	145
---	-----

Принцип 32 Суду должна быть обеспечена экстерриториальная юрисдикция	148
---	-----

Принцип 33 Государство должно обладать полномочиями по приведению в исполнение постановлений иностранных инстанций о конфискации активов	150
---	-----

Принцип 34 Государство должно обладать полномочиями по приведению в исполнение постановлений иностранных инстанций о конфискации активов, и следует ввести законодательство, которое упрощало бы исполнение собственных постановлений в иностранных государствах	152
--	-----

Принцип 35 Для возврата имущества пострадавшей стороне должна быть использована процедура конфискации вне уголовного производства	156
Принцип 36 Правительство должно иметь полномочия по совместному использованию активов и возвращению активов в сотрудничающую страну.....	160
Часть С Специальные статьи	163
Образцовая практика конфискации имущества вне уголовного производства: опыт Швейцарии.....	165
Общая ситуация: уголовное законодательство в системе гражданского права	165
Конфискация имущества в соответствии с Уголовным кодексом Швейцарии	166
Взаимная юридическая помощь при конфискации активов вне уголовного производства.....	168
Возврат активов на основе оценки их денежной стоимости	169
Возврат активов на основе конфискации вне уголовного производства.....	170
Возврат доходов от коррупции в Великобритании: правовая помощь и средства судебной защиты для тяжущейся стороны — частного лица.....	175
Помощь со стороны британских правоохранительных органов.....	176
Гражданский процесс, в котором тяжущейся стороной является частное лицо....	178
Средства судебной защиты для тяжущейся стороны — частного лица	179
Гражданское судопроизводство: преимущество и недостатки	194
Стратегия Великобритании по возврату активов.....	195
Правовая основа.....	196
Возврат активов в Великобритании.....	198
Обучение.....	202

Стратегические приоритеты.....	203
Заключение.....	203
Устранение препятствий в процессе получения взаимной юридической помощи:	
практика бейливика Гернси	205
Взаимоотношения Бейливика с Соединенным Королевством.....	205
Конституциональные взаимоотношения с Европейским союзом.....	206
Правовая система	206
Обзор взаимной юридической помощи, оказываемой в Бейлинике	208
Правовая база предоставления взаимной юридической помощи по основным направлениям	208
Судебный запрос	209
Предоставление подтверждений и улик для расследования в иностранной юрисдикции	209
Предоставление подтверждений и улик для уголовного преследования в иностранной юрисдикции	210
Наложение ограничений на использование активов в ожидании исполнения процедуры конфискации	211
Регистрация и исполнение иностранных постановлений о конфискации.....	212
Разделение конфискованных активов.....	212
Иностранные постановления о конфискации активов вне уголовного производства:	
обзор практики применения в юрисдикциях, не имеющих взаимообязывающего законодательства.....	213
Англия и Уэльс	214
Джерси.....	215
Остров Мэн.....	216
Бейливик Гернси	216
Гонконг, Китай.....	216
Заключение.....	217

Выявление доходов от преступной деятельности: опыт Ирландии	219
Модельная процедура конфискации активов вне уголовного производства	220
Проблемы применения процедуры конфискации активов вне уголовного производства в Ирландии.....	223
Бюро расследований, связанных с незаконно полученными активами	226
Возврат похищенных активов: опыт Кувейта	233
Предложенные меры судебного преследования	233
Национальная группа: приоритетные задачи	234
Содержание судебных исков	235
Использование исков, поданных частными лицами, в целях возврата активов	236
Выводы	236
Процедуры управления активами в Таиланде	239
Роль Бюро по управлению активами в составе Управления по борьбе с отмыванием денег	239
Управление арестованными активами	243
Объединенная система отслеживания активов AMLO (AMCATS)	245
Процедура проведения аукционов	245
Конфискационный фонд AMLO	246
Препятствия на пути эффективного управления активами	246
Заключение	249
Административное производство в Колумбии: опыт делегирования полномочий административным органам	251
Аспекты, подлежащие делегированию	251
Разработка проекта административных процедур	253
Управление активами в Колумбии	255
Этапы процесса управления активами	255
Достижения системы управления активами в Колумбии	262

