



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 January 2020
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок третья сессия

24 февраля – 20 марта 2020 года

Пункты 3 и 5 повестки дня

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

Правозащитные органы и механизмы

Исследование по вопросу об использовании невозвращенных средств незаконного происхождения в интересах содействия достижению целей в области устойчивого развития

Доклад Консультативного комитета Совета по правам человека*

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющего доклад лица.

GE.20-01008 (R) 070220 070220



* 2 0 0 1 0 0 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Мандат и история вопроса.....	3
II. Характер средств незаконного происхождения	4
III. Замораживание незаконных средств	5
IV. Подход, основанный на выводах Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки	7
V. Обязательства стран назначения разрешать использовать невозвращенные средства.....	8
VI. Предлагаемые направления действий	11
VII. Совместный фонд для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года	14
VIII. Выводы.....	15

I. Мандат и история вопроса

1. В своей резолюции 34/11 Совет по правам человека просил Консультативный комитет Совета по правам человека в продолжение исследования, запрошенного Советом по правам человека в его резолюции 31/22, провести исследование о возможности использования невозвращенных средств незаконного происхождения, в том числе посредством монетизации и/или учреждения инвестиционных фондов, при одновременном завершении необходимых юридических процедур, в соответствии с национальными приоритетами для поддержки достижения целей в области устойчивого развития Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, содействия дальнейшему поощрению прав человека и выполнения обязательств по международному праву в области прав человека.
2. Консультативному комитету было предложено представить результаты этого исследования Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии. С учетом сложности этого вопроса, который выходит за рамки юридических аспектов и требует рассмотрения вопроса о финансовой структуре, Совет решил, что данное исследование будет ему представлено на одной из последующих сессий.
3. В резолюции 34/11 Консультативному комитету было также предложено при необходимости дополнительно запросить мнения и материалы у государств-членов, соответствующих международных и региональных организаций, органов Организации Объединенных Наций, в том числе Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций, в целях завершения вышеупомянутого исследования.
4. Два государства (Кот-д'Ивуар и Филиппины) и одно национальное правозащитное учреждение (Индия) ответили на распространенный вопросник.
5. На своей двадцатой сессии Консультативный комитет учредил редакционную группу для подготовки доклада. В состав группы вошли Ибрагим Абдулазиз аш-Шедди, Жан Зиглер, Михаил Лебедев, Аджай Малхотра (Председатель), Мона Омар, Дируджалал Ситулсингх (Докладчик), Чхангрок Сох и Людовик Эннебель.
6. В своей резолюции 40/4 Совет по правам человека просил Консультативный комитет запрашивать мнения региональных и международных экспертов и организаций, а также органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, в том числе путем проведения однодневного совещания в Женеве в апреле или мае 2019 года.
7. Это совещание удалось провести в Женеве только 7 октября 2019 года, и на нем присутствовали бывший управляющий Центрального банка Туниса, Специальный докладчик по вопросу о праве на развитие, Независимый эксперт 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, руководитель Сектора по вопросам задолженности и финансирования развития Отдела глобализации и стратегий развития Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и национальный эксперт по правам человека из Туниса. Эксперты внесли ряд полезных предложений относительно дальнейших действий, которые включены в настоящий доклад¹.
8. В исследовании, проведенном в соответствии с резолюцией 31/22 Совета по правам человека (см. A/HRC/36/52 и Corr.1), Консультативный комитет рассмотрел основные проблемы, препятствующие репатриации незаконных средств и задерживающие ее, опираясь на результаты ранее проведенных под эгидой Организации Объединенных Наций исследований, включая исследования

¹ Эксперты Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и правительства Швейцарии не смогли принять участие в совещании. Юристы, работающие в сфере финансов, отказались от участия.

Независимого эксперта (A/HRC/22/42 и A/HRC/22/42/Сorr.1, A/HRC/28/60 и A/HRC/28/60/Сorr.1 и A/HRC/31/61). В нем также обобщаются соответствующие передовые методы пресечения незаконных потоков средств, которые обычно поступают из развивающихся или менее развитых стран в банки и финансовые учреждения, расположенные в развитых странах, зачастую после транзита через различные юрисдикции. Кроме того, в нем описаны и рекомендованы меры, которые должны быть приняты странами происхождения и назначения для облегчения репатриации средств.

9. На совещании, проведенном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в июне 2019 года по теме «Рекомендуемые принципы и руководящие положения в области прав человека в целях возвращения похищенных активов», в котором Консультативный комитет участия не принимал, был вновь подтвержден общий принцип, применимый к исследованию и заключающийся в том, что переговоры о возвращении незаконных активов между странами происхождения и странами назначения должны с самого начала включать в себя правозащитный компонент.

