Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
15 June 2017
Russian
Original: English

Межправительственная рабочая группа открытого состава по возвращению активов
Вена, 24 и 25 августа 2017 года
Пункт 4 (a) предварительной повестки дня*
Тематические обсуждения: активный и своевременный обмен информацией в соответствии со статьей 56 Конвенции

Активный и своевременный обмен информацией в соответствии со статьей 56 Конвенции

Записка Секретариата

I. Введение

1. В своей резолюции 6/2 Конференция поручила Рабочей группе приступить к процессу определения наилучших видов практики и разработки руководящих принципов, касающихся обеспечения активного и своевременного обмена информацией, с тем чтобы соответствующие государства-участники могли принимать надлежащие меры, в соответствии со статьей 56 Конвенции.

2. Конференция государств – участников Конвенции неоднократно акцентировала внимание на статье 56. Она настоятельно призвала государства-участники «использовать упреждающий подход к вопросам международного сотрудничества в области возвращения активов, в полной мере используя механизмы, предусмотренные в главе V Конвенции, в том числе путем … представления по собственной инициативе информации о доходах от преступлений другим государствам-участникам»[1]. Конференция неоднократно признавала трудности, с которыми сталкиваются государства при выявлении и отслеживании доходов от коррупции[2], и значение статьи 56[3]. Конференция также неоднократно настоятельно призывала государства-участники «в срочном порядке рассмотреть возможность для осуществления пункта 4 статьи 46 и статьи 56 Конвенции»[4] и «поддержать разработку и применение существующих надежных средств для обмена информацией в целях максимально возможной активизации заблаговременного и спонтанного обмена информацией в рамках международного правоохранительного сообщества»[5]. Наконец, Конференция настоятельно призвала государства-участники «при использовании процедур досу-

* CAC/COSP/WG.2/2017/1.
[1] Резолюции 3/3, пункт 2; 4/4, пункт 3; 5/3, пункт 8; см. также пункт 15 резолюции 5/3.
[2] Резолюции 4/4, пункт 8 преамбулы; 5/3, пункт 21 преамбулы; 6/3, пункт 7 преамбулы.
[3] Резолюции 5/3, пункт 11 преамбулы; и 6/2, пункты 7 и 8 преамбулы.
[4] Пункты 26 и 27 резолюции 5/3.
[5] Пункт 17 резолюции 5/3.

Просьба отправить на вторичную переработку

дебного урегулирования и других альтернативных правовых механизмов для урегулирования дел, связанных с коррупцией, активно обмениваться информацией без предварительного запроса, с тем чтобы уже на ранних этапах процесса привлекать к участию все заинтересованные государства-участники, в соответствии с пунктом 4 статьи 46, пунктом 1 (f) статьи 48 и статьей 56 Конвенции»[6].

3. Межправительственная рабочая группа открытого состава по возвращению активов провела тематическое обсуждение, в частности, статьи 56 (Специальное сотрудничество) на своем седьмом совещании, проходившем в Вене 29 и 30 августа 2013 года[7]. Рабочая группа пришла к выводу, что государствам-участникам следует безотлагательно рассмотреть вопрос об осуществлении пункта 4 статьи 46 и статьи 56 Конвенции о раскрытии информации без предварительной просьбы (пункт 54 доклада Рабочей группы). Рабочая группа сочла, что ранние контакты и обмен информацией до начала формальных процедур запроса об оказании взаимной правовой помощи являются критически важным элементом успеха процессов возвращения активов[8].

4. Для подготовки к предстоящему обсуждению в рамках Рабочей группы и с целью приступить к процессу определения наилучших видов практики и разработке руководящих принципов, касающихся обеспечения активного и своевременного обмена информацией, Секретариат 2 мая 2017 года распространил среди государств-участников вербальную ноту с просьбой представить соответствующую информацию по данной теме. Секретариат получил ответы от 10 государств-участников (Армения, Венесуэла (Боливарианская Республика), Германия, Монголия, Перу, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Украина, Чехия и Швейцария).

5. При подготовке настоящего документа были использованы не только ответы, полученные на вербальную ноту, но и ряд публикаций в рамках Инициативы СтАР[9], и Руководство для обсуждения, подготовленное для проведения тематического обсуждения, состоявшегося в 2013 году[10]. Кроме того, были использованы рабочие резюме и страновые доклады о закончившихся обзорах 156 государств-участников. В настоящее время происходит также обновление исследования «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», с тем чтобы отразить в нем результаты всех проведенных до настоящего времени обзоров, и окончательный вариант этого исследования будет представлен на седьмой сессии Конференции государств-участников, которая будет проходить 6-10 ноября 2017 года[11]. В настоящее время имеется не так много информационного материала об осуществлении статьи 56, полученного в ходе страновых обзоров, ввиду того, что второй цикл обзора только начался[12]. В связи с этим информация об осуществлении пункта 4 статьи 46 является приблизительной, допускающей построение прогнозов о ходе осуществления статьи 56. Вместе с тем, исходя из того, что между этими статьями существуют некоторые важные различия, необходимо пом-

---

[6] Пункт 10 резолюции 6/2.

[7] Руководство для обсуждения, которое готовилось для этого тематического обсуждения, содержится в документе CAC/COSP/WG.2/2013/2.

[8] Доклад о работе совещания Межправительственной рабочей группы открытого состава по возвращению активов, проходившего в Вене 29 и 30 августа 2013 года; пункты 54 и 56 документа CAC/COSP/WG.2/2013/4.

[9] Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery (2014); Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery (2013); Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (2011); Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action (2011).

[10] CAC/COSP/WG.2/2013/2.

[11] Исследование «Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в соответствии со статьей 46 («Добровольное раскрытие информации»)» готовится к изданию.

[12] Имеющаяся в настоящее время информация публикуется по следующему адресу: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html.

нить, что получаемые результаты могут меняться по мере поступления информации об осуществлении статьи 56.

