



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 February 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Негативные последствия нерепатриации средств незаконного происхождения для осуществления прав человека

**Промежуточный доклад Независимого эксперта по вопросу
о последствиях внешней задолженности и других
соответствующих международных финансовых обязательств
государств для полного осуществления всех прав человека,
в частности экономических, социальных и культурных прав,
Сефаса Люмины***

Резюме

Незаконные финансовые потоки, порождаемые преступностью, коррупцией, присвоением средств и уклонением от уплаты налогов, являются одной из основных причин истощения ресурсов развивающихся стран, сокращающего налоговые поступления и приток инвестиций, препятствующего развитию, усугубляющего проблему бедности и подрывающего осуществление прав человека. Согласно оценкам, в 2010 году развивающиеся страны потеряли в среднем от 783 до 1 138 млрд. долл. США в результате незаконного вывода финансовых средств, а в период с 2001 по 2010 год объем таких потоков в реальном исчислении увеличился на 8,6%; все это свидетельствует о том, что существующие меры, направленные на решение проблемы, не возымели должного действия.

* Представлен с опозданием.

Многие из стран, затронутых массовым незаконным выводом финансовых средств, несут серьезное бремя внешней задолженности и при распределении скудных внутренних ресурсов вынуждены делать непростой выбор между обслуживанием долга и предоставлением важнейших услуг населению. Ограничение незаконного оттока финансовых средств и обеспечение репатриации незаконных средств в страны происхождения может увеличить объем ресурсов, имеющихся в распоряжении этих стран для целей развития, сокращения масштабов нищеты и осуществления всех прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, репатриация незаконных средств может способствовать ослаблению бремени внешнего долга стран происхождения.

Для разработки действенных стратегий в целях решения проблемы незаконных средств и обеспечения их репатриации в страны происхождения важно иметь представление о методах и каналах незаконного перевода средств, странах происхождения и размещения таких средств, а также о существующих правовых документах и других инициативах, призванных ограничивать такие потоки. В настоящем промежуточном докладе, представляемом во исполнение резолюции 19/38 Совета по правам человека, содержится обзор этих вопросов. В окончательном докладе Независимого эксперта по данной теме будут подробно освещены последствия нерепатриации незаконных средств для развития и осуществления прав человека и предложены рекомендации относительно стратегий противодействия незаконным финансовым потокам, с тем чтобы обеспечить направление максимального объема имеющихся ресурсов на цели полного осуществления всех прав человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Незаконные средства: общий обзор проблемы	5–23	4
А. Оценки незаконных финансовых потоков	12–16	8
В. Страны происхождения	17–19	10
С. Страны назначения	20–23	11
III. Нынешние инициативы по пресечению незаконных финансовых потоков	24–46	12
А. Многосторонние инициативы	25–35	13
В. Национальные инициативы	36–40	16
С. Другие инициативы	41–43	18
D. Роль международной помощи и сотрудничества	44–46	19
IV. Незаконные средства, возвращение активов и права человека	47–56	20
V. Дальнейшие шаги	57–58	24
VI. Вывод	59–61	25

I. Введение

1. В своей резолюции 19/38 Совет по правам человека просил Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека представить Совету по правам человека на его двадцать второй сессии всеобъемлющее исследование о "негативных последствиях нерепатриации средств незаконного происхождения в страны происхождения для использования государствами в максимальных пределах имеющихся ресурсов для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, с уделением особого внимания развивающимся странам и странам с переходной экономикой, обремененным иностранной задолженностью".

2. Независимый эксперт приветствует просьбу проанализировать последствия для прав человека, порождаемые переводом средств незаконного происхождения, которые могут угрожать стабильности и безопасности обществ, подрывать демократические и нравственные ценности и ставить под угрозу социально-экономическое и политическое развитие, особенно когда отсутствие должных мер реагирования на национальном и международном уровнях порождает безнаказанность. Коррупция, перевод незаконных средств, а также правовые и другие препятствия для их репатриации не только отвлекают ресурсы от деятельности, имеющей важнейшее значение для искоренения нищеты, борьбы с голодом и обеспечения экономического и устойчивого развития, но и подрывают осуществление экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав.

3. Он хотел бы воспользоваться возможностью поблагодарить правительство Гватемалы за предоставление информации о ее законодательных и институциональных основах борьбы с незаконными финансовыми потоками.

4. Для того чтобы сформулировать действенные стратегии решения проблемы незаконных средств и обеспечения их репатриации в страны происхождения, важно иметь представление о различных типах незаконных финансовых потоков, странах их происхождения и размещения, а также текущих инициативах, направленных на ограничение незаконных финансовых потоков. В настоящем промежуточном докладе содержится обзор этих вопросов. В окончательном докладе Независимого эксперта по данной теме будут подробно освещены последствия нерепатриации незаконных средств для развития и осуществления прав человека и представлены рекомендации относительно стратегий борьбы с незаконными финансовыми потоками, с тем чтобы обеспечить направление максимального объема имеющихся ресурсов на цели осуществления всех прав человека в странах, затрагиваемых этими потоками.

II. Незаконные средства: общий обзор проблемы

5. Финансовые потоки могут иметь незаконный характер по двум различным, хотя и пересекающимся причинам. Во-первых, они могут иметь отношение к доходам от таких преступлений, как коррупция, хищение, наркоторговля или незаконная торговля оружием. Доходы впоследствии отмываются через

офшорные вклады в сохраняющих тайну юрисдикциях¹ и подставные компании, предназначенные для сокрытия незаконных финансовых потоков. Во-вторых, хотя изначально незаконные финансовые потоки в большинстве случаев имеют источником законную экономическую деятельность, перевод таких средств за рубеж с нарушением соответствующего законодательства (например, в виде неуплаты причитающихся налогов на прибыль компаний или нарушения правил валютного контроля) придает им незаконный характер. Таким образом, незаконные средства представляют собой средства, полученные, переведенные или использованные незаконным путем, и включают в себя любой нерегистрируемый вывод частных финансовых средств, приводящий к накоплению зарубежных активов резидентами в нарушение соответствующих законодательных требований².

6. К распространенным методам уклонения от уплаты налогов относятся искажение счетов-фактур по торговым операциям и искаженное трансфертное ценообразование. Искажение счетов-фактур по торговым операциям имеет место тогда, когда юридические или физические лица переводят денежные средства за рубеж путем фальсификации торговых документов (например, цен в таможенной фактуре). Покупатель и продавец могут сговориться о схеме, при которой покупатель оплачивает ввезенные товары лишь на основании стандартной рыночной цены, но счет за товары ему выставляется по завышенной цене. Затем продавец от лица покупателя перечисляет разницу на банковский счет в сохраняющей тайну вклада юрисдикции, выводя таким образом средства за рубеж и не позволяя национальным властям собрать столь необходимые налоги.

7. Искаженное трансфертное ценообразование представляет собой аналогичный процесс, направленный на уклонение от уплаты налогов внутри транснациональных компаний. Дочернее предприятие компании избегает уплаты налогов в стране с высокими налогами, продавая свою продукцию с убытком дочернему предприятию, находящемуся в стране с низкими налогами, который затем продает продукцию конечным потребителям по рыночной цене и получает прибыль³. По оценкам Организации экономического сотрудничества и разви-

¹ Сеть за справедливое налогообложение, независимая организация, проводящая исследовательскую, аналитическую и информационно-пропагандистскую работу в области налогообложения и регулирования, определяет сохраняющие тайну вклада юрисдикции как "места, в которых намеренно вводится регулирование, предназначенное в первую очередь для получения выгоды и использования лицами, не являющимися резидентами на данной географической территории. Такое регулирование имеет целью подорвать законодательство или регулирование другой юрисдикции. Кроме того, для облегчения их использования в таких юрисдикциях намеренно создается юридически подкрепленная обстановка секретности, которая обеспечивает, чтобы лица за пределами юрисдикции, пользующиеся ее режимом регулирования, не могли быть идентифицированы в качестве таковых". См. Tax Justice Network, "Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centers", Briefing Paper (2007).

² См. Dev Kar and Karly Curcio, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000–2009 – Update with a Focus on Asia* (Global Financial Integrity, 2011), p. 3.