10. Поскольку ситуация с репатриацией средств незаконного происхождения является крайне неудовлетворительной, то в исследовании Консультативный комитет рассмотрел возможность использования невозвращенных средств незаконного происхождения, в том числе посредством монетизации и/или учреждения инвестиционных фондов, при одновременном завершении необходимых юридических процедур. Для изучения таких возможностей пока сделано мало. Существует ряд барьеров правового, политического и иного характера, препятствующих быстрой репатриации незаконных средств. Эти барьеры затрагивают права человека и наносят серьезный ущерб странам происхождения. Чрезмерные задержки и длительные судебные процедуры, как например в делах, связанных с репатриацией средств незаконного происхождения в Замбию, Мали, Нигерию, Перу и Филиппины, препятствуют развитию во многих странах, ставших жертвами перевода незаконных средств, и могут помешать таким странам достичь целей в области устойчивого развития к 2030 году.

11. В своих резолюциях 31/22 и 34/11 Совет по правам человека не указал, следует ли Консультативному комитету сосредоточить свое исследование на источнике средств незаконного происхождения, с тем чтобы определить, поступают ли средства от государства, включая государственные органы и учреждения, или же они поступают от какого-либо другого частного юридического или физического лица. Применение более общего подхода означало бы рассмотрение вопроса о любых незаконных средствах, которые являются результатом незаконных финансовых потоков, генерируемых не только экономическими или политическими органами и учреждениями, но и частными гражданами или компаниями, в том числе в целях уклонения от уплаты налогов, хищения, отмывания денег и финансирования терроризма.

II. Характер средств незаконного происхождения

12. В исследовании, проведенном во исполнение резолюции 31/22 Совета по правам человека, Консультативный комитет представил анализ определения понятия «незаконные финансовые потоки», которое является сложным и не получило единодушного одобрения. Комитет подчеркнул, что существует два толкования слова «незаконный»: первое касается средств, полученных незаконным путем, а второе – средств, которые получены в результате законной экономической деятельности, но становятся незаконными в результате последующего нарушения или обхода законов, регулирующих порядок распоряжения этими средствами или обращения с ними. Хотя можно с уверенностью сказать, что основная часть всех незаконных финансовых потоков связана с трансграничными налоговыми операциями, небольшую долю от общего объема составляет отток денежных средств, связанных с коррупцией (A/HRC/36/52 и Corr.1, пункт 9).

13. Незаконные финансовые потоки оказывают негативное воздействие на права человека, независимо от того, кто стоит у их истоков. Однако когда речь заходит об использовании незаконных средств в ожидании репатриации, было бы более целесообразно рассматривать прежде всего незаконные средства, находящиеся в ведении государства, включая другие государственные органы и учреждения, с тем чтобы сосредоточить внимание на таком конкретном явлении, как похищение и перевод средств бывшими диктаторами и их пособниками из развивающихся стран в финансовые учреждения, расположенные в развитых странах.

14. Причина принятия такого подхода заключается в том, что в соответствующих случаях суды могут принимать без доказательств утверждения о том, что некоторые главы государств (известные как диктаторы) и их пособники накопили за рубежом огромные богатства, законный источник которых не может быть объяснен. Возникает презумпция, что эти средства являются средствами незаконного происхождения, хотя эта презумпция все еще может быть оспорена в судах стран назначения и, возможно, также в судах стран происхождения. Как поясняется ниже, было бы проще заморозить эти средства либо на основании судебного решения, либо в административном порядке. В своих резолюциях 31/22, 34/11 и 40/4 Совет по правам человека уделил больше внимания коррупции, чем так называемому управлению частным капиталом.

15. Потоки средств, поступающие в рамках управления частным капиталом, например в целях поиска налоговых льгот, не всегда могут рассматриваться согласно законодательству как незаконные средства. Было бы трудно всегда полагаться на презумпцию того, что источники средств в таких случаях являются незаконными. Средства, переводимые на офшорные счета и в хорошо известные финансовые центры, не всегда бывают приобретены незаконным путем. Кроме того, суды в странах назначения, как правило, строго соблюдают правовые нормы, касающиеся презумпции невиновности, презумпции законности сделок и защиты прав собственности, а это означает, что они будут отвергать любые утверждения о подозрительном характере определенных средств, не подкрепленные достаточным обоснованием. Это подробно объясняет Радха Айвори из Университета Квинсленда в своем анализе богатой судебной практики Европейского суда по правам человека и местных судов в области защиты прав человека физических лиц в делах, касающихся возвращения активов².

16. Таким образом, возможность использования невозвращенных незаконных средств является более реальной, если речь идет о средствах, переводимых публичными деятелями или их помощниками и пособниками, такими как бывшие диктаторы, которые скрылись от правосудия, скончались или были заключены под стражу, чем о средствах, переводимых частными лицами.

17. Это, однако, не исключает возможности использования средств, переведенных частными лицами, если для этого имеются достаточные основания, как в случае необъясненных доходов (т. е. когда физическое лицо, не находящееся «в публичном секторе» в своей стране происхождения, не может объяснить источник денежных средств, которые оно инвестирует в страну назначения). Любые действия в этом отношении могут по-прежнему быть сопряжены с задержками в судебном разбирательстве. Кроме того, не многие юрисдикции приняли подход, предусматривающий перекладывание бремени доказывания на лиц, на имя которых зарегистрированы эти средства или активы, для объяснения источника их доходов.