6. Целью настоящего документа является подготовка основы для проведения в рамках Группы обсуждений вопросов разработки наилучших видов практики и руководящих принципов для активного и своевременного обмена информацией. Для этого в нем представлен обзор существующей международно-правовой основы и отражены сведения о состоянии соответствующего национального законодательства и страновой практики, а также даются некоторые примеры.

II. Правовые и практические аспекты активного и своевременного обмена информацией

1. Статья 56

7. Статья 56 Конвенции гласит, что «без ущерба для своего внутреннего законодательства каждое Государство-участник стремится принимать меры, позволяющие ему препровождать, без ущерба для его собственного расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства, информацию о доходах от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, другому Государству-участнику без предварительной просьбы, когда оно считает, что раскрытие такой информации может способствовать получающему ее Государству-участнику в возбуждении или проведении расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства или может привести к направлению этим Государством-участником просьбы в соответствии с настоящей главой Конвенции».

8. Статья 56 представляет собой важный шаг вперед в области развития международного сотрудничества, которое до настоящего времени основывалось на принципе предоставления информации или помощи только по просьбе другого государства-участника[13]. Эта практика не нова, поскольку она применяется в других областях международного права, в том числе по налоговым вопросам[14]. Вообще говоря, под предоставлением информации по собственной инициативе, сотрудничеством по собственной инициативе или раскрытием сведений по собственной инициативе понимается факт предоставления другой юрисдикции информации, которая, по всей вероятности, имеет актуальное значение для другой юрисдикции, хотя эта другая юрисдикция ее предварительно не запрашивала, независимо от того, через какое учреждение или в какой форме такая информация предоставляется[15].

9. В числе девяти ключевых принципов эффективного содействия возвращению активов, принятых Рабочей группой по противодействию коррупции «Группы 20» в Каннах (2011 год), есть принцип 7 о раскрытии информации по собственной инициативе, который гласит: «7. Активно участвовать в деятельности международных сетей сотрудничества; … e) поощрять раскрытие информации соответствующими внутренними органами по собственной инициативе, активная форма оказания помощи, которая сигнализирует иностранной юрисдикции о том, что в раскрывающей информацию юрисдикции ведется

[13] Техническое руководство, стр. 235.

[14] Например, в статье 7 (a)-(e) Многосторонней конвенции о взаимной административной помощи в вопросах налогообложения, разработанной совместными усилиями ОЭСР и Советом Европы в 1988 году, и поправки к ней, внесенные в 2010 году на основании Протокола.

[15] См. также CAC/COSP/WG.2/2013/2.

уголовное расследование, и указывает на то, что существующее свидетельство может представлять интерес»[16].

10. Кроме того, в проекте Лозаннских руководящих принципов (Практические руководящие принципы эффективного возвращения похищенных активов), разработанных 30 государствами – участниками Конвенции в тесном взаимодействии с Международным центром по возвращению активов и при поддержке со стороны Инициативы СтАР и процитированных Конференцией государств-участников в ее резолюциях 6/2 и 6/3, содержится рекомендация, в соответствии с которой «запрашивающие и запрашиваемые юрисдикции должны полностью поддерживать процессы друг друга путем предоставления дополнительной информации по собственной инициативе, когда это возможно, и оперативно обрабатывать действительные запросы на оказание ВПП»[17].

2. Контекст статьи 56 в Конвенции

11. Статья 56 действует в тесном взаимодействии с другими статьями Конвенции[18].

a) текст пункта 4 статьи 46 почти идентичен тексту статьи 56, за исключением нескольких отличий:

- если пункт 4 статьи 46 полностью лишен императивности («могут передавать»), то статья 56 содержит обязательство на этот счет («стремиться принимать меры, позволяющие ему препровождать»);
- в пункте 4 статьи 46 говорится о передаче информации компетентными органами, однако в статье 56 преследуется цель отразить принятие мер, позволяющих осуществлять такую передачу;

---

[16] Few and Far (Footnote 9) Appendix B, стр. 68; см. также “G20 Anti-Corruption Working Group, Nine Key Principles of Asset Recovery. Benchmarking Survey”. https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/asset_recovery_country_profiles.pdf.

[17] Текст проекта руководящих принципов содержится в документе CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.4.

[18] Во время переговоров по тексту Конвенции проект статьи 56 находился в проекте статьи о «специальном сотрудничестве» и был включен во вторую часть скользящего текста в документе A/AC.261/3 (Part IV), в котором были сведены воедино предложения, представленные Перу (A/AC.261/IPM/11) и Соединенными Штатами (A/AC.261/IPM/10) в ходе неформального подготовительного совещания Специального комитета для работы над конвенцией против коррупции, проходившего в Буэнос-Айресе 4-7 декабря 2001 года. Проект этого текста был размещен рядом с положением об ускорении признания приговоров суда с целью оказания содействия возвращению активов, который в конечном итоге не был принят в качестве части Конвенции, и вместе с положением об обязательстве государства-участника уведомлять финансовые учреждения, подпадающие под его юрисдикцию, о личности нынешних и бывших юридических лиц, к банковским счетам которых будут применяться, как ожидается, усиление меры контроля, который в конечном итоге был принят в качестве пересмотренного варианта пункта 2 (b) статьи 52. В ходе последующей работы первоначальный проект текста претерпел лишь небольшие изменения. В ходе неофициальных консультаций несколько делегаций указали, что они не могут принять императивную форму этой статьи, отметив, что неимперативная форма присутствует в пункте 4 статьи 53 скользящего текста (позднее превратившийся в пункт 4 статьи 46 Конвенции). Несколько других делегаций указали, что они предпочтут императивную форму. Ряд делегаций поддержали компромиссный вариант, в который будет включена формулировка «без ущерба для своего внутреннего законодательства». В принятом тексте присутствует формулировка «без ущерба для своего внутреннего законодательства», а также обязательство «стремиться», которое не является императивным или полностью неимперативным («стремиться принимать» вместо «принимает»). Далее, в этой статье используются общеупотребительные формулировки по отношению к доходам от коррупции, которые называются «доходами от преступлений, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией» (первоначально в проекте эта формулировка читалась как «информация о незаконно приобретенных активах»). Подготовительные материалы, касающиеся переговоров о разработке Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, стр. 549-553.