³ В последнее время международную огласку получила практика ухода от налогов компаний в Европе и Соединенных Штатах. В ноябре 2012 года руководители "Старбакс", британского подразделения "Гугл" и "Амазон" были вызваны в Комитет по государственным счетам британского парламента для объяснения причин, по которым они отражают в отчетности весьма незначительные показатели прибыли подразделений в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, за счет использования в целях уплаты налогов на прибыль юридических лиц более благоприятных европейских налоговых юрисдикций, в частности Нидерландов, Ирландии и Люксембурга (см. BBC World News, "Starbucks, Google and Amazon, grilled over tax avoidance", 12 November 2012. Размещено по адресу

тия (ОЭСР), значительная доля совокупного международного торгового оборота представляет собой торговлю внутри групп компаний, ведущуюся между связанными между собой компаниями, благодаря чему у транснациональных корпораций имеются возможности для перераспределения прибылей внутри компаний их собственной группы, с тем чтобы высокие прибыли отражались на счетах в юрисдикциях с низким уровнем налогообложения⁴. Если уклонение от уплаты налогов, т.е., нарушение национального налогового законодательства является незаконным, то многие схемы избегания налогов соответствуют действующему законодательству и нормативным требованиям. Как заметил недавно один исследователь, "хотя некоторые из используемых компаниями способов ухода от налогов однозначно незаконны, такие как выставление фальшивых счетов-фактур и искажение цен по торговым операциям, во многих случаях их трудно доказать, учитывая отсутствие адекватных инструментов для их эффективного регулирования. Остальные способы перераспределения прибыли внутри группы либо законны, либо полужаконны, но этически крайне сомнительны⁵.

8. Подобные схемы ухода от налогов беспокоят все страны, переживающие острый бюджетный дефицит и сокращение объема основных услуг. Однако развивающиеся страны, отчасти вследствие ограниченности своих ресурсов и тяжелого бремени внешнего долга, как правило, больше всего страдают от оттока финансовых средств, связанного с такими схемами.

9. Следует отметить, что в большинстве случаев для облегчения незаконного перемещения средств используются "налоговые гавани", юрисдикции с обеспечением тайны вклада, подставные компании, собственников которых невозможно отследить, анонимные доверительные счета, фиктивные благотворительные фонды, схемы отмывания денег и сомнительная торговая практика.

10. Если в прошлом причастность к средствам, полученным в результате подкупа, присвоения государственных средств, уклонения от уплаты налогов или других форм коррупции, скрывалась лицами при помощи анонимных банковских счетов или счетов на вымышленные имена, то в настоящее время такой вариант становится все менее возможным. Предпочтение отдается такому способу, как использование специального юридического лица. Данный термин употребляется в отношении как компаний, так и корпораций, фондов и фондов доверительного управления. В рамках исследования Инициативы по возвращению похищенных активов (СтАР), совместной инициативы Всемирного банка и

www.bbc.co.uk/news/business-20288077). Сообщается, что объем продаж британского подразделения "Амазон" на территории Соединенного Королевства в 2011 году составил более 3,3 млрд. фунтов стерлингов, но им вообще не было уплачено налогов на прибыль компании в Соединенном Королевстве за этот год (см. Ian Griffiths, "Amazon, £7bn sales, no UK corporation tax", *The Guardian*, 4 April 2012).

В Соединенных Штатах Америки Постоянный подкомитет по расследованиям Сената проводил аналогичные слушания о практике уклонения от уплаты налогов со стороны технологических компаний, включая "Эппл", "Хьюлетт-Пакард" и "Микрософт" (см. Charles Duhigg and David Kocieniewski, "Inquiry into Tech Giants' Tax Strategies Nears End", *New York Times*, 3 January 2012). Сообщалось, что за пределами Соединенных Штатов "Эппл" уплатила налог на прибыль компаний в размере 2% (см. BBC World News, "Apple paid only 2% corporate tax outside the US", 4 November 2012. Размещено по адресу: www.bbc.co.uk/news/business-20197710).

⁴ OECD, "Intra-industry and intra-firm trade and the internationalisation of production" in *OECD Economic Outlook*, No. 71 (2002). Размещено по адресу www.oecd.org/dataoecd/6/18/2752923.pdf.

⁵ Øygunn Sundsbø Brynildsen, "Exposing the lost billions", *Third World Resurgence*, No. 268 (December 2012), p. 22.

Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), было продемонстрировано, что поставщики услуг в области создания фондов доверительного управления и компаний, в том числе работающие в странах ОЭСР, зачастую не проявляют должной осмотрительности в соответствии с рекомендациями Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ), когда к ним обращаются с просьбой о создании таких целевых юридических лиц или оказании им административных услуг⁶.

11. Имеются также и свидетельства того, что банки, не проявляя должной осмотрительности, играют ключевую роль в упрощении незаконных финансовых потоков. Благодаря ряду громких судебных дел в Соединенных Штатах Америки и других странах стало очевидно, что международные банки нередко ведут себя неосторожно или соучаствуют в отмывании коррупционных доходов или уклонении от уплаты налогов⁷. Так, 11 декабря 2012 года банк "Эйч-эс-би-си" заключил соглашение об отсрочке уголовного преследования, по условиям которого он согласился выплатить штрафы в размере свыше 1,9 млрд. долл. США за систематические и преднамеренные нарушения законодательства Соединенных Штатов, направленного на борьбу с отмыванием денег и наложение санкций за незаконные операции со средствами зарубежного происхождения⁸. В Соединенном Королевстве в докладе, выпущенном Управлением по финансовым услугам в 2011 году по результатам обследования практики проверки британскими банками политически влиятельных лиц, отмечалось, что три четверти изученных банков не удостоверяются должным образом в законности средств, размещаемых такими лицами на счетах; более половины не применяют усиленных мер по проверке благонадежности политически влиятельных лиц, представляющих повышенный риск; и более трети, "судя по всему, готовы принимать на себя крайне высокую степень риска отмывания денег", исходящего от таких клиентов⁹. Кроме того, неправительственная организация "Глоубал уит-несс", проводящая кампании против коррупции и конфликтов на почве природных ресурсов, подготовила на основе объективных данных несколько ситуационных исследований, которые свидетельствуют о том, что банковский сектор содействует незаконным финансовым потокам, вступая в деловые отношения с подозрительными клиентами¹⁰.

⁶ Emile van der Does de Willebois and others, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011).

⁷ См., например, United States, Senate, Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act: Case Study Involving Riggs Bank* (Washington, D.C., 2004) и *Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories* (Washington, D.C., 2010).

⁸ Ben Protess and Jessica Silver-Greenberg, "HSBC to Pay \$1.92 Billion to Settle Charges of Money Laundering", *New York Times*, 10 December 2012; и United States, Department of Justice, Office of Public Affairs, "HSBC Holdings plc and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations", 11 December 2012. Размещено по адресу www.fbi.gov/washingtondc/press-releases/2012/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-n.a.-admit-to-anti-money-laundering-and-sanctions-violations-forfeit-1.256-billion-in-deferred-prosecution-agreement.

⁹ Financial Services Authority, *Banks' management of high money-laundering risk situations* (London, 2011), p. 4.

¹⁰ См. Global Witness, *Undue Diligence: How Banks do business with corrupt regimes* (London, 2009); и Global Witness, *"International Thief, Thief": How British banks are complicit in Nigerian Corruption* (London, 2010).

А. Оценки незаконных финансовых потоков¹¹

12. Более или менее достоверный расчет незаконных финансовых потоков осложняется нехваткой данных в сочетании с недостаточной прозрачностью со стороны банков и других финансовых посредников, причастных к незаконным финансовым операциям. Тем не менее полезные оценки содержатся в целом ряде исследований. В недавно проведенном исследовании организации "За безупречность глобальной финансовой системы" (БГФУ) делается вывод о том, что в зависимости от используемого метода расчетов развивающиеся страны в 2010 году потеряли от 783 млрд. долл. США до 1 трлн. 138 млрд. долл. США в результате незаконного вывода финансовых средств¹². В исследовании отмечается, что, несмотря на активизацию усилий международного сообщества в целях ограничения потоков незаконных средств, в период 2001–2010 годов объем таких потоков в реальном исчислении увеличивался в среднем на 8,6% в год, свидетельствуя о том, что существующие меры, направленные на решение проблемы, к настоящему моменту не были достаточно эффективными¹³. Характерно, что данный показатель роста незаконных потоков превысил средние темпы экономического роста развивающихся стран за этот же период (6,3% в год)¹⁴.