Проблемы и результаты использования системы управления активами в Колумбии	262
Незаконное обогащение: теория и практика в условиях Колумбии	265
Законодательная база для конфискации активов, полученных в результате незаконного обогащения	265
Содержание понятия, процедурные проблемы и трудность доказательства, выгоды	267
Требование представить объяснения в случаях неоправданного увеличения размера личных активов	268
Механизм получения доказательств	268
Глоссарий	271
Приложения	275
Приложение I: Конфискация вне уголовного производства в отдельных странах	276
Приложение II: Краткий перечень основных принципов конфискации вне уголовного производства	295
Приложение III: Координаторы StAR и их контактные данные	299
Приложение IV: Финансовое досье	301
Приложение V: Образец постановления о предоставлении коммерческой и прочей документации для расследования дела о коррупции	325
Приложение VI: Подготовка ареста имущества	333
Приложение VII: Веб-сайты: важнейшие организации, юридические инструменты и программы	349
Материалы, представленные на CD-ROM	353

По оценкам экспертов, объем взяток, которые ежегодно получают должностные лица 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 приняла настолько большие масштабы, что угрожают экономическому и социальному развитию. Похищенные средства сложно, а порой невозможно найти, если своевременно не принять соответствующие меры. Эти деньги попадают в международную финансовую систему, почти мгновенно перемещаясь 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, заматавая следы»¹.

Даже части возвращенных активов было бы достаточно для финансирования социальных программ и важных инфраструктурных проектов. Именно поэтому президент Всемирного банка и генеральный секретарь ООН назвали помощь пострадавшим государствам в возвращении похищенных активов одним из приоритетных направлений работы своих организаций. 17 сентября 2007 г. они вместе с директором Управления ООН по наркотикам и преступности объявили о начале реализации Инициативы по возврату похищенных активов (Инициативы StAR).

Конфискация активов вне уголовного производства — важный инструмент изъятия имущества, полученного в результате коррупции, и орудий совершения преступления, особенно в случаях, когда это имущество находится за рубежом. Такая процедура предусматривает арест и конфискацию активов без необходимости осуждения преступника. Этот тип конфискации можно применять и в тех ситуациях, когда преступник скончался, покинул страну или обладает иммунитетом от судебного преследования. Статья 54 (1) (с) Конвенции ООН против коррупции призывает страны-участницы принять меры, которые могут потребоваться, чтобы разрешить конфискацию похищенных активов вне уголовного производства в случаях, когда уголовное преследование преступника невозможно.

¹ Linda Davies, *Nest of Vipers* (New York: Doubleday, 1995), p. 4.

В условиях повышенного интереса к процедуре конфискации имущества вне уголовного производства возникает потребность в практическом инструменте, который уполномоченные органы (законодательные, обвинительные, следственные и судебные) могли бы использовать при разработке и внедрении законодательства в данной сфере. Именно с этой целью была создана книга «Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства». Это первое издание, посвященное обсуждаемой проблематике и вышедшее в рамках Инициативы StAR.

Мы надеемся, что Руководство принесет свою пользу, и готовы оказывать техническое содействие странам, которые поддержат Инициативу StAR.

*Адриан Фоззард,
координатор StAR*

Книга *«Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства»* не вышла бы в свет без совместных усилий многих экспертов — сотрудников Всемирного банка и других организаций, специалистов в области общего и континентального права из развитых и развивающихся стран. Их знания и опыт как в сфере конфискации в уголовном порядке, так и в сфере конфискации вне уголовного производства вдохнули жизнь и придали новое звучание важной и сложной работе по возврату средств, похищенных из развивающихся стран.