- предметом такой передачи в пункте 4 статьи 46 является в общем плане «информация, касающаяся уголовно-правовых вопросов», в то время как в статье 56 указывается конкретно «информация о доходах от преступлений»;

- если в главе о возвращении активов акцентом данного положения является «возбуждение или проведение судебного разбирательства», то в главе о взаимной правовой помощи внимание акцентировано на «осуществлении или успешном завершении» такого уголовного преследования;

- пункт 4 статьи 46 дополняет последующий пункт 5, в котором речь идет об обязательстве принимающего государства-участника сохранять конфиденциальность полученной информации, за исключением той информации, которая оправдывает обвиняемого. Статья 56 конкретно этого обязательства не содержит. Однако любое раскрытие информации, сделанное в соответствии с мерами, принятыми на основе статьи 56, также должны юридически рассматриваться как раскрытие информации в соответствии с пунктом 4 статьи 46, с тем чтобы в этом случае был применим также пункт 5. Смысл этого обоснования заключается в том, что государство, препровождающее информацию, является собственником этой информации и делится ею в духе сотрудничества. Поэтому оно вправе выдвигать условия в отношении ее использования. Такие условия должны действовать в пределах надлежащих процессуальных прав, с тем чтобы информация, которая оправдывает обвиняемого, могла быть доведена до сведения обвиняемого;

b) Пункт 1 статьи 48 о сотрудничестве правоохранительных органов тесно увязан со статьей 56. Нередко сотрудничество правоохранительных органов открывает практические каналы, по которым можно по собственной инициативе осуществлять передачу информации. В первую очередь речь идет об обмене информацией между прямыми коллегами, такими, как подразделения полиции и подразделения по оперативному сбору финансовой информации, а также о передаче информации через соответствующие сети по возвращению активов или правоохранительной сети. Однако существуют также и различия. Пункт 4 статьи 46 принадлежит к контексту взаимной правовой помощи и возможности того, что обмен информацией «может привести к составлению просьбы» принимающим государством-участником. В этом смысле некоторые государства-участники требуют, чтобы их условия предоставления взаимной правовой помощи были соблюдены до того, как они смогут по собственной инициативе представить информацию, например, путем установления минимальных сроков наказания[19]. Такие требования неприменимы к процедуре обмена информацией по условиям статьи 48. В формулировке статьи 56 заключена аналогичная цель («может привести к направлению такой просьбы»), однако еще нужно будет посмотреть в ходе второго цикла, будут ли страны толковать ее аналогичным образом, учитывая тот факт, что она не является частью статьи о взаимной правовой помощи;

c) статья 53 (a): Согласно этой статье государства-участники обязаны обеспечивать другим государствам-участникам правосубъектность для того, чтобы они в качестве законного правообладателя могли предъявлять иски на процесс по делу о конфискации, об установлении правового титула на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией. Для того чтобы воспользоваться этим правом, другие государства должны знать о существовании таких процессуальных норм. В этой связи государства-участники могут рассмотреть возможность направлений другим заинтересованным государствам-участникам уведомлений о том, что они имеют право выступать в качестве участников уголовного процесса;

[19] См. раздел 5 ниже.

d) пункты 1 и 2 статьи 52: Отправной точкой для проведения внутреннего расследования часто служат сообщения о подозрительных финансовых операциях. В случае если подобные сообщения содержат информацию, относящуюся к другой юрисдикции, они представляют собой важное основание для раскрытия информации по собственной инициативе;

e) статья 58: Согласно статье 58 подразделения для сбора оперативной финансовой информации несут ответственность за получение, анализ и направление компетентным органам сообщений о подозрительных финансовых операциях с целью углубления сотрудничества в борьбе против коррупции и за возвращение активов. Таким образом, подразделения для сбора оперативной финансовой информации имеют хорошие возможности для того, чтобы по собственной инициативе раскрывать информацию, которую они получают в ходе своей оперативной деятельности.

3. Положение о передаче информации по собственной инициативе в других правовых документах

12. Помимо Конвенции возможность передачи информации по собственной инициативе предусмотрена в ряде глобальных, региональных и двусторонних договоров, а также в соглашениях и договоренностях об обменах информацией.

13. Пункты 4 и 5 статьи 18 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 год) содержат положения, аналогичные формулировкам пунктов 4 и 5 статьи 46.

14. Возможность раскрытия информации по собственной инициативе регулируется в ряде региональных договоров:

a) в статье 11 Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовно-правовым вопросам (2001 год) содержатся положения, которые очень похожи на положения пунктов 4 и 5 статьи 46. В нем далее говорится о том, что «любое договаривающееся государство может в любое время посредством заявления, направляемого в адрес Генерального секретаря Совета Европы, заявить о том, что оно сохраняет за собой право не считать себя связанным условиями, налагаемыми предоставляющей стороной …, если только оно не получает предварительного уведомления о характере предоставляемой информации и не дает согласия на ее передачу»;

b) Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (2005 год) содержит статью 10 о предоставлении по собственной инициативе информации о «способах совершения преступлений и преступных доходах»;

c) в Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 года между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах (2000 год) предусмотрено, что «в конкретных случаях каждая Договаривающаяся сторона может, в соответствии со своим национальным законодательством и без получения соответствующей просьбы, направить заинтересованной Договаривающейся стороне любую информацию, которая может помочь пресечь преступления в будущем и предотвратить правонарушения или угрозы в отношении публичной политики и публичной безопасности»;

d) статья 29 Арабской конвенции против коррупции содержит похожую статью, аналогичную по содержанию пункту 4 статьи 46;

e) статья 4.A.2 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества независимых государств по борьбе с преступностью предусматривает, что раскрытие информации по собственной инициативе возможно, ес-

ли имеются основания полагать, что эта информация интересует другое государство-участника;

f) Конвенция португалоязычного сообщества о взаимной правовой помощи содержит соответствующие положения в своей статье 8.