13. Основными факторами незаконных финансовых потоков считаются искаженное трансфертное ценообразование и искажение счетов-фактур по торговым операциям, за которыми следуют незаконные потоки, связанные с международной торговлей наркотиками и другой преступной деятельностью. Хотя на долю потоков доходов от коррупции из развивающихся стран приходится лишь около 5% всех незаконных финансовых потоков, их объем оценивается на уровне 20–40 млрд. долл. США ежегодно¹⁵. Данная сумма также является весьма

¹¹ Для оценки незаконных финансовых потоков используется несколько экономических моделей. Например, в модели остаточности Всемирного банка учитывается разница между источниками официальных средств и их расходованием, в том числе пополнением резервов страны. Наличие разницы указывает на то, что денежные средства были незаконно присвоены лицами, имеющими доступ к правительственной казне. Научно-исследовательская организация "За безупречность глобальной финансовой системы" (БГФУ), которая занимается данным вопросом на протяжении нескольких лет, оценивает незаконные финансовые потоки на основе комплексного показателя путем анализа данных о платежных балансах для выявления средств, которые движутся через банковскую систему, и торговой статистики для оценки перемещения незаконных средств посредством манипуляций со счетами-фактурами по импортно-экспортным операциям. Преимуществом этого метода является получение более полного представления о совокупном объеме средств, незаконно покидающих страну. БГФУ дополнительно уточнила свою методологию и теперь оценивает незаконные потоки с использованием в том числе узкой модели "горячих денег", на основе которой получаются более умеренные оценочные показатели. Краткий обзор моделей см. в Alessandra Fontana, "What does not get measured, does not get done", *The methods and limitations of measuring illicit financial flows*, U4 Brief No. 2 (Bergen, 2010). См. также Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), "Оценка незаконных потоков финансовых средств, полученных от незаконного оборота наркотиков и других видов транснациональной организованной преступности". Исследовательский доклад (Вена, 2011 год), стр. 15–18.

¹² Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001–2010* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2012), p. c.

¹³ Ibid., p. 9.

¹⁴ Ibid., p. 9.

¹⁵ См. всеобъемлющее исследование по вопросу о негативных последствиях нерепатриации средств незаконного происхождения в страны происхождения для

значительной, поскольку соответствует 15–30% всей официальной помощи в целях развития (ОПР), получаемой в настоящее время развивающимися странами¹⁶.

14. Озабоченность Независимого эксперта вызывает то обстоятельство, что лишь небольшая доля упомянутой выше значительной суммы незаконных средств была репатрирована в страны происхождения. По данным Инициативы СтАР, за последние 15 лет было репатрировано похищенных активов на сумму лишь 5 млрд. долл. США¹⁷. Недавнее обследование 30 стран – членов ОЭСР показало, что с 2006 по 2009 год лишь шесть из них заморозили активы на общую сумму чуть выше 1,2 млрд. долл. США и за эти четыре года смогли вернуть в зарубежные юрисдикции активы лишь на сумму 227 млн. долл. США¹⁸.

15. Другие исследования также свидетельствуют о низких показателях репатриации незаконных средств или похищенных активов в страны происхождения. Согласно оценкам Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) ежегодно в страны происхождения возвращается не более 2% оценочной суммы средств незаконного происхождения, поступивших из развивающихся стран¹⁹. Хотя события "арабской весны" дали новый толчок усилиям по замораживанию значительного объема активов, похищенных политически влиятельными лицами (такими, как главы государств и высокопоставленные государственные должностные лица) из этого региона, можно полагать, что лишь небольшая часть всех незаконных средств может быть отслежена и в конечном счете возвращена в страны их происхождения после необходимых расследований. Аналогичным образом, результаты исследования, посвященного анализу судьбы активов, которые были похищены, присвоены или иным незаконным образом получены 25 видными политическими деятелями, после их смещения с должности, свидетельствуют о том, что общая сумма активов, похищенных этими руководителями и членами их семей составила примерно 140 млрд. долл. США. Вместе с тем лишь небольшая доля (5%) этих активов была впоследствии отслежена и заморожена за рубежом и еще меньшая доля (2,4%) была возвращена новым законным правительствам-преемникам²⁰.

16. Низкий показатель репатриации незаконных средств объясняется несколькими факторами, в том числе длительностью и сложностью процесса воз-

осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, A/HRC/19/42 и Corr.1, пункт 5. Это значение, основанное на данных из Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (Hoboken, John Wiley and Sons, Inc., 2005), нередко используется в качестве оценочного показателя Всемирным банком и УНП ООН.

¹⁶ В 2011 году члены Комитета содействия развитию ОЭСР сообщили, что объем чистой официальной помощи в целях развития составил 135,5 млрд. долл. США. См. OECD, *Development Co-operation Report 2012: Lessons in linking sustainability and development* (Paris, 2012).

¹⁷ Kevin M. Stephenson and others, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* (Washington, D.C., StAR Initiative, 2011), p. 11.

¹⁸ OECD/World Bank, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments: A Progress Report and Recommendations for Action* (Paris and Washington, D.C., 2011), p. 5.

¹⁹ В этих данных не отражены средства, которые были заморожены и/или возвращены в Египет, Тунис, Сирийскую Арабскую Республику и Ливию в 2011 году благодаря активизированным усилиям по возвращению активов. A/HRC/19/42 и Corr.1, пункт 8.

²⁰ MyPrivateBanking, "Billions without a Trace – Dictators' Stolen Assets", May 2011.

вращения активов²¹. Имеются также основания утверждать, что дополнительным препятствием служит недостаток политической воли со стороны властей стран происхождения и стран, в которых содержатся незаконные средства²².

В. Страны происхождения

17. Согласно исследованиям, большинство незаконных финансовых поступлений имеют источником развивающиеся страны²³. По оценке БГФУ, 61,2% всех незаконных потоков из развивающихся стран поступает из Азии, в основном за счет массового вывода средств из Китая и Индии, крупнейших развивающихся экономик в регионе. Более 90% незаконных финансовых потоков из этого региона предположительно составляют незаконные финансовые потоки, связанные с искаженным трансфертным ценообразованием и искажением счетов-фактур по торговым операциям в коммерческом секторе. Далее следуют Латинская Америка и Карибский бассейн, доля которых составляет 15,6% потоков, и Ближний Восток и Северная Африка с долей в 9,9%. За ними следуют развивающиеся страны Европы, на долю которых приходится 7% незаконных потоков, а на долю Африки приходится 6,3% всего незаконного оттока средств²⁴.

18. По данным БГФУ, в период с 2001 по 2010 год 76% всего незаконного финансового оттока приходилось на следующие страны: Китай, Мексика, Малайзия, Саудовская Аравия, Российская Федерация, Филиппины, Нигерия, Индия, Индонезия и Объединенные Арабские Эмираты (перечисляются в порядке убывания оценочных объемов незаконного вывода финансовых средств)²⁵.

19. Хотя на первый взгляд незаконные финансовые потоки из наименее развитых стран (НРС) представляют собой лишь небольшую долю финансовых средств, незаконно выводимых во всем мире, они оказывают особенно пагубное воздействие на социальное развитие и осуществление социальных, экономических и культурных прав в этих странах. Учитывая, что на долю НРС приходится менее 2% мирового валового внутреннего продукта (ВВП) и лишь 1% глобального товарооборота²⁶, незаконные финансовые потоки из этих стран в относительном выражении весьма значительны по сравнению с небольшими размерами их экономики. Согласно оценке Программы развития Организации Объединенных Наций в период с 1990 по 2008 год незаконные потоки из НРС составили в среднем 4,8% от их ВВП. Это означает, что на каждый доллар, полученный в рамках ОПР, в среднем 60 центов покидают эти страны в виде незаконных потоков. В 11 НРС отток капитала в связи с незаконными финансовыми потоками,

²¹ Обзор многочисленных юридических и практических препятствий, с которыми сталкиваются как страны происхождения, так и страны назначения при попытках возвращения или репатриации незаконных средств, см., например, в Stephenson, *Barriers to Asset Recovery* (2011) и A/HRC/19/42.

²² См., например, Switzerland, Federal Department of Foreign Affairs, "Illicit assets of politically exposed persons (PEPs)". Размещено по адресу www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/finec/poexp.html

²³ Исканение счетов-фактур по торговым операциям являлось преобладающим методом перевода незаконных средств из всех регионов, кроме Ближнего Востока и Северной Африки, где на его долю приходилось 37% совокупного оттока средств в период 2001–2010 годов. См. Kar and Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries*, p. 15.

²⁴ Ibid., pp. 14, j and k.

²⁵ Ibid., p. 16.

²⁶ Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS), "Least developed countries: About LDCs". Размещено по адресу www.unohrlls.org/en/ldc/25/.

согласно оценкам, превысил общий объем полученной ОПР. Общая оценочная сумма незаконных финансовых потоков из 39 НРС, по которым имелось достаточно данных, составила 246 млрд. долл. США, превысив платежи по обслуживанию долга в размере 164 млрд. долл. США и став, таким образом, основным фактором, способствующим чистому переводу ресурсов из этих стран в остальные страны мира, который оценивается на уровне 197 млрд. долл. США (все данные за период 1990–2008 годов)²⁷.