Все, кто упомянут ниже, внесли посильный вклад в создание этого руководства. Большую часть работы по написанию, составлению и редактированию издания взяли на себя Теодор Гринберг (старший специалист по финансовому сектору Отдела по борьбе с нелегальными финансовыми операциями Всемирного банка, руководитель группы по подготовке руководства), Линда Сэмюэль (заместитель руководителя Отдела по конфискации активов и борьбе с отмыванием денег Министерства юстиции США), Вингейт Грант (помощник федерального прокурора США по Восточному округу Вирджинии, докладчик на семинарах в Вене и Канкуне) и Ларисса Грей (консультант Отдела по борьбе с нелегальными финансовыми операциями Всемирного банка). Особую благодарность авторы выражают Лариссе Грей за ее каждодневную работу со специалистами Всемирного банка над этим проектом.

Авторы также признательны Латифе Мерижан-Чонг, руководителю Программы по борьбе с нелегальными финансовыми операциями, за помощь в работе над справочником, а также Адриану Фоззарду (координатору StAR), Ричарду Веберу (руководителю Отдела по конфискации активов и борьбе с отмыванием денег Министерства юстиции США) и нашим коллегам из Секретариата StAR за помощь в работе над проектом и ценные замечания. Особую благодарность авторы выражают Полу Алану Шотту за редактирование окончательной версии книги и Джойслину Тейлору за организацию материально-технического обеспечения семинаров в Вене и Канкуне.

В книгу включены несколько статей, специально написанных экспертами в области конфискации активов: Ив Эшлиманн (Швейцария), д-р Мохаммад Аль-Мокатей (Кувейт), Фрэнсис Кассиди (Ирландия), Клара Гарридо (Колум-

бия), Стефани Дживонс (Великобритания), Пирапхан Премабхути (Таиланд), Фредерик Раффрей (Гернси) и Роман дель Росарио (Филиппины) любезно согласились поделиться с читателями своим уникальным опытом.

Авторы получили множество полезных замечаний в ходе обсуждения материалов книги группой специалистов под председательством Адриана Фоззарда (координатор StAR) и Джини Песме (ведущий специалист по финансовому сектору, Программа по борьбе с нелегальными финансовыми операциями). В группу также вошли Хейке Грамков (старший советник Программы Всемирного банка по совершенствованию судебных систем), Клаудио Маскотто (прокурор кантона Женева, Швейцария), Тим Стил (старший специалист по управлению, StAR/УНП ООН) и Ричард Вебер (руководитель Отдела по конфискации активов и борьбе с отмыванием денег Министерства юстиции США).

В рамках проекта по подготовке справочника в марте и июне 2008 г. в Вене и Канкуне были проведены два семинара специалистов-практиков под председательством Теодора Гринберга (Всемирный банк). В семинарах также приняли участие: Алехандро Абrego Инохоса (Мексика), Мухаммед Юсфидли Адхйаксана (Индонезия), Ив Эшлиманн (Швейцария), Салахутдин Ахмад (Бангладеш), д-р Мохаммад Аль-Мокатей (Кувейт), Хассан Арифф (Бангладеш), Энди Кларк (Великобритания), Виктор Дюма (Всемирный банк), Яра Эскивел (Международный центр по возвращению активов), Адриан Фахардо (Мексика), Клара Гарридо (Колумбия), Клоди Гассан (Гаити), Алехандро Гомез (Мексика), Дороти Готтвальд (УНП ООН), Вингейт Грант (США), Ларисса Грей (Всемирный банк), Гильермо Хернандес Сальмерон (Мексика), Стефани Дживонс (Великобритания), Инбал Леви (Израиль), Грейм Маккеррелл (Гернси), Кахйо Рахадан Музхар (Индонезия), Нчима Нчито (Замбия), Пирапхан Премабхути (Таиланд), Фредерик Раффрей (Гернси), Роман дель Росарио (Филиппины), Ранди Райтерман (Всемирный банк), Линда Сэмюэль (США), Киллиан Страус (ОБСЕ), Делфин Шанц (УНП ООН), Бриджитт Стробел-Шо (УНП ООН), Салим Суккар (Гаити), И Ктут Судихарса (Индонезия), Артуро Теллез Юрн (Мексика), Мин Усихен (Индонезия) и д-р Роберт Уоллнер (Лихтенштейн).