15. В контексте обзора хода осуществления пункта 4 статьи 46 многие страны ссылались на эти региональные договоры, и некоторые страны даже отметили тот факт, что они по собственной инициативе раскрывают информацию на основе других региональных договоров, даже несмотря на тот факт, что в них не содержатся конкретные положения на этот счет, поскольку региональный договор предлагает общеправовые рамки для регулирования вопросов оказания взаимной правовой помощи.

16. Ряд государств-участников представили также двусторонние договоры, содержащие положения о раскрытии информации по собственной инициативе. Далее, ряд государств имеют соглашения, договоренности или меморандумы о взаимопонимании по вопросу обмена информацией, в частности со своими соседями. Одна страна в качестве примера привела договоренность с другой страной, которая, по сообщениям, применялась неоднократно, для передачи по собственной инициативе информации о банковских счетах в контексте предстоящих уголовно-правовых процессов.

17. Вместе с тем раскрытие информации по собственной инициативе в целом не требует договорной базы. Как и в других вопросах об оказании взаимной правовой помощи, почти все страны могут по собственной инициативе раскрывать информацию и при отсутствии соответствующего договора. В вопросах взаимной правовой помощи в целом нормативно-правовой базой, используемой в большинстве случаев при отсутствии договора, является принцип взаимности, и на него также сослался ряд стран по вопросу о раскрытии информации по собственной инициативе. Другие страны могут по собственной инициативе предоставлять информацию в каждом отдельном случае. Вместе с тем есть несколько стран, которые требуют наличия договорной базы, хотя и с некоторыми оговорками, или предполагают, что передача информации по собственной инициативе при отсутствии договорной базы регулируется особыми требованиями, связанными с выдачей разрешений.

18. Ряд государств указали, что они могут использовать Конвенцию в качестве юридического основания для раскрытия информации по собственной инициативе.

19. Хотя большинство стран не нуждаются в соглашениях и договоренностях, они могут облегчать и поощрять раскрытие информации по собственной инициативе путем обеспечения правовой ясности о допустимости и легитимности такого обмена информацией. В идеальном случае они устанавливают условия и каналы для такого сотрудничества. В связи с этим в исследовании «Препятствия для возвращения активов» рекомендуется заключать меморандумы о взаимопонимании: «В силу того, что обмен информацией по собственной инициативе является эффективным способом выстраивания доверия между двумя юрисдикциями, не обладающими или почти не обладающими опытом сотрудничества, таким юрисдикциям следует принять конкретные правовые положения, такие, как меморандумы о взаимопонимании, допускающие такой обмен, и должны далее учитывать возможность повышения уровня такого обмена до императивного»[20].

4. Законодательство

20. Приблизительно 20 процентов стран[21], которые завершили проведение своих обзоров на основании пункта 4 статьи 46, приняли специальное законо-

[20] Barriers to Asset Recovery (footnote 9), page 22.

[21] 156 государств-участников на момент составления доклада.

дательство о раскрытии информации по собственной инициативе. Все эти законодательные положения соответствуют приблизительно трем моделям.

21. Большинство стран ввели эти положения в свое общее законодательство, такое как законодательство о взаимной правовой помощи и уголовно-процессуальный кодекс. Такое законодательство, например, можно найти в Австрии, Албании, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Гане, Германии, Кении, Лихтенштейне, Республике Молдова, Румынии, Сербии, Словении, Хорватии, Швейцарии и Эстонии. Очевидно, что это было сделано в целом ряде стран, представляющих Группу государств Западной Европы и других государств, а также Группу государств Восточной Европы и в двух африканских государствах. Эти положения носят общий характер и применимы ко всем правонарушениям, в отношении которых предоставляется взаимная правовая помощь. В целом они нередко предоставляют судебным инстанциям возможность передавать информацию (более подробно см. раздел 7 об институтах ниже). Лихтенштейн и Швейцария имеют детально разработанное законодательное положение, регулирующее требования и возможности в отношении раскрытия информации по собственной инициативе. Бельгия включила в пункт 7 статьи 2 своего Закона о взаимной правовой помощи положение, специально направленное на осуществление вышеупомянутого Шенгенского соглашения через сотрудничество по линии полицейских органов. Кения в статье 48 своего аналогичного закона ввела положение, специально предназначенное для борьбы с доходами от преступной деятельности.

22. С другой стороны, две страны из Африканской группы (Алжир, Буркина-Фасо) включили в свои антикоррупционные законы положения о раскрытии информации по собственной инициативе. Оба закона почти идентичны по содержанию и близко придерживаются формулировок Конвенции, в частности, наделяя полномочиями компетентные национальные органы в целом раскрывать информацию по собственной инициативе в соответствии с условиями, перечисленными в Конвенции.

23. Наконец, несколько стран включили положения о раскрытии информации по собственной инициативе в принятые ими законы о борьбе с отмыванием денег в ходе реформ, направленных на принятие международных стандартов в области борьбы с отмыванием денег. Рекомендация 40 Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ) гласит: «Странам следует обеспечивать, чтобы их компетентные органы могли оперативно, конструктивно и эффективно предоставлять максимально широкое международное сотрудничество в области борьбы с отмыванием денег, связанным с основными правонарушениями и финансированием терроризма. Странам следует делать это как по собственной инициативе, так и по запросу, и для такого сотрудничества должно быть юридическое основание. Странам следует предоставлять их компетентным органам полномочия на использование самых эффективных средств сотрудничества». К числу стран, которые в своем законодательстве, посвященном борьбе с отмыванием денег, используют положения о раскрытии информации по собственной инициативе, относятся Армения, Афганистан, Государство Палестина, Йемен, Сейшельские Острова, Сенегал, Перу, Центральноафриканская Республика и Эстония (Эстония имеет такое положение и в ее общем законодательстве). В этих законодательных актах обычно акцент делается на роль подразделений для сбора оперативной финансовой информации, которые наделяются полномочиями получать информацию и обмениваться информацией по надлежащим каналам по собственной инициативе и по запросу. В некоторых законах также содержится общее положение, допускающее раскрытие информации всеми компетентными органами по их собственной инициативе.