С. Страны назначения

20. Всеобъемлющая информация о местах размещения незаконных средств отсутствует. Хотя в отдельных случаях значительные средства могут возвращаться субъектами коррупции или преступной деятельности и вкладываться в такие частные активы, как земля и дорогостоящее жилье в странах происхождения, большинство средств остается в офшорах²⁸. Как правило, незаконные финансовые потоки отмываются через сложную сеть специальных юридических лиц, находящихся в обеспечивающих банковскую тайну юрисдикциях и "налоговых гаванях", и впоследствии вкладываются в акции, недвижимость и другие активы, зачастую вместе с богатством, полученным законными способами. Объем активов, размещенных в офшорах (т.е., в юрисдикциях, в которых у инвестора не имеется официального места жительства или статуса налогоплательщика) в 2009 году оценивался в размере 7,4 трлн. долл. США²⁹. Хотя наибольший объем активов в офшорах хранят европейские инвесторы, в основном в Швейцарии, Соединенном Королевстве, Ирландии и Люксембурге, особенно высокую процентную долю своего состояния содержат в офшорах инвесторы из стран Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока. По данным фирмы "Бостон консалтинг групп", инвесторы из стран Латинской Америки, Ближнего Востока и Африки хранят в офшорных финансовых центрах от 23,5% до 33,3% своего состояния³⁰. Согласно оценкам фирмы "Май прайвйт бэнкинг", исследующей банковскую сферу, 41% всех офшорных активов из стран Ближнего Востока и Африки размещены в странах Европейского союза, включая Соединенное Королевство (на Нормандских островах), а 33% этих офшорных активов находятся в Швейцарии. На долю Соединенных Штатов и стран Латинской Америки и Карибского бассейна приходится 18% активов из стран Ближнего Востока и Северной Африки, а на долю Азии, в первую очередь Сингапура, – 8%³¹. Австралия считается основным пунктом назначения незаконных средств из Папуа-Новой Гвинеи³².

21. База данных проекта по контролю за возвращением активов Инициативы СТАР помогает получить представление о географии похищенных активов, обнаруженных к настоящему моменту следователями по уголовным делам. На ок-

²⁷ United Nations Development Programme, *Illicit Financial Flows from Least Developed Countries: 1990–2008*, Discussion Paper (New York, 2011), p. 14.

²⁸ Рассмотрение вопроса о негативном воздействии возвращенных незаконных средств на концентрацию земельных ресурсов см., например, в Francisco Thoumi and Marcela Anzola, "Illicit Capital Flows and Money Laundering in Colombia", in Peter Reuter (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (Washington, D.C., World Bank, 2012) pp. 145–170.

²⁹ См. UNODC, *Estimating illicit financial flows*, p. 44.

³⁰ Ibid, p. 45.

³¹ MyPrivateBanking, *What the Arab Revolution Means for Wealth Managers* (Kreuzlingen, MyPrivateBanking, 2011).

³² См. Jason Sharman, *Chasing Kleptocrats' Loot: Narrowing the Effectiveness Gap*, U4 Issue No. 4 (August 2012), p. 7.

тябрь 2012 года в ней содержалась информация о 199 международных операциях по возвращению активов. База данных охватывает 49 операций по возвращению активов в Соединенных Штатах Америки, 32 операции в Соединенном Королевстве (включая Нормандские острова) и 31 операцию в Швейцарии. Другие зарегистрированные примеры операций по возвращению активов имели место в Нигерии (7), Франции (6), Ираке (6), Лесото (5) и Австралии (4)³³. Однако в базе данных отражены только операции по возвращению, о которых сообщалось публично и которые привлекли внимание исследовательской группы Всемирного банка/УНП ООН, и в ней могут занижаться оценки объемов размещения незаконных активов в странах и юрисдикциях, которые пока менее активно участвуют в международных усилиях в области возвращения активов, и не отражаться случаи, о которых сообщалось лишь в национальных средствах массовой информации.

22. Во время финансового кризиса 2009 года борьба с уклонением от уплаты налогов стала политическим приоритетом в богатых странах и нажим на налоговые гавани был усилен. В начале 2012 года было опубликовано исследование, посвященное оценке "мер Группы двадцати по противодействию налоговым гаваням", благодаря которым налоговые гавани были вынуждены подписать более 300 двусторонних договоров, предусматривающих обмен банковской информацией. В исследовании был сделан вывод о том, что данные "договоры привели к перемещению банковских вкладов между налоговыми гаванями, но не послужили толчком к масштабной репатриации средств. Наименее сговорчивые гавани привлекли новых клиентов, а наиболее сговорчивые потеряли некоторых из них, в результате чего общий объем собственности в офшорном управлении остался практически неизменным"³⁴. Если Джерси, входящий в состав Нормандских островов, а также Люксембург и Швейцария потеряли от 0,5% до 4% вкладов иностранцев, то Сингапур, Каймановы острова и Гонконг привлекли дополнительно 2–3% средств³⁵. Кроме того, большинство двусторонних договоров было подписано между странами ОЭСР и налоговыми гаванями или между самими налоговыми гаванями, что вряд ли способствовало сокращению масштабов уклонения от уплаты налогов, от которого страдают развивающиеся страны.

23. Для активизации усилий по преодолению проблемы незаконных финансовых потоков важнейшее значение имеет повышение прозрачности международной финансовой системы и укрепление сотрудничества между странами происхождения и странами назначения в деле борьбы с такими потоками. Для повышения прозрачности глобальной финансовой системы требуются коренные реформы.

III. Нынешние инициативы по пресечению незаконных финансовых потоков

24. На международном, региональном и национальном уровне существует целый ряд правовых документов и инициатив, направленных на решение проблемы незаконных финансовых потоков, в основном являющихся результатом

³³ См. <http://star.worldbank.org/corruption-cases/arw>.

³⁴ Niels Johannesen and Gabriel Zucman, "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown", Working Paper, No. 2012-4 (Paris School of Economics, 2012), p. 26. Размещено по адресу <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/74/86/51/PDF/wp201204.pdf>.

³⁵ Ibid., figure 4.

коррупции. Большинство из описанных ниже конвенций требуют от договаривающихся сторон криминализировать деятельность, осуществляемую в целях сокрытия или отмыwania доходов от коррупции, и предусмотреть меры по конфискации таких доходов.

А. Многосторонние инициативы

25. Организация Объединенных Наций на протяжении многих лет участвует в борьбе с переводом незаконных средств, полученных от коррупции³⁶. Данная тема активно обсуждалась в ходе подготовки проекта Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции³⁷. В Конвенции, ратифицированной 165 государствами (на 18 февраля 2012 года) и задающей комплексный ориентир для антикоррупционного законодательства, учреждений и действий государств-участников, возвращение незаконных средств признается в качестве основополагающего принципа. Пункт 3 а) статьи 57 устанавливает требование, в соответствии с которым запрашиваемое государство-участник "в случае хищения публичных средств или отмыwania похищенных публичных средств... возвращает конфискованное имущество запрашивающему Государству-участнику". Такой же принцип применяется по отношению к доходам от преступлений, охватываемых Конвенцией. Пункт 1 статьи 52 содержит требование, согласно которому каждое Государство-участник:

"принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений, на которые распространяется его юрисдикция... осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами или от имени любых вышеперечисленных лиц. Такие более жесткие меры контроля в разумной степени призваны выявлять подозрительные операции для целей представления информации о них компетентным органам".

26. В своей резолюции 1/4 Конференция государств – участников Конвенции учредила Межправительственную рабочую группу открытого состава по возвращению активов для оказания помощи Конференции в осуществлении ее мандата в области возвращения доходов от коррупции. В ее задачи входит оказание помощи в создании общей базы данных в области мер по возвращению активов, в частности, через посредство механизмов отслеживания, замораживания, ареста, конфискации и возвращения средств, использовавшихся при совершении коррупционных деяний и доходов от коррупции; определение потребностей в наращивании потенциала и поощрение сотрудничества между существующими двусторонними или многосторонними инициативами; содействие обмену информацией, оптимальными видами практики и идеями между го-

³⁶ См., например, резолюции 55/61, 55/188, 56/186, 57/244, 65/169 Генеральной Ассамблеи и резолюцию 2001/13 Экономического и Социального Совета. См. также доклады Генерального секретаря о предупреждении коррупции и перевода активов незаконного происхождения, борьбе с этими явлениями и возвращении таких активов, в частности в страны происхождения, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, A/65/90 и A/67/96.