Особую благодарность авторы выражают Киллиану Страусу и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе за проведение семинара специалистов-практиков в Вене и Хосе Луису Сантьяго Васконселосу, заместителю генерального прокурора Мексики, за организацию семинара в Канкуне.

Более подробную информацию можно получить у Теодора Гринберга (tgreenberg@worldbank.org) и Лариссы Грей (lgray@worldbank.org).

Хищение государственного имущества — серьезная проблема, имеющая огромные масштабы.

- По оценкам экспертов, ежегодно в разных странах за границу выводится 1–1,6 трлн долл. средств, полученных в результате криминальной деятельности, коррупции и уклонения от уплаты налогов.
- Объем ресурсов, похищаемых из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, составляет примерно 20–40 млрд долл. в год, что эквивалентно 20–40% средств, выделяемых этим странам в качестве официальной помощи.
- Ущерб, наносимый хищениями, выражается в деградации государственных учреждений и подрыве доверия к ним, ухудшении инвестиционного климата и упадке систем социального обеспечения, в частности систем здравоохранения и образования.

После того как похищенные активы, государственные или частные, перемещаются за границу, их чрезвычайно сложно вернуть. Развивающиеся страны сталкиваются с серьезными препятствиями, связанными с отсутствием законодательной базы для конфискации вне уголовного производства, ограниченными правовыми, следственными и судебными возможностями, а также недостатком финансовых ресурсов. Страны, куда выводятся похищенные активы (часто это государства с развитой экономикой), не всегда могут оказать юридическую помощь пострадавшей стороне, поскольку не имеют необходимого законодательства, в частности о конфискации активов вне уголовного производства. В ситуациях, когда уголовное расследование затруднено из-за смерти официального лица, наличия у него правового иммунитета, или в тех случаях, когда этот человек скрывается от правосудия, процесс возврата активов может стать еще более сложным.

Конфискация имущества вне уголовного производства — важнейший инструмент изъятия доходов, полученных в результате коррупции. Этот правовой механизм позволяет наложить арест на похищенные активы, изъять и конфисковать их без вынесения обвинительного приговора в рамках уголовного процесса. Он играет важную роль для успешного возврата активов в случае смерти виновного лица или в тех случаях, когда злоумышленник на-

ходится вне соответствующей юрисдикции, обладает правовым иммунитетом или наделен настолько большими полномочиями, что его невозможно подвергнуть уголовному преследованию. Во многих странах созданы условия для конфискации активов вне уголовного производства. Принятие соответствующего законодательства рекомендовано на региональном и международном уровне рядом организаций. Создать механизм для конфискации активов в ситуациях, когда преступника нельзя подвергнуть уголовному преследованию, призывает также Конвенция ООН против коррупции.

В условиях повышенного интереса к процедуре конфискации имущества вне уголовного производства возникает потребность в практическом инструменте, который уполномоченные органы могли бы использовать при разработке законодательства в этой сфере. Именно с этой целью была издана книга «Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства». Это первое в своем роде издание, посвященное обсуждаемой проблематике и вышедшее в рамках Инициативы по возврату похищенных активов (Инициативы StAR) — совместного проекта Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности, который, помимо всего прочего, помогает развивающимся странам возвращать активы, незаконно присвоенные коррумпированными чиновниками. В Руководстве рассматриваются 36 важнейших юридических, операционных и практических понятий, с учетом которых следует разрабатывать механизм конфискации вне уголовного производства, чтобы он был эффективным.

Методология составления Руководства

Авторы Руководства стремились к тому, чтобы книга имела практическую направленность. При его составлении они опирались на знания и опыт группы экспертов, которые на практике занимаются конфискацией активов как в уголовном порядке, так и вне уголовного производства. В эту группу вошли специалисты-практики, которые работают с различными системами правовых норм, регулирующих порядок и условия конфискации на различных этапах изъятия имущества, в частности судьи, прокуроры, работники правоохранительных органов и специалисты по управлению активами. Системы континентального и общего права в книге представлены в равной мере².