24. Помимо этих трех категорий стран, в подавляющем большинстве других стран нет законодательства, предусматривающего раскрытие информации по собственной инициативе. Однако это обстоятельство было сочтено препятствием для раскрытия информации по собственной инициативе лишь в одной

стране, которая для решения этого вопроса инициировала процесс разработки проекта закона.

25. Ряд стран выразили мнение, что передача информации по собственной инициативе, даже если это не регулируется специальным законодательством, возможна в той степени, в какой она не запрещена. В этом смысле некоторые страны процитировали законодательство, в котором говорится, что ничто в законах о взаимной правовой помощи не должно препятствовать развитию новых или неформальных форм сотрудничества. Более того, в ряде стран существуют общие законы о сотрудничестве правоохранительных органов, например в законе о полиции или в законе об учреждении подразделения для сбора оперативной финансовой информации. Лишь несколько стран не допускают обмена информацией по собственной инициативе.

26. Хотя в законодательстве большинства стран отсутствует законодательное требование о раскрытии информации по собственной инициативе, ряд страновых докладов рекомендует принять такое законодательство. Как представляется, некоторая формализация процедур с помощью национальных правовых норм рассматривается как положительное достижение для практики раскрытия информации по собственной инициативе. Некоторые страны также считают необходимым законодательно оформить предоставление полномочий определенным властным структурам обмениваться информацией и придерживаться требований о соблюдении конфиденциальности.

27. В связи с этим некоторые аналитические документы также содержат рекомендации о принятии специального законодательства. Так, например, в исследовании под названием «Препятствия для возвращения активов» делается вывод о том, что одна из основных рекомендаций для преодоления препятствия № 1 («Отсутствие доверия») заключается в том, чтобы «принять на вооружение политику и оперативные процедуры, способствующие укреплению взаимного доверия и совершенствованию каналов общения», и с этой целью принять «законодательство, допускающее обмен информацией с другой юрисдикцией по собственной инициативе»[22].

5. Требования в отношении раскрытия информации по собственной инициативе

28. В странах, принявших соответствующее законодательство, предусмотрены разные требования и условия в отношении раскрытия информации по собственной инициативе:

a) ряд стран установили принцип специализации, заявив, что информация не может использоваться для иных целей, кроме как для цели раскрытия или разработки закона, регулирующего раскрытие информации;

b) многие страны также устанавливают уже закрепленное в Конвенции условие, что страна раскрывает информацию только «без ущерба для ее собственного расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства»;

c) многие страны устанавливают требования относительно конфиденциальности раскрываемой информации. Они требуют либо гарантии соблюдения условий конфиденциальности, либо, как правило, применения такого же уровня конфиденциальности, который предусматривается в стране, получающей информацию, или уровня, эквивалентного уровню, установленному в стране, предоставляющей информацию;

d) в некоторых странах действуют требования относительно защиты и удаления данных, которые выходят за рамки требований конфиденциальности. Например, они требуют соблюдения получающей страной определенных сроков в отношении удаления данных и проверки удаления данных, или удале-

[22] Barriers to Asset Recovery (footnote 9), page 6.

ния данных, которые оказались неверными, незаконно собранными или более не нужными;

e) некоторые страны также требуют соблюдения общих требований к обмену информацией и на национальном уровне, что означает, что национальные органы могут обмениваться одной и той же информацией без постановления суда;

f) некоторым странам необходимо наличие договорной базы;

g) другие страны требуют гарантии соблюдения принципа взаимности;

h) в нескольких странах установлены требования о минимальном наказании (до 5 лет тюремного заключения) или же требуется, чтобы информация касалась правонарушений определенной степени тяжести, например правонарушений, дающих основания для выдачи;

i) одна страна предусматривает исключение для тех случаев, когда интересы затрагиваемого лица со всей очевидностью являются более важными, чем заинтересованность принимающего государства в получении информации;

j) одна из стран указала, что раскрытие информации по собственной инициативе осуществляется на неофициальной основе в отсутствие надлежащего законодательства, но для этого требуется соответствующее решение министра.

6. Информация о доходах

29. Существует несколько типичных случаев, в которых информация может передаваться по собственной инициативе другой стране.

30. Одним из таких типичных случаев является получение сообщения о подозрительных операциях, на основании которого начинается национальное расследование и в котором содержится указание на международную составляющую дела. Также сообщения о подозрительной деятельности иностранных политических деятелей, в отношении которых применяются более жесткие меры контроля, могут содержать информацию, касающуюся других стран[23]. По собственной инициативе информация передается зачастую также в тех случаях, когда в стране, раскрывающей информацию, ведется расследование по делу об отмывании денег, а основное правонарушение совершено в другой стране, которой, возможно, об этом ничего не известно[24]. Если в ходе процедур предоставления взаимной правовой помощи следователи установят, что лицо, в отношении которого ведется расследование, заинтересовано не только в изначально указанных, но и в других активах, то благодаря раскрытию информации по собственной инициативе запрашивающая страна сможет скорректировать свою просьбу об оказании взаимной правовой помощи[25].

31. Тип информации, которая может быть раскрыта, зависит от характера дела и вида полученных данных. Согласно пункту 4 статьи 46 передаче подлежит любая информация, «касающаяся уголовно-правовых вопросов», а согласно статье 56 – любая информация о доходах от коррупции. В большинстве международных договоров и национальных законов более подробно не указывается, какого рода информация может раскрываться.