III. Замораживание незаконных средств

18. Возвращение активов – это длительный процесс. После проведения расследования и отслеживания похищенных активов, которые могли быть перемещены через различные юрисдикции, и после того, как через механизм взаимной правовой помощи поступила просьба о наложении ареста на эти активы, наступает

² Radha Ivory, *Corruption, Asset Recovery and the Protection of Property in Public International Law: the Human Rights of Bad Guys* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014).

этап замораживания активов, с тем чтобы предотвратить их передачу держателями за пределы юрисдикции соответствующего государства.

19. Государство, заморозившее активы, обычно отказывается переводить эти средства запрашивающему государству до тех пор, пока не будет вынесено окончательное решение суда о законном владении этими активами в обоих государствах.

20. Вопрос заключается в том, каким образом невозвращенные средства могут быть использованы в интересах стран происхождения до их репатриации, с тем чтобы помочь им в достижении целей в области устойчивого развития.

21. Первая проблема, которая должна быть решена в связи с замораживанием активов, заключается в том, что еще до решения суда по этому вопросу должно быть достигнуто согласие, хотя и молчаливое, о том, что эти средства являются средствами незаконного происхождения. В одном исследовании, проведенном в 2014 году, Всемирный банк упоминает об административных мерах по замораживанию и конфискации, которые были использованы для замораживания активов, находившихся в распоряжении лиц, подозревавшихся в незаконном присвоении активов Египта, Ливии и Туниса. В данных случаях печально известные бывшие правители или главы правительств незаконно присвоили активы и передали их учреждениям, расположенным главным образом в развитых странах. Некоторые страны назначения были готовы принять законы, постановления и указы о замораживании таких активов. Авторы исследования отметили, например, следующее:

Инновационными мерами, которые оказались весьма успешными как с точки зрения широкого применения, так и с точки зрения достигнутых результатов, стали законы, решения и указы, предписывающие замораживание активов, находившихся в распоряжении лиц, подозревавшихся в незаконном присвоении активов [Египта], Ливии или Туниса. Европейский союз, Канада, Соединенные Штаты [Америки] и Швейцария входят в число стран [и субъектов], которые оперативно приняли меры по замораживанию активов, заморозив в конечном счете 39% от общей стоимости активов, замороженных в период с 2010 года по июнь 2012 года.

Эти меры отличались от предыдущих случаев тем, что они носили административный характер, так как правительства приказали банкам и другим субъектам заморозить активы, – в отличие от постановления суда или следственного судьи, а также просьбы об оказании взаимной правовой помощи. Такие меры, как правило, применяются только в таких ситуациях, как политические потрясения или внутренние беспорядки на территории иностранного государства, с целью сохранения активов и предотвращения их перевода в какое-либо другое место³.

22. Так, например, после «арабской весны» многие государства – члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приняли законы, ведущие к административному замораживанию активов. Канада приняла Закон о замораживании активов коррумпированных иностранных должностных лиц и Правила замораживания активов коррумпированных иностранных должностных лиц (Тунис и Египет), в которых были указаны имена некоторых лиц. Однако такие законы не устанавливают мер, касающихся возвращения активов или их использования в ожидании репатриации.

23. Европейский союз также принял меры, направленные на замораживание активов лиц, незаконно присвоивших государственные средства Египта и Туниса. Соединенные Штаты Америки и Швейцария сделали это в отношении Ливии. В 2011 году Совет Безопасности в своей резолюции 1973 (2011) постановил заморозить активы членов семьи Каддафи и заморозить средства и экономические ресурсы, находящиеся в собственности или под контролем ливийских властей,

³ Larisa Gray and others, *Few and Far: the Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, D.C., World Bank, 2014), p. 41.

включая средства Центрального банка Ливии, Ливийского инвестиционного управления и Ливийской национальной нефтяной корпорации. Однако ни одна из этих мер не касается того, каким образом использовать замороженные активы в ожидании их последующей репатриации.

IV. Подход, основанный на выводах Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки

24. Что касается африканского континента, то проблема незаконных финансовых потоков была тщательно проанализирована в докладе Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки⁴.

25. Хотя Группа высокого уровня конкретно не рассматривала вопрос об использовании незаконных средств до их репатриации, в доклад был включен ряд выводов, которые могут служить в качестве ориентиров для дальнейших действий стран происхождения средств.

26. Группа высокого уровня подчеркнула политический характер этого вопроса, признав, что само явление и последствия незаконных финансовых потоков требуют подхода, который в конечном итоге будет зависеть от переговоров и укрепления международного сотрудничества⁵. О политической значимости этого вопроса свидетельствует продолжающаяся работа по поиску приемлемого решения в рамках различных форумов. Однако, по мнению Группы высокого уровня, для обеспечения последовательности действий и успеха в борьбе с незаконными финансовыми потоками необходима более эффективная координация усилий⁶.

27. Группа высокого уровня обратила внимание на технические аспекты незаконных финансовых потоков и выразила обеспокоенность по поводу различающихся подходов в работе над различными компонентами незаконных финансовых потоков, проводимой на региональном уровне Африканским союзом и региональными экономическими сообществами и на глобальном уровне Группой двадцати, ОЭСР, Всемирным банком, Международным валютным фондом и Организацией