² Страны с континентальной правовой системой: Гаити, Индонезия, Колумбия, Коста-Рика, Кувейт, Лихтенштейн, Мексика, Швейцария и Таиланд. Страны с общеправовой системой: Бангладеш, Великобритания, Замбия, Израиль, Канада, США и Филиппины. Гернси рас-

Своим практическим опытом поделились эксперты развитых и развивающихся стран. Наконец, в подготовке издания принимали участие специалисты, занимающиеся составлением законопроектов, разработкой политики и практикой конфискации имущества в странах, где законодательство в сфере конфискации активов вне уголовного производства только разрабатывается. Эти эксперты участвовали в проекте как частные лица.

Тридцать шесть основных принципов, представленных в Руководстве, — это общие рекомендации всей группы экспертов. Они сошлись во мнении, что принципы имеют большое значение для разработки и построения эффективного механизма конфискации активов вне уголовного производства. В некоторых случаях эксперты одобряли принцип, несмотря на отсутствие соответствующих понятий в правовой системе конкретной страны. Это решение было продиктовано не только рациональностью того или иного принципа с теоретической точки зрения, но и тем, что этот принцип доказал свою практическую эффективность в юрисдикциях, где его применяли. Рекомендации основаны на профессиональном опыте экспертов. Их цель — помочь странам разработать механизм для конфискации имущества вне уголовного производства и вернуть активы, похищенные в результате коррупции.

Основные принципы конфискации активов были первоначально предложены на семинаре специалистов-практиков, состоявшемся в марте 2008 г. в Вене (Австрия), и затем доработаны в ходе дополнительных консультаций и обсуждений. В июне 2008 г. на семинаре в Канкуне (Мексика) расширенной группе экспертов была представлена новая версия принципов, которые также были доработаны в ходе дополнительных обсуждений. Финальная версия принципов была одобрена расширенной группой специалистов.

Как пользоваться Руководством

Настоящее Руководство предназначено для специалистов-практиков, занимающихся разработкой политики и законопроектов, сотрудников следственных органов и работников прокурорского надзора. Кроме того, книгу можно использовать в качестве справочника при подготовке специалистов в области конфискации активов вне уголовного производства. Принимая во внимание аудиторию, на которую рассчитано это Руководство, авторы хотели бы обратить внимание на два важных момента. Во-первых, цель

считается в книге как территория с системой общего права, хотя в действительности на острове действует смешанная система континентального и общего права, которая возникла на основе обычного права.

книги — помочь всем государствам разработать и ввести в действие законы, предусматривающие конфискацию активов вне уголовного производства, как об этом говорится в Конвенции ООН против коррупции³. Во-вторых, принципы, которые обсуждаются в книге, следует рассматривать в контексте существующей правовой системы той или иной юрисдикции. Так, специалист, ответственный за разработку политики, должен сначала определить, в каком виде следует вводить законодательство о конфискации активов: в виде отдельного закона или как часть уже существующего законодательства, например уголовного кодекса или закона об отмывании денег. В любом случае рассматриваемые в книге принципы могут быть использованы для подготовки законопроектов, разрешающих конфискацию активов вне уголовного производства или совершенствующих существующую процедуру.

Может случиться и так, что включить все рассматриваемые в книге принципы в национальное законодательство будет невозможно. Некоторые принципы могут оказаться приемлемыми для систем континентального права, но неприемлемыми для систем общего права, и наоборот. Если предлагаемая концепция не вписывается в существующую правовую систему юрисдикции, следует исходить из цели, которая преследовалась при ее разработке. Возможно, существует альтернативный подход к достижению этой цели. Авторы надеются, что рассматриваемые в книге принципы найдут свое применение вне зависимости от особенностей отдельно взятой правовой системы, так как они представляют собой результат совместной работы специалистов-практиков с самым разнообразным опытом и квалификацией.

Настоящее Руководство состоит из трех частей.