32. При этом некоторые страны установили соответствующие правила или процедуры. По сообщению одной из стран, раскрытию по собственной инициативе может подлежать, в частности, информация о расследовании, в том числе имена обвиняемых и краткое изложение обстоятельств дела и правонарушений; описание доказательств, которые могут представлять интерес, включая название банка и имя держателя счета, номер счета, сумму арестованных средств

[23] Техническое руководство, стр. 247.
[24] Asset Recovery Handbook (footnote 9), page 136.
[25] Barriers to Asset Recovery (footnote 9), page 57.

и соответствующие операции; основания для передачи; предложение направить просьбу о взаимной правовой помощи и просьбу о том, чтобы информация не использовалась для каких-либо других целей[26]. В другой стране могут раскрываться те факты, которые подтверждают предположение о том, что их передача *необходима* для подготовки просьбы об оказании взаимной правовой помощи; тогда как на региональном уровне такая информация может раскрываться уже в тот момент, когда было бы *полезным* подготовить такую просьбу. Некоторые страны также позволяют раскрывать информацию, которая может быть использована в целях предотвращения преступления.

7. Учреждения

33. Что касается передающего информацию учреждения, то государства-участники, как правило, позволяют компетентным органам, являющимся источниками информации, передавать ее по собственной инициативе за рубеж (см. выше раздел 4 о законодательстве). Вместе с тем в некоторых странах передавать информацию, подготавливаемую всеми компетентными органами, уполномочен только один конкретный орган. Часто информация поступает из подразделений для сбора оперативной финансовой информации, но ее источником также могут быть любые правоохранительные или судебные органы, участвующие в расследовании дел о коррупции или судопроизводстве по таким делам.

34. Что касается получающего информацию учреждения, то некоторые из упомянутых выше законов прямо предусматривают, что информация может передаваться только государственным или международным органам. Органы власти, как правило, уполномочены обмениваться информацией со своими непосредственными коллегами в принимающей информацию стране. Ряд стран также допускают передачу информации не только непосредственным коллегам передающего информацию органа, но и другим органам.

35. Спонтанная передача информации требует высокого уровня доверия к партнерам и уверенности в них. И поэтому важнейшая роль отводится сетям правоохранительных органов и защищенным платформам.

36. В частности, видное место в этом контексте занимают Эгмонтская группа как глобальная сеть подразделений для сбора оперативной финансовой информации, а также Камденская межучрежденческая сеть возвращения активов (КАРИН) и сети типа КАРИН, Сеть стран Западного полушария, созданная под эгидой Организации американских государств, Иберо-американская сеть международного правового сотрудничества (ИберРед), Тихоокеанская сеть по борьбе с транснациональной преступностью и Платформа по судебным вопросам для стран Сахельского региона. Кроме того, следует отметить такие международные полицейские организации и сети, как АСЕАНАПОЛ (Конференция глав полицейских сил государств – членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)), Европейское полицейское управление (Европол), Подразделение по вопросам судебного сотрудничества стран Европейского союза (Евроюст), Глобальная инициатива по созданию координационных центров при поддержке Инициативы СтАР и Интерпола, Международная организация уголовной полиции (Интерпол), Южноафриканская региональная организация по сотрудничеству начальников полиции (ЮРОСНП) и Комитет начальников полиции западноафриканских стран (КНПЗАС). Также на основе специальных договоренностей широко используются неофициальные каналы связи, налаживаемые через командированных зарубежных должностных лиц и назначенных сотрудников по связи.

37. Для некоторых из этих сетей используются защищенные платформы обмена информацией, такие, как защищенный веб-сайт Эгмонтской группы (ЗВЭ), система связи I-SECOM (защищенная платформа связи Интерпола по

[26] Asset Recovery Handbook (footnote 9), page 137.

возвращению активов) или платформа GROOVE (защита от утраты или утечки данных). Одна из стран в ходе проводимого в ней обзора сообщила, что раскрытие информации по собственной инициативе на неофициальном уровне невозможно из-за отсутствия информационной инфраструктуры, и запросы направляются по дипломатическим каналам.

8. Роль принимающих информацию стран

38. Важным условием успешного раскрытия информации по собственной инициативе являются активные последующие меры получающих информацию стран.

39. Законодательство принимающей страны должно обеспечить возможность предоставления ею гарантии соблюдения требований конфиденциальности, указанных предоставляющей информацию страной. В ходе страновых обзоров большинство стран подтвердили, что для этого будет достаточно их общих законов, регулирующих вопросы конфиденциальности.

40. В интересах успешного осуществления последующей деятельности с учетом полученной информации получателям раскрываемой по собственной инициативе информации было рекомендовано обращаться к органу, являющемуся источником информации, для выяснения обстоятельств соответствующего, открытого в другой стране дела, обеспечения продления срока ареста активов и обсуждения дальнейших шагов, которые необходимо будет предпринять[27]. После такого неофициального взаимодействия, в зависимости от конкретных обстоятельств дела, эту информацию необходимо будет дополнить и придать ей официальный статус. Как правило, предоставляемая по собственной инициативе информация не подходит для использования в качестве доказательств, но имеет оперативно-разведывательную ценность, позволяя продвигаться вперед в расследовании. Поэтому получающей информацию стране следует начать расследование, если она еще не сделала этого. Затем она будет регулярно подготавливать соответствующие просьбы об оказании взаимной правовой помощи, с тем чтобы передача информации осуществлялась на официальной основе и можно было дополнить полученную информацию. Во многих случаях также в надлежащем порядке будет направляться просьба об аресте (продлении ареста) или изъятии активов.

41. В исследовании «Few and Far» («Капля в море») содержатся рекомендации в отношении сотрудничества обеих сторон по делам о возвращении активов между членами ОЭСР и развивающимися странами: «Членам ОЭСР необходимо предоставить возможность инициативного выявления и ареста активов предположительно коррумпированных должностных лиц и создания стимулов для возбуждения дел специалистами на национальном уровне. Такие внутренние действия должны сопровождаться международным сотрудничеством с соответствующей иностранной юрисдикцией, включающим раскрытие информации по собственной инициативе и меры по созданию потенциала и укреплению доверия. Развивающимся странам необходимо начинать собственные расследования и налаживать связь и сотрудничество с иностранными коллегами»[28].