³⁷ См. глобальное исследование по вопросу о переводе средств незаконного происхождения, особенно средств, полученных в результате коррупционных деяний, A/AC.261/12.

сударствами; и укрепление доверия в отношениях между запрашивающими и запрашиваемыми государствами и поощрение сотрудничества между ними³⁸.

27. В середине 2007 года УНП ООН и Всемирный банк совместно учредили Инициативу СтАР в целях поддержки международных усилий, призванных положить конец безопасным гаваням для средств, полученных коррупционным путем. Инициатива предлагает помощь в области наращивания потенциала, анализа мер политики и сбора актуальных данных и предоставляет техническую помощь по требованию стран, на оперативном уровне участвующих в расследовании дел о возвращении активов. Ею было опубликовано несколько исследовательских докладов и методик для практических работников, в том числе *Руководство по возврату активов для специалистов-практиков*³⁹. В 2012 году в рамках Инициативы СтАР была предоставлена техническая помощь в 16 странах или группах стран с учетом их конкретных потребностей, которую можно разделить на две категории: а) помощь странам, активно занимающимся делами о возвращении активов; и б) помощь в создании потенциала, необходимого для открытия и ведения дел о возвращении активов (A/67/96, пункт 33). Кроме того, в рамках Инициативы ведется пропаганда эффективного осуществления главы V Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и других стандартов в целях выявления, недопущения использования и возвращения доходов от коррупции.

28. Правовая база ОЭСР в области борьбы с подкупом включает в себя Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, Рекомендацию в отношении вычитаемости взяток должностным лицам иностранных государств из суммы налогооблагаемого дохода и Рекомендацию о дальнейшем противодействии подкупу иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках. Вместе с тем, в Конвенции подкуп рассматривается только с точки зрения предложения (т.е. готовности какого-либо лица уплатить взятку, а не вымогательства взятки кем-либо). Кроме того, она не охватывает такие вопросы, как использование офшорных финансовых центров и видов практики, препятствующих действенному расследованию коррупционных деяний и преследованию за них. ОЭСР отслеживает выполнение 30 своими государствами-членами обязательств по борьбе с коррупцией и возвращению активов и совместно с Азиатским банком развития участвует в Антикоррупционной инициативе для стран региона Азии и Тихого океана по вопросам возвращения активов и оказания взаимной юридической помощи⁴⁰.

29. Противодействие перемещению незаконных средств также стоит на повестке дня Африканского союза и Экономической комиссии для Африки. В марте 2011 года на четырех совместных ежегодных заседаниях Конференции министров экономики и финансов стран Африканского союза и Конференции министров финансов, планирования и экономического развития Экономической комис-

³⁸ См. записку Секретариата об активизации международных усилий в области возвращения активов: доклад о ходе работы по осуществлению мандатов в области возвращения активов, САС/COSP/WG.2/2012/3, пункт 2.

³⁹ Брюн Ж.-П. и др. М.: Альпина Паблишер, 2012. Размещено по адресу <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Asset%20Recovery%20Handbook%20-%20Russian.pdf>.

⁴⁰ См. OECD, *Behind the Corporate Veil: Using corporate entities for illicit purposes* (Paris, 2001); OECD/World Bank, *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments*; Asian Development Bank/OECD, "Asset Recovery and Mutual Legal Assistance in Asia and The Pacific: Proceedings of the 6th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational" (2008).

сии для Африки была принята резолюция 886 (XLIV) о незаконных финансовых потоках, предусматривающая учреждение группы экспертов высокого уровня по вопросу о незаконных финансовых потоках из Африки⁴¹. Цель группы экспертов состоит в проведении всесторонних и исчерпывающих исследований, призванных пролить свет на масштабы незаконных финансовых потоков и их последствия для национальных экономик, а также на последствия этого явления для жизни людей.

30. Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней предусматривает предупреждение и криминализацию коррупции, региональное сотрудничество и оказание взаимной юридической помощи, а также возвращение похищенных активов. Она охватывает целый ряд преступлений, включая подкуп (внутри страны и за рубежом), нецелевое использование имущества государственными должностными лицами, отмывание денег, злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение и сокрытие имущества.

31. В Европе существует несколько правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией. К числу документов Европейского союза относятся Конвенция 1997 года о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза, и Рамочное постановление 2003/568/JHA 2003 года о борьбе с коррупцией в частном секторе. Вместе с тем, оба этих документа касаются наказания за коррупцию, а не ее предупреждения. К антикоррупционным документам Совета Европы относятся Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, обе из которых были приняты в 1999 году.

32. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, которая была принята Организацией американских государств в марте 1996 года и вступила в силу в марте 1997 года, охватывает коррупцию в государственном секторе и предусматривает всеобъемлющую систему межгосударственного мониторинга и оценки ее соблюдения. Согласно Конвенции, коррупция включает в себя подкуп как внутри страны, так и за рубежом; незаконное обогащение; отмывание денег и сокрытие имущества.

33. В мае 2012 года Группа восьми в общих рамках Довильского партнерства для арабских стран, переживающих переходный период, приняла План действий в области возвращения активов. В этом плане страны Группы восьми обязуются выполнить всесторонний перечень действий, нацеленных на поощрение сотрудничества и помощи в расследовании дел, усилий по укреплению потенциала и оказания технической помощи в поддержку усилий арабских стран, переживающих переходный период, по возвращению активов, похищенных предыдущими режимами. В этом контексте 11–13 сентября 2012 года в Дохе состоялось учредительное заседание Арабского форума по возвращению активов, совместно организованное Катаром и Соединенными Штатами, председательствующими в Группе восьми, при технической поддержке со стороны Инициативы СтАР.

⁴¹ Группа экспертов, возглавляемая бывшим Президентом Южной Африки Табо Мбеки, включает видных деятелей из Африки и с других континентов, объединенных общей обеспокоенностью, а также авторитетом в области финансовых аспектов развития континента.

34. Кроме того, упоминания заслуживают Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности и ФАТФ. Инициатива является совместным начинанием гражданского общества, компаний и правительств, призванным обеспечить, чтобы информация о платежах, направляемых правительствам компаниями, работающими в секторе добывающей промышленности, обнародовалась как самими компаниями, так и правительствами⁴². Вместе с тем высказывалось мнение о том, что для придания большей актуальности инициативам добывающей промышленности с точки зрения усилий по противодействию незаконным финансовым потокам их требованиями по обеспечению прозрачности следует охватить не только доходы, но и лицензии, договоры, перемещение ресурсов и другие производственные факторы, а также государственные расходы⁴³. Кроме того, в этих инициативах следует учитывать актуальные вопросы справедливого налогообложения и уклонения от уплаты налогов.

35. ФАТФ, которая является межправительственным органом из 36 членов, представляющих большинство важнейших финансовых центров, была учреждена странами Группы семи в 1989 году, с тем чтобы стать международным органом по выработке политики в области борьбы с отмыванием денег⁴⁴. Она разрабатывает и пропагандирует стратегии по борьбе с "отмыванием денег, финансированием терроризма и другими связанными с этим угрозами целостности международной финансовой системы"⁴⁵. Хотя изначально ее режим предусматривал в первую очередь противодействие отмыванию денег, имеющих отношение к наркоторговле, в последнее время ФАТФ уделяет повышенное внимание проблеме отмывания доходов от коррупции⁴⁶. В феврале 2012 года ФАТФ приняла новый набор рекомендаций, которые в случае их отражения в национальном законодательстве сделают возможным обеспечить, чтобы национальное законодательство более эффективно препятствовало сокрытию незаконных денег в секретных юрисдикциях.

В. Национальные инициативы

36. Многие страны приняли законодательство по борьбе с отмыванием денег, позволяющее банкам и другим финансовым посредникам раскрывать личность сторон в соглашениях или сообщать о любых подозрительных операциях.

⁴² См. <http://eiti.org/>.

⁴³ Philippe Le Billon, *Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?* U4 issue No. 13 (November 2011).

⁴⁴ Ключевая проблема для ФАТФ в годы ее становления заключалась в достижении международного признания ее рекомендаций за пределами государств, участвующих в ФАТФ. Однако в 1998 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции S-20/4 D о борьбе с отмыванием денег приняла Политическую декларацию и План действий, в которых она определила рекомендации ФАТФ в качестве "стандарта" на основе которого "следует давать оценку" принимаемым отдельными государствами "мерам по борьбе с отмыванием денег". См. также резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи; резолюцию 1617 (2005) Совета Безопасности; и Политическую декларацию и План действий 2009 года по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков.