В первой части дается краткий обзор проблемы хищения активов и их возврата после перемещения за рубеж. Далее описываются шаги, которые международное сообщество предприняло, чтобы решить эту проблему, — принятие UNCAC и запуск Инициативы StAR. Конвенция ООН предлагает новую систему принципов, призванных облегчить отслеживание, замораживание, арест, конфискацию и возврат активов, полученных в результате коррупции и скрываемых на территории иностранного государства. Инициатива StAR представляет собой план действий по модификации и внедрению в на-

³ Конфискация активов вне уголовного производства может и должна использоваться в качестве наказания за правонарушения, в частности за правонарушения, определенные в соответствии с Венской конвенцией 1988 г. и Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности. Это означает, что в данной книге есть рекомендации, которые являются обязательными при рассмотрении правонарушений, связанных с коррупцией, для стран, ратифицировавших UNCAC, и что некоторые концепции, которые касаются указанных правонарушений, могут иметь иное наполнение, если речь идет о каких-либо других правонарушениях. Авторы Руководства постарались подчеркнуть эти различия.

циональное законодательство положений о возвращении активов в соответствии с UNCAC, которые должны помочь предотвратить перемещение активов за рубеж и способствовать исчезновению зон, безопасных для коррупционеров. Наконец, в первой части объясняется, почему конфискация активов вне уголовного производства является одним из важнейших инструментов борьбы с коррупцией, описываются ситуации, когда ее можно применять, приведены отличия этого типа конфискации от конфискации в уголовном порядке, рассказано о ее применимости в странах с общим и континентальным правом, а также рассмотрены меры, принимаемые различными странами в поддержку этой процедуры.

Во второй части Руководства приводятся 36 основных принципов гражданской конфискации активов, сгруппированные по следующим темам: «Основополагающие принципы», «Определение активов и правонарушений, на которые распространяется процедура конфискации вне уголовного производства», «Следственные действия и меры по обеспечению сохранности активов», «Процессуальные нормы и требования, предъявляемые к доказательствам», «Стороны процесса и их уведомление», «Вынесение судебного решения», «Организационные вопросы и управление активами» и «Возвращение активов и международное сотрудничество». Все принципы проиллюстрированы примерами из реальных дел и выдержками из законодательства разных стран о конфискации вне уголовного производства⁴.

Третья часть Руководства состоит из статей, написанных специалистами-практиками. В них рассказывается о реализации механизма конфискации *in rem* (направленное против конкретной вещи или имущества) и международном сотрудничестве в данной сфере в отдельных юрисдикциях: в Колумбии, Гернси, Ирландии, Кувейте, Швейцарии, Таиланде и Великобритании. Кроме того, ряд статей посвящен таким важным аспектам конфискации вне уголовного производства, как управление активами, передача определенных функций органам исполнительной власти и конфискация имущества, полученного в результате незаконного обогащения.

⁴ Примеры взяты из практики стран как континентального, так и общего права, использующих различные модели конфискации с целью продемонстрировать, что принципы могут быть адаптированы к различным правовым системам. Несмотря на попытки авторов отыскать равнозначные примеры, в некоторых случаях сравнение двух систем носит ограниченный характер, поскольку для многих стран конфискация вне уголовного производства является новым инструментом и в их правовой системе накоплено меньше прецедентов по сравнению со странами, имеющими более развитое законодательство и большую прецедентную базу в этой сфере. В задачу настоящего Руководства не входило проведение сравнительного анализа правовых традиций или описание сильных и слабых сторон различных механизмов конфискации. Подобный анализ выходит за рамки издания.

В приложениях читателю предлагаются дополнительные материалы, которые должны упростить практическое применение механизма гражданской конфискации. Приложение I представляет собой таблицу, в которой сравниваются принципы конфискации вне уголовного производства в ряде стран и перечислены законодательные акты в данной сфере. В приложении II приводится краткий перечень основных принципов гражданской конфискации, обсуждаемых в Руководстве. Приложение III включает вопросы, необходимые для составления списка контактов, которые могут потребоваться в ходе реализации Инициативы StAR в той или иной стране. В приложениях IV–VI предлагаются примерные формы и контрольные листы, которые можно использовать на этапе расследования и планирования изъятия активов. В приложении VII перечислены онлайн-источники некоторых материалов, использованных в Руководстве. Многие из них также включены в прилагаемый к изданию компакт-диск.