9. Раскрытие информации по собственной инициативе в контексте административных мер по замораживанию активов

42. Особым случаем является раскрытие информации по собственной инициативе в контексте административных мер по замораживанию активов. Впервые эти меры были приняты и получили широкое распространение в ходе так называемой «Арабской весны». В период с 2010 года по июнь 2012 года Европейский союз, Канада, Соединенные Штаты и Швейцария принимали административные меры по замораживанию активов. Административные распоряже-

[27] Asset Recovery Handbook (footnote 9), page 137.
[28] Few and Far (footnote 9), page 3.

ния об аресте активов не предназначены для того, чтобы заменить или обойти взаимную правовую помощь, и используются исключительно во избежание рассеивания активов.

43. Одним из препятствий в работе над такими делами по возвращению активов, как сообщают запрашивающие страны, является их неосведомленность о замороженных активах. Поэтому страны, заморозившие активы в административном порядке, раскрывали информацию по собственной инициативе с целью предоставить информацию о таких активах. Другие страны этим не ограничились и проводят мероприятия по наращиванию потенциала для специалистов-практиков в других странах для осуществления последующей деятельности в связи с такими мерами, например, путем командирования региональных консультантов[29].

10. Раскрытие информации по собственной инициативе в случаях досудебного урегулирования

44. Еще одним особо важным случаем является раскрытие информации по собственной инициативе о ведущихся переговорах о заключении соглашений о досудебном урегулировании или об уже заключенных таких соглашениях.

45. В последнее десятилетие наблюдается резкий рост использования досудебного урегулирования – которое определяется как любая процедура разрешения спора до начала полномасштабного судебного разбирательства – для урегулирования дел о подкупе иностранных должностных лиц. По данным исследования, проведенного недавно в рамках инициативы СтАР, лишь 3,3 процента денежных средств, собранных странами в результате приведения в исполнение судебных решений о денежных взысканиях, были возвращены в страны, должностные лица которых получали – или предположительно получали – взятки. Эти страны, как правило, не участвуют в досудебном урегулировании и зачастую не знают о соглашениях, заключенных в рамках досудебного урегулирования.

46. В исследовании содержится ряд рекомендаций: странам, ведущим переговоры о досудебном урегулировании, следует по собственной инициативе предоставлять информацию затронутым странам о том, что ведутся переговоры о досудебном урегулировании, и следует активно обмениваться информацией о заключенных соглашениях о досудебном урегулировании с другими потенциально затронутыми странами. Странам, должностные лица которых предположительно получали взятки, рекомендуется активизировать усилия для проведения эффективных расследований и уголовного преследования в отношении лиц, дающих и получающих взятки.

47. Десятому совещанию Рабочей группы по возвращению активов в августе 2016 года были представлены обновленные данные в дополнение к данным исследования[30] во исполнение мандата, полученного в соответствии с резолюцией 6/2 Конференции. Согласно дополнительным данным о соглашениях о досудебном урегулировании, количество таких соглашений не изменилось или же уменьшалось, однако речь при этом шла о более крупных суммах и, по сравнению с предыдущим периодом, были возвращены только 0,18 процента. Не было отмечено никаких существенных изменений или видов практики в отношении осуществления рекомендаций, содержащихся в исследовании.

III. Примеры конкретных дел

48. Ряд стран в ходе проводившихся в их отношении страновых обзоров сообщили о том, что раскрытие информации по собственной инициативе является обычной или, по меньшей мере, общей практикой. В четырех страновых до-

[29] Few and Far (footnote 9), page 42.
[30] CAC/COSP/WG.2/2016/2.

кладах раскрытие информации по собственной инициативе было указано в числе видов оптимальной практики. Другие страны, в частности, заявили, что, хотя раскрытие информации по собственной инициативе допускается или даже регулируется законом, не существует устоявшейся практики в этом отношении. В страновых докладах был приведен ряд рекомендаций, нацеленных на упрочение соответствующей практики.

49. Ниже приводятся примеры дел, наглядно демонстрирующих важность и пользу раскрытия информации по собственной инициативе. Они были отобраны, поскольку являются хорошо известными делами, получившими общественный резонанс. Однако при этом не следует делать предположение о том, что раскрытие информации по собственной инициативе связано главным образом с крупными коррупционными делами. Напротив, исходя из данных о многочисленных случаях раскрытия информации по собственной инициативе, предоставленных некоторыми странами в ходе проводившихся в их отношении страновых обзоров, эта практика успешно применяется в самых разных случаях, в том числе в отношении небольших сумм.

50. В октябре 2000 года швейцарские банки проинформировали Федеральное полицейское управление в соответствии со своими обязанностями по закону о борьбе с отмыванием денег о счетах бывшего сотрудника службы безопасности и советника президента Перу Владимиро Монтесиносе и бывшего генерала Перу Николаса де Бари Эрмосы Риоса. Полицейское подразделение по сообщениям об отмывании денег направило эту информацию в прокуратуру, которая заблокировала денежные средства и возбудила уголовное расследование. Федеральное управление юстиции передало результаты этого расследования судебным органам Перу, которые, в свою очередь, провели расследования и направили Швейцарии соответствующую просьбу об оказании взаимной правовой помощи, в результате чего удалось вернуть денежные средства. В официальном сообщении Федерального управления юстиции Швейцарской Конфедерации (от 20 августа 2002 года) было объявлено о перечислении 77,5 млн. долл. США Национальному банку Перу. Панамские банки также сообщили властям Панамы о счетах, связанных с Монтесиносом, которые, в свою очередь, информировали об этом Перу. Основная часть этих средств была переведена из Панамы, но сообщения позволили выявить их связь с другими юрисдикциями[31].