⁴⁵ См. <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus> (проверено 19 февраля 2013 года).

⁴⁶ См. FATF/OECD, *Laundering the Proceeds of Corruption* (Paris, 2011).

37. Некоторые страны в последнее время ввели в действие меры, в соответствии с которыми компании, зарегистрированные на их фондовой бирже, обязаны представлять информацию о своей финансовой деятельности в разбивке по странам. Например, Закон Додда-Франка в Соединенных Штатах обязывает добывающие компании, зарегистрированные на Нью-йоркской фондовой бирже, раскрывать информацию о своей финансовой деятельности во всем мире отдельно по каждой стране. 22 августа 2012 года Комиссия по ценным бумагам и биржам США выпустила обязательные правила, призванные обеспечить исполнение содержащихся в Законе Додда-Франка положений о раскрытии информации компаниями нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. Предполагается, что начиная с 2014 года 1 100 компаний должны будут приступить к раскрытию информации о платежах, перечисляемых ими правительствам, в разбивке по странам и конкретным проектам. В настоящее время рассматривается директива, вводящая требование о представлении отчетности по каждой стране транснациональными компаниями в Европейском союзе⁴⁷. Распространение требований о представлении отчетности в разбивке по странам на Европейский союз стало бы важным шагом, поскольку, как было отмечено, из 350 газовых, нефтяных и добывающих компаний, зарегистрированных, например, на Лондонской фондовой бирже, только 14 компаний будут обязаны отчитываться перед Комиссией по ценным бумагам и биржам в Соединенных Штатах⁴⁸. До сих пор такие инициативы в основном ограничивались добывающей промышленностью.

38. Начиная с 2001 года правительство Швейцарии организует неофициальные совещания правительственных экспертов по возвращению активов в Лозанне. В 2011 году по инициативе правительства был принят новый законодательный акт – Закон о реституции незаконных активов, который дополняет Федеральный закон о международной взаимной правовой помощи в уголовных делах и предоставляет дальнейшие правовые основания для замораживания и репатриации активов политически влиятельных лиц (т.е. глав государств и высокопоставленных государственных должностных лиц, присваивающих государственные средства) в тех случаях, когда процедуры взаимной правовой помощи не возымели желаемого действия. Страна возвратила в страны происхождения примерно 1,7 млрд. швейцарских франков.

39. Независимый эксперт приветствует вышеупомянутые многосторонние и национальные инициативы. Вместе с тем в отношении эффективности ряда национальных инициатив остаются некоторые вопросы, которые могут свидетельствовать о необходимости усиления регулирования со стороны затрагиваемых государств. Например, в ноябре 2012 года Швейцарский орган по надзору за финансовым рынком опубликовал оценку обязательств швейцарских банков по проявлению должной осмотрительности при работе с активами политически влиятельных лиц. Исследованием было установлено, что швейцарские банки в 22 из 29 случаев корректно выявили среди клиентов политически влиятельных лиц. Вместе с тем в исследовании отмечалось, что один из банков в своей работе пользовался крайне узким определением политически влиятельных лиц и что в двух случаях с политически влиятельным лицом намеренно обращались как с обычным клиентом, хотя сотрудникам банка было известно, что клиент подпа-

⁴⁷ См. http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/other_en.htm и http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm.

⁴⁸ Marta Ruiz and Maria José Romero, *Exposing the lost billions: How financial transparency by multinationals on a country by country basis can aid development* (Brussels, Eurodad, 2010), p. 21.

дает под категорию высокого риска⁴⁹. Аналогичным образом, хотя в ежегодном докладе швейцарского Бюро по приему сообщений об отмывании денег за 2011 год отмечалось резкое – на 40% – увеличение в 2010–2011 годах числа полученных им от швейцарских коммерческих банков уведомлений о подозрительной деятельности⁵⁰ и некоторые наблюдатели посчитали это признаком повышения эффективности официальных мер по борьбе с отмыванием денег, швейцарские неправительственные организации подвергли сомнению данный вывод, указав, что резкий рост числа обращений в Бюро, скорее, свидетельствует о давлении, оказываемом на международном уровне, поскольку многие швейцарские банки много лет сотрудничали с коррумпированными клиентами из Северной Африки, прежде чем правительство Швейцарии приняло решение заморозить их активы⁵¹.

40. Независимый эксперт считает целесообразным разрабатывать любые меры противодействия незаконным финансовым потокам, памятуя о необходимости поощрять осуществление прав человека населения, проживающего в странах происхождения незаконных средств, особенно бедных лиц, которые в первую очередь страдают от пагубных последствий нехватки ресурсов, вызванной незаконным выводом финансовых средств. При этом такой подход соответствовал бы прямо или косвенно выраженному в большинстве антикоррупционных конвенций признанию негативного воздействия незаконных финансовых потоков на развитие, управление и права человека⁵².

С. Другие инициативы

41. Ряд неправительственных организаций сыграл важную роль в деле выявления коррупции и недостаточной осмотрительности со стороны международных банков, а также привлечения внимания к негативным последствиям незаконных средств для верховенства права и осуществления экономических, социальных и культурных прав. К их числу относятся организации "За безупречность глобальной финансовой системы", "Глоубал уитнесс", "Международная транспарентность", "Публикуй, что платишь", Сеть за справедливое налогообложение, "Христианская помощь", ЕВРОДАД, "Акцъон финанцплац Швайц" и многие другие. Некоторые из этих организаций активно участвуют в работе Це-

⁴⁹ Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA), "Due diligence obligations of Swiss banks when handling assets of "politically exposed persons: An investigation by FINMA" (Bern, 2011), p. 7.

⁵⁰ Switzerland, Money Laundering Reporting Office, *Annual Report 2011* (Bern, Federal Office of Police, 2012), p. 3.

⁵¹ Bern Declaration, "Geldwäscherei – Sorgfaltspflicht der Banken greift nicht", 14 May 2012. Размещено по адресу www.evb.ch/p25020100.html.

⁵² Угроза, которую представляет коррупция для пользования правами человека, признается, в частности, в конвенциях о борьбе с коррупцией Африканского союза и Совета Европы. Так, в преамбуле к Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней содержится ссылка на осознание государствами-участниками "необходимости... укреплять поощрение экономических, социальных и политических прав в соответствии с положениями Африканской хартии прав человека и народов и других соответствующих договоров по правам человека" (пункт 4), а в пункте 4 статьи 2 в качестве одной из целей Конвенции провозглашается поощрение "социально-экономического развития посредством устранения препятствий для пользования экономическими, социальными и культурными правами, а также гражданскими и политическими правами". В преамбулах к обеим конвенциям Совета Европы подчеркивается, что коррупция угрожает осуществлению прав человека (Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, пункт 5, и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, пункт 5).

левой группы по финансовой безупречности и экономическому развитию, консорциуме правительств и исследовательских и информационно-пропагандистских организаций, цель которого состоит в достижении большей прозрачности в глобальной финансовой системе в интересах развивающихся стран.

42. Ряд организаций проводит кампании за совершенствование национального законодательства и стратегий в целях сокращения масштабов оттока незаконных средств из развивающихся стран или обеспечения их репатриации либо предоставляет техническую помощь правительствам, предпринимающим усилия по противодействию отмыванию денег и возвращению активов. Например, Международный центр по возвращению активов при Базельском институте управления в Швейцарии содействует органам власти в укреплении их возможностей по обеспечению ареста, конфискации и возвращения доходов от коррупции и отмывания денег. С этой целью Центр организует интерактивные выездные учебные программы, учитывающие потребности каждой страны, которые планируются и разрабатываются в целях совершенствования умений и навыков следователей и прокуроров в области анализа, расследования и производства сложных дел о коррупции, финансовых преступлениях и отмывании денег. Центр также оказывает помощь странам, содействуя оказанию взаимной правовой помощи и предоставляя консультации соответствующим правоохранительным органам при работе с конкретными делами о возвращении активов⁵³.

43. Утштайнский ресурсный центр по борьбе с коррупцией в Норвегии помогает специалистам-практикам доноров более эффективно решать проблемы коррупции при оказании помощи в целях развития. Утштайнский центр распространяет актуальные материалы по борьбе с коррупцией, в том числе данные собственных прикладных исследований, через хорошо укомплектованный сетевой ресурсный центр и проводит выездное и онлайн-обучение по мерам и стратегиям борьбы с коррупцией для партнерских агентств и взаимодействующих с ними организаций⁵⁴.