Тексты, размещенные на компакт-диске, также доступны по адресу www.worldbank.org/star или www.amlcft.org и представляют собой документы и материалы, использованные при подготовке настоящего Руководства, в их числе Конвенция ООН против коррупции, решения и рекомендации международных организаций (например, Содружества, Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, «Большой восьмерки», Европейского союза), прецедентное право, образцы документов, направляемых в суд на этапе расследования, а также примерные положения о конфискации и практические замечания. Эти материалы иллюстрируют соответствующие положения Руководства и призваны упростить создание и внедрение механизма гражданской конфискации для всех участвующих в процессе сторон — законодателей, работников следственных органов и органов гособвинения.

ЧАСТЬ А

Суть проблемы
и международная реакция

1. Хищение государственных активов — проблема, имеющая огромную значимость

Хищение государственных активов — проблема очень серьезная. Точную стоимость активов, похищенных из развивающихся стран, определить невозможно. Ежегодно в результате незаконной деятельности государства теряют от 1 трлн долл. до 1,6 трлн долл.¹ В развивающихся странах и странах с переходной экономикой коррумпированные чиновники ежегодно крадут до 40 млрд долл. и переводят деньги за рубеж, откуда их чрезвычайно трудно вернуть. Приведенная цифра эквивалентна годовому ВВП 12 беднейших стран мира, где проживает 240 млн человек.

Реальная цена коррупции намного выше стоимости украденных активов. Хищения приводят к деградации государственных учреждений и подрыву доверия к ним (особенно это касается учреждений, работающих в сфере управления государственными финансами и регулирования финансового сектора); ухудшению, если не разрушению, инвестиционного климата; упадку системы социального обеспечения, в частности системы здравоохранения и образования, что особенно негативно сказывается на малоимущих слоях населения².

Средства, выведенные за рубеж, крайне сложно вернуть. С одной стороны, развивающиеся страны сталкиваются с серьезными трудностями, связанными с ограниченными правовыми, следственными и судебными возможностями, недостатком финансовых ресурсов и отсутствием политической воли у руководства. Все это мешает им вести расследование и инициировать уголовное преследование таких лиц, отслеживать, замораживать, изымать и возвращать доходы от коррупции. По этим же причинам пострадавшее государство подчас не может подать международный запрос в страну, куда были перемещены украденные активы, тогда как подобный запрос позволил бы властям другого государства наложить арест на похищенное имущество или привести в исполнение постановление о замораживании счета либо о конфискации активов. С другой стороны, страны, куда, как правило,

¹ UNODC and The World Bank, "Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan" (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 10, citing Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2005). Текст доклада об Инициативе StAR см. на компакт-диске в приложении А.

² Доклад об Инициативе StAR, с. 8.

переводят похищенные средства (часто это государства с развитой экономикой), не всегда реагируют на запросы о юридической помощи. Многие могут заморозить активы, но не вернуть их. Иногда требования к доказательной базе и процессуальные требования, устанавливаемые законодательством другой страны, настолько строги, что запрашивающему государству сложно, а то и невозможно их выполнить. В тех случаях, когда расследование и уголовное преследование затруднены из-за смерти подозреваемого, наличия у него правового иммунитета или когда человек скрывается от правосудия, процесс возврата активов становится еще более сложным, если не невозможным. Механизм возврата активов будет работать только при условии тесного сотрудничества между развитыми и развивающимися странами, между пострадавшим (запрашивающим) государством и государством, где находится похищенное имущество (запрашиваемым государством).

2. Мировое сообщество признает необходимость согласованных действий

Конвенция ООН против коррупции

Учитывая серьезность проблемы и признавая необходимость совершенствования механизмов по борьбе с коррупцией и ее последствиями, мировое сообщество предлагает систему принципов, призванных облегчить отслеживание, замораживание, арест, конфискацию и возвращение активов, похищенных в результате коррупции и перемещенных в другие государства. Эти принципы раскрыты в Конвенции ООН против коррупции (UNCAC)¹, вступившей в силу в 2005 г., в главе, посвященной мерам по возвращению активов.