51. В марте 2000 года одна из трастовых компаний в соответствии с законом о должной осмотрительности направила сообщение о подозрительной деятельности подразделению для сбора оперативной финансовой информации Лихтенштейна. В течение последующих месяцев несколько сообщений было направлено банками и еще одной трастовой компанией. На основе этих сообщений Генеральная прокуратура Лихтенштейна приступила к национальным процедурам разбирательства. Были проведены многочисленные обыски, выемка документов судом, и были арестованы активы на сумму свыше 350 млн. марок ФРГ. Затем власти Лихтенштейна пригласили должностных лиц Нигерии на неофициальное совещание, в ходе которого передали соответствующую информацию своим коллегам из Нигерии. В июне 2000 года Нигерия направила просьбу об оказании взаимной правовой помощи, связанную с Сани Абачей и его окружением. После этого направлялись и другие просьбы об оказании правовой помощи. Большинство активов, замороженных уже в ходе внутреннего разбирательства, были также заморожены в рамках оказания правовой помощи в интересах Нигерии. Несмотря на то что обвиняемые лица не были признаны виновными в ходе внутреннего разбирательства в Нигерии,

[31] Пресс-релиз в Швейцарии “Montesinos case: Switzerland transfers 77 million dollars to Peru” («Дело Монтесиноса: Швейцария перечисляет 77 млн. долл. США Перу»), 20 августа 2002 года: https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/aktuell/news/2002/ref 2002-08-20.html. Ср. также УНП ООН, Digest of Asset Recovery Cases (Сборник дел о возвращении активов), стр. 37.

Лихтенштейн конфисковал активы без вынесения обвинительного приговора и вернул их Нигерии[32].

52. В связи с делом о компании Odebrecht и операцией Lava Jato («Автомойка») генеральные прокуроры Аргентины, Бразилии, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Доминиканской Республики, Колумбии, Мексики, Панамы, Перу, Португалии, Чили и Эквадора подписали 16 февраля 2017 года Бразилианскую декларацию. В контексте двух упомянутых дел и в интересах будущих расследований в этой декларации предлагаются пути активизации сотрудничества в рамках расследования крупных дел о коррупции и вынесения приговоров по таким делам и поэтому содержится ссылка на Конвенцию. В пункте 4 Бразилианской декларации предусматривается, что учреждения будут «повышать важную роль использования других механизмов международного правового сотрудничества, особенно передачи сообщений и информации по собственной инициативе».

IV. Вопросы для обсуждения Группой

53. Рабочая группа, возможно, пожелает сформулировать рекомендации в отношении методологии, которую следует использовать для выработки передовых видов практики и руководящих принципов, касающихся инициативного и своевременного обмена информацией, с целью представления своих выводов Конференции государств-участников на ее седьмой сессии, которая состоится 6-10 ноября 2017 года.

54. В этой связи Рабочая группа, возможно, пожелает приступить к обсуждению вопроса об определении передовых видов практики:

a) в отношении договорной базы для раскрытия информации по собственной инициативе Группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, является ли оптимальным видом практики:

- передача информации по собственной инициативе без необходимости наличия договорно-правовой базы;
- передача информации по собственной инициативе без необходимости гарантии соблюдения принципа взаимности, например, на основе существующих общих механизмов или сетей обмена информацией или на индивидуальной основе;
- включение положений о раскрытии информации по собственной инициативе в новые двусторонние и региональные договоры о взаимной правовой помощи;
- заключение новых договоренностей об обмене информацией;

b) в отношении законодательства она могла бы рассмотреть вопрос о том, является ли оптимальным видом практики:

- принятие законодательства, касающегося раскрытия информации по собственной инициативе;
- включение соответствующих положений в общие законы или в какие-либо другие законы;
- указание конкретных условий, способов передачи и видов информации и степени детализации таких тем, подлежащей регулированию;

[32] Пресс-релиз в рамках инициативы СтАР: Repatriation of “Abacha assets” (Репатриация «активов Абачи»): http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Abacha_Liechtenstein_Repatriation_Assets_PR_Jun_ 18_2014.pdf. Более подробную информацию по делу Сани Абачи (Лихтенштейн) см.: http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/20315.

- можно было бы также обсудить требования, которые следует, в соответствии с передовой практикой, избегать в таком законодательстве для обеспечения оперативного обмена информацией;

c) Группа, возможно, пожелает сформулировать руководящие указания также относительно типов учреждений, которым следует в идеальном варианте предоставить право раскрывать информацию по собственной инициативе. В частности, она могла бы рассмотреть вопрос о том, что является оптимальной практикой – назначение одного специального уполномоченного органа или же разрешение всем соответствующим учреждениям, являющимся источником соответствующей информации, раскрывать информацию по собственной инициативе;

d) в частности, можно было бы обсудить следующие оптимальные виды практики для получающей информацию страны:

- установление контактов с передающей информацию страной для неофициального обсуждения дальнейших шагов;
- открытие расследования, если это еще не сделано и если для этого имеется достаточно элементов в соответствии с ее внутренним законодательством;
- подготовку соответствующих просьб об оказании взаимной правовой помощи в целях дополнения информации и просьб об аресте или замораживании (о продлении сроков ареста или замораживания) активов;

e) в отношении замораживания активов в административном порядке Группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, являются ли оптимальными видами практики:

- раскрытие информации по собственной инициативе об активах, замороженных в административном порядке, стране происхождения, как только позволит политическая ситуация;
- и оказание, в случае необходимости, помощи в выполнении последующих процедур оказания взаимной правовой помощи;

f) в отношении досудебного урегулирования Группа, возможно, пожелает дать руководящие указания относительно того, следует ли включать в число оптимальных видов практики:

- для стран, в которых заключаются соглашения о досудебном урегулировании, – передачу по собственной инициативе другим затронутым странам информации об основных обстоятельствах дела;
- инициативное раскрытие информации о заключенных соглашениях о досудебном урегулировании другим потенциально затрагиваемым странам.