D. Роль международной помощи и сотрудничества

44. Успешная репатриация незаконных средств в страны происхождения и предупреждение дальнейшего незаконного оттока финансовых средств требует согласованных усилий международного сообщества. В связи с этим в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и всех других договорах по проблеме коррупции содержатся положения о международном сотрудничестве и/или взаимной правовой помощи⁵⁵.

45. Следует отметить, что международное сотрудничество в целях развития, как и в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав, является обязанностью всех государств. Принцип международной помощи и сотрудничества особо выделяется во Всеобщей декларации прав человека (статья 28); Декларации о праве на развитие (пункт 3 статьи 3); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 2, статьи 22 и 23) и Конвенции о правах ребенка (статья 4).

⁵³ См. www.baselgovernance.org/icar/.

⁵⁴ См. www.u4.no/.

⁵⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, главы IV и V; Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, статья 19; Межамериканская конвенция против коррупции, статья XIV; Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, статьи 9 и 12.

46. В контексте преодоления вызовов в области прав человека и развития, возникающих в результате перенаправления ресурсов посредством незаконных финансовых потоков, важно отметить, что государства связаны обязательством обеспечивать соблюдение прав на прожиточный минимум для всех лиц. Согласно пункту 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, государство-участник обязуется принять "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" необходимые меры к тому, чтобы постепенно обеспечить осуществление всех прав, провозглашенных в Пакте. Признается, что выражение "имеющиеся [у него] ресурсы" означает как ресурсы внутри государства, так и ресурсы, которые могут быть получены от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества⁵⁶. Кроме того, международная помощь и сотрудничество должны быть направлены на установление такого социального и международного порядка, при котором могут быть полностью осуществлены права и свободы, закрепленные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

IV. Незаконные средства, возвращение активов и права человека

47. Поскольку работа Независимого эксперта по предмету резолюции 19/38 еще не завершена, в настоящем разделе приводятся некоторые предварительные замечания о последствиях нерепатриации незаконных средств в страны происхождения для осуществления прав человека. В окончательном докладе Независимого эксперта по этому вопросу будет содержаться подробный анализ последствий, основанный на опыте целого ряда развивающихся стран, для которых бич незаконных финансовых потоков имел наиболее тяжелые последствия⁵⁷.

⁵⁶ См. замечание общего порядка № 3 (1990 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников, пункт 13.

⁵⁷ Широкое освещение в последнее время получил пример Замбии. Согласно докладу организации "За безупречность глобальной финансовой системы", с 2001 по 2010 год Замбия в результате незаконных финансовых потоков лишилась 8,8 млрд. долл. США, из которых 4,9 млрд. долл. США объясняется искажением счетов-фактур по торговым операциям. Это огромная сумма для бедной развивающейся страны, имеющей внешний долг в размере 2,5 млрд. долл. США и по индексу человеческого развития занимающей 164-е место среди 187 стран. В 2011 году ВВП Замбии составил 19,2 млрд. долл. США, а ее ВВП на душу населения равнялся 1 413 долл. США. Доходы, собранные правительством, составили в общей сложности 4,3 млрд. долл. США. Незаконный вывод финансовых средств истощает ресурсы страны, необходимые для экономического развития и капиталовложений в социальную сферу. Данные потери также означают, что правительству приходится прибегать к заимствованиям из внешних источников. В 2012 году правительство выпустило еврооблигации на сумму 750 млн. долл. США, в результате чего внешний долг страны резко возрос с 1,6 млрд. долл. США до примерно 2,5 млрд. долл. США. Характерно, что такой незаконный вывод средств сопровождается оттоком за счет законного избегания налогов компаниями, в основном посредством злоупотреблений в ходе трансфертного ценообразования в добывающем секторе. По мнению заместителя Министра финансов страны Майлса Сампы, ежегодно в результате избегания налогов транснациональными компаниями, работающими в Замбии, теряется сумма в 2 млрд. долл. США. Из всех крупнейших транснациональных компаний, экспортирующих медь и другие металлы из Замбии, лишь "одна или две" официально отразили в своей отчетности прибыль, а остальные, таким образом, не платят налог на прибыль компаний. Предполагается, что готовящееся правительство законодательство по ликвидации пробелов, делающих

48. Общеизвестно, что незаконные средства (в том числе доходы от преступной деятельности, коррупции, отмывания денег и уклонения от уплаты налогов) отвлекают ресурсы, предназначенные для развития, подрывая тем самым усилия правительства по предоставлению основных услуг и его способность выполнять свои обязательства в области прав человека⁵⁸. Перенаправление ресурсов вследствие незаконных финансовых потоков и нерепатриация этих средств сокращают имеющиеся у стран происхождения "максимальные пределы ресурсов" для полноценного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Данные последствия ощущаются в первую очередь бедным населением.

49. Нерепатриация незаконных средств имеет также последствия для верховенства права в стране происхождения. Если одновременно существуют значительные стимулы и реальные возможности для экспорта незаконно приобретенного богатства, то велика вероятность усугубления вреда, наносимого правопорядку. Было отмечено, что "возможность надежно спрятать незаконный капитал в налоговых убежищах является однозначным стимулом для коррупции и других незаконных видов деятельности, например искаженного трансфертного ценообразования. Вероятность обнаружения снижается, а следовательно, растут потенциальные доходы"⁵⁹. Если отдельные группировки политической элиты способны или готовы накапливать богатство путем его незаконного вывода, то экономическое неравенство усугубляется, а стимулы к укреплению налоговых органов, полномочий по расследованию полицейских служб, независимости судебных органов и органов общественного контроля находятся на низком уровне. Особенно остро данная проблема стоит в развивающихся странах, которые сталкиваются с ресурсными ограничениями при создании обеспеченных всем необходимым и независимых учреждений для решения таких сложных проблем, как искаженное трансфертное ценообразование.

возможным уход от налога на прибыль компаний, и введение уголовной ответственности за искаженную отчетность позволит правительству дополнительно получать 1,5 млрд. долл. США в год. Это увеличит доходы национального бюджета на 35% и откроет возможности для столь необходимых капиталовложений в образование, здравоохранение или инфраструктуру. См. Sarah Freitas, "What Billions in Illicit and Licit Capital Flight Means for the People of Zambia", Task Force on Financial Integrity and Economic Development, 13 December 2012, размещено по адресу www.financialtaskforce.org/2012/12/13/what-billions-in-illicit-and-licit-capital-flight-means-for-the-people-of-zambia; Christian Aid, "Zambia must launch copper mining tax probe, says Christian Aid partner", 18 February 2011, размещено по адресу www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/February-2011/zambia-launch-copper-mining-tax-probe-christian-aid-partner-1802.aspx; Christian Aid, *Blowing the whistle: Time's Up for Financial Secrecy* (London, Christian Aid, May 2010), p. 23, размещено по адресу www.christianaid.org.uk/images/blowing-the-whistle-a-week-report.pdf; Matthew Hill, "Zambia Says Tax Avoidance Led by Miners Costs \$2 Billion a Year", Bloomberg News, 25 November 2012, available from www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html.

⁵⁸ См., например, A/HRC/19/42. Во всех международно-правовых документах, касающихся коррупции, признается, что этот бич подрывает экономическое развитие.

⁵⁹ Mick Moore, "The Practical Political Economy of Illicit Flows" in Peter Reuters (ed.), *Draining Development*, p. 474.

50. Усилия по возвращению активов важно рассматривать в комплексе с целым рядом усилий, которые должны предпринимать государства для выполнения своих обязательств в области прав человека. Как подчеркивается в исследовании УВКПЧ по этому вопросу, такие "обязательства распространяются как на страны происхождения, так и на страны, получающие средства незаконного происхождения, с учетом принципа международного сотрудничества и помощи в интересах осуществления прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав" (A/HRC/19/42, пункт 24).

51. Кроме того, при правозащитном подходе к возвращению активов следует учитывать стратегические последствия, связанные с использованием возвращенных незаконных средств. В рамках Инициативы СтАР подчеркивалось, что вопрос об использовании возвращенных активов суверенно решается страной, возвращающей свою похищенную собственность. Вместе с тем в исследовании, посвященном распоряжению возвращенными активами, ею был сделан вывод о том, что "страны, избравшие политику открытости и прозрачности при разработке схем распоряжения возвращенными активами, извлекли пользу из такого подхода"⁶⁰.