Возвращение активов признается основополагающим принципом Конвенции, и государства-участники обязуются самым тесным образом сотрудничать друг с другом и оказывать друг другу всемерное содействие в этом вопросе². В целях практической реализации данного принципа UNCAC предусматривает механизмы по возвращению незаконно присвоенных активов, а также отслеживанию, замораживанию, изъятию, конфискации и возврату похищенного имущества, в том числе:

- меры, призванные обеспечить контроль финансовых учреждений за подозрительными операциями с личными банковскими счетами государственных должностных лиц, членов их семей и близких к ним лиц³;
- процедуры, необходимые для того, чтобы одно государство-участник получило возможность выступать в судах другого государства-участника в качестве частного лица, что позволило бы ему вернуть похищенное имущество, защитить собственные интересы в роли истца, оспорить конфискацию в роли заявителя или выступать в качестве пострадавшей стороны в целях реституции по приказу суда⁴;
- внутреннее законодательство, которое позволило бы государству признать постановление о конфискации, вынесенное судом другого

¹ С текстом Конвенции, а также со списком стран, которые ее подписали и ратифицировали, можно ознакомиться по адресу: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. См. также компакт-диск, приложение В.

² UNCAC, ст. 51.

³ UNCAC, ст. 52.

⁴ UNCAC, ст. 53.

государства, а затем после проведения собственного расследования заморозить и конфисковать имущество, полученное в результате коррупционной деятельности в другом государстве⁵;

- меры, которые могут потребоваться, чтобы разрешить конфискацию имущества вне уголовного производства, особенно в случае смерти или бегства преступника и др.⁶

В Конвенции ООН приводятся основные принципы международного сотрудничества⁷ и распоряжения имуществом, которое было конфисковано одним государством-участником по запросу другого, в зависимости от того, какое отношение к данному имуществу имеет запрашивающее государство⁸. Особое внимание уделяется хищению и отмыванию незаконно присвоенных государственных средств: Конвенция обязывает государство, получившее запрос, вернуть конфискованное имущество запрашивающей стране⁹. Кроме того, UNCAC не только призывает каждого участника разработать внутреннее законодательство, обеспечивающее возврат похищенных госсредств, но и предписывает в тех случаях, когда нельзя применить специальное правило, рассматривать в первоочередном порядке вопросы о возвращении конфискованного имущества запрашивающему государству, предыдущим законным собственникам или выплате компенсации потерпевшим от преступления¹⁰. Помимо вышеперечисленных принципов, Конвенция предусматривает, что запрашиваемое государство может вычесть разумные расходы, понесенные в ходе расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства, которые привели к возвращению конфискованного имущества или распоряжению им¹¹. Государства-участники могут также рассмотреть возможность заключения в каждом отдельном случае соглашений или взаимоприемлемых договоренностей относительно окончательного распоряжения конфискованным имуществом¹².

⁵ UNCAC, ст. 54.

⁶ UNCAC, ст. 54, п. 1 (с).

⁷ UNCAC, ст. 55.

⁸ UNCAC, ст. 57.

⁹ UNCAC, ст. 57, п. 3 (а).

¹⁰ UNCAC, ст. 57, п. 3 (с). Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (UNTOC) также содержит положения о возврате конфискованного имущества запрашивающему государству-участнику, предыдущим законным владельцам и потерпевшим от преступления, которым была назначена компенсация (см. UNTOC, ст. 14, п. 2).

¹¹ UNCAC, ст. 57, п. 4.

¹² UNCAC, ст. 57, п. 5. Другие многосторонние конвенции также рекомендовали заключение соглашений о разделении имущества: см. UNTOC, ст. 14, п. 3 (b), и Венскую конвенцию, ст. 5, п. 5 (b) (ii).