52. Независимый эксперт поддерживает эту точку зрения. По его мнению, уважение и соблюдение правозащитных принципов прозрачности, подотчетности и участия является важнейшим условием обеспечения разумного использования репатриированных незаконных средств. Он разделяет также проводимую в исследовании УВКПЧ мысль о том, что "решения о выделении ресурсов не могут приниматься за закрытыми дверями, они должны носить публичный и открытый характер и должным образом отражать требования гражданского общества. В некоторых случаях отсутствие прозрачности и участия при принятии решений о выделении средств может привести к использованию возвращенных активов для совсем иных целей, нежели те, на которые направлены правозащитные принципы" (A/HRC/19/42, пункт 30). Как было подчеркнуто в исследовании, поскольку "возвращенные ресурсы не относятся к категории прогнозируемых или государственных доходов, государства должны распоряжаться ими в соответствии со своим обязательством выделять максимум наличных ресурсов на осуществление экономических, социальных и культурных прав. Это служит отправной точкой, с которой начинаются меры, обязательные к выполнению в связи с репатриированными средствами" (там же, пункт 28.)

53. В этой связи заслуживает упоминания недавно высказанная Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование мысль о том, что реституция незаконных средств, замороженных Европейским союзом, дала бы возможность Тунису обеспечить и укрепить осуществление права на образование⁶¹. В странах, переживающих переходный период, возвращенные незаконные активы могут также помочь государствам в выполнении их обязательств по предоставлению возмещения жертвам нарушений прав человека предыдущим режимом⁶². Хотя возвращенные активы не являются всеобъемлющим решением проблемы финансирования инициатив в области правосудия в переходный пе-

⁶⁰ StAR Initiative, *Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations* (Washington, D.C., 2009), p. xi.

⁶¹ Special Rapporteur on the right to education, "Restitution de fonds à la Tunisie: une chance unique pour l'éducation", News Release, 21 December 2012. Размещено по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12907&LangID=E.

⁶² См. OHCHR, *Rule-of-law tools for Post-Conflict States: Reparations programmes* (New York and Geneva, 2008). Размещено по адресу www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf.

риод и программ предоставления возмещений, они направлялись, например в Перу, на меры в области борьбы с коррупцией и правосудия переходного периода, включая установление истины и предоставление возмещений⁶³. Это особенно справедливо в том случае, если возвращенные незаконные средства относятся к активам, которые контролировали политически влиятельные лица, предположительно, несущие прямую или косвенную ответственность за прошлые нарушения прав человека, включая нарушения экономических, социальных и культурных прав.

54. По данным исследования, проведенного по заказу Европейского парламента, в Европейском союзе имеется всеобъемлющая нормативно-правовая база для выявления, отслеживания, ареста и конфискации доходов от организованной преступной деятельности на территории Европейского союза. Однако осуществление этой нормативно-правовой базы происходит медленными темпами. Кроме того, не существует правил, регулирующих повторное использование конфискованных активов в социальных целях, и большинство государств – членов Европейского союза не имеют нормативных положений, предусматривающих использование конфискованных активов в интересах гражданского общества или в социальных целях⁶⁴.

55. Права человека имеют значение также и при аресте и замораживании доходов от коррупции или иной преступной деятельности. В этой связи следует отметить, что ряд положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции подвергались сомнению с точки зрения прав человека. Пунктом 8 статьи 31 Конвенции предусматривается, что лицо, совершившее преступление, обязано доказать законное происхождение не только предполагаемых доходов от преступления, но и другого имущества, подлежащего конфискации. Вместе с тем в исследовании УВКПЧ отмечается, что "аналогичные положения подверглись анализу в рамках ряда дел, послуживших прецедентами для установления обязательных условий, которые требуется соблюдать во избежание нарушения права на надлежащее судебное разбирательство. На основе таких прецедентов было установлено, что право на презумпцию невиновности не является абсолютным правом и что правовая презумпция в уголовном праве сама по себе не носит ограничительный характер в отношении этого права при условии, что государства отдают себе отчет в важность рассматриваемых вопросов и соблюдают право на защиту" (A/HRC/19/42, пункт 46).

56. Наконец, незаконные финансовые потоки должны вызывать обеспокоенность по поводу соблюдения прав человека не только государств. Хотя государства в первую очередь обязаны соблюдать, защищать и осуществлять права человека, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека требуют от предприятий "избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в рамках своей деятельности и устранять последствия такого воздействия в случае, когда оно имело место" (руководящий принцип 13). Предприятия, которые посредством незаконного трансфертного ценообразования, уклонения от уплаты налогов или

⁶³ Аргумент в пользу более активного применения правосудия переходного периода в отношении коррупции и экономических преступлений, см., в частности, в Ruben Carranza, "Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?" *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, No. 3 (2008), pp. 310–330.

⁶⁴ См. European Parliament, *The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes* (Brussels, 2012).

коррупции способствуют незаконному выводу значительных финансовых средств и подрывают способность государств к постепенному достижению полной реализации экономических, социальных и культурных прав, оказывают неблагоприятное воздействие на права человека. Это особенно актуально в тех случаях, когда они работают на территории государств, испытывающих трудности с выполнением минимальных обязательств в отношении основных прав человека. Это касается также поставщиков услуг в области создания фондов доверительного управления и компаний, а также банков, которые не применяют базовых стандартов должной осмотрительности, оказывая услуги или содействуя в отмывании и сокрытии незаконных средств в офшорных финансовых центрах.

V. Дальнейшие шаги

57. В ближайшие несколько месяцев Независимый эксперт продолжит сбор информации для исследования, о проведении которого просил Совет. Учитывая сложность данной темы и крайний дефицит эмпирических данных о последствиях незаконных финансовых потоков для прав человека и развития, он считает возможным подготовить всеобъемлющее исследование только после широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая государства, органы и учреждения Организации Объединенных Наций, а также других международных и региональных субъектов, участвующих в противодействии переводу средств незаконного происхождения или содействующих возвращению и репатриации похищенных активов. В частности, он намерен созвать по данному вопросу экспертное совещание с привлечением экспертов из всех регионов. Для этого им была определена группа ключевых экспертов. По этой причине Независимый эксперт просит Совет рассмотреть возможность выделения достаточных средств на эту деятельность, которую он считает важной составляющей своих усилий по выполнению мандата, установленного в резолюции 19/38⁶⁵.

58. Независимый эксперт рассчитывает при наличии соответствующих ресурсов созвать совещание экспертов и завершить подготовку доклада для представления совету в ближайшее возможное время.

⁶⁵ В сентябре 2012 года Независимый эксперт подготовил совещание экспертов по вопросу о незаконных средствах и правах человека с целью получить для исследования, просьба о котором содержится в резолюции 19/38, информацию, отражающую опыт регионов в отношении воздействия нерепатриации незаконных средств в страны происхождения на осуществление прав человека в таких странах. Совещание, однако, было отменено, в частности по причине недостатка ресурсов, которые смогло выделить на него УВКПЧ. Представляется, что отсутствие в резолюции 19/38 явной выраженной просьбы о проведении такой консультации привело к тому, что данное мероприятие не было предусмотрено в заявлении о вытекающих из проекта резолюции последствиях для бюджета по программам. Согласно заявлению о последствиях для бюджета по программам, для подготовки исследования, запрошенного в резолюции 19/39, требовалось только оказание консультативных услуг в течение трех месяцев "в целях содействия Независимому эксперту в отношении технических аспектов исследования" и "конференционных услуг в целях перевода исследования".

VI. Вывод

59. Масштабы и увеличение объема незаконных средств, порождаемых преступностью, коррупцией, хищением и уклонением от уплаты налогов, а также их социально-экономические последствия свидетельствуют о необходимости решительных ответных политических мер, которые не только ограничат эти потоки, но и в достаточной мере обеспечат странам происхождения возможность направлять максимальный объем имеющихся ресурсов на цели осуществления экономических, социальных и культурных прав в соответствии с обязательствами, предусмотренными соответствующими международно-правовыми документам по правам человека.

60. Для разработки действенных стратегий в целях решения проблемы незаконных средств и обеспечения их репатриации в страны происхождения важно иметь представление о методах и каналах незаконного перевода средств, странах происхождения и размещения таких средств, а также существующих правовых документах и других инициативах, призванных ограничивать такие потоки. В настоящем промежуточном докладе, представленном во исполнение резолюции 19/38 Совета по правам человека, был изложен обзор этих вопросов. В окончательном докладе Независимого эксперта по данной теме будут подробно освещены последствия нерепатриации незаконных средств для развития и осуществления прав человека и предложены рекомендации относительно стратегий противодействия незаконным финансовым потокам, с тем чтобы обеспечить использование максимального объема имеющихся ресурсов для полного осуществления всех прав человека.

61. Независимый эксперт надеется продолжить свои консультации и диалог со всеми заинтересованными сторонами в целях получения достаточной информации для всеобъемлющего исследования по этому важному вопросу в соответствии с просьбой Совета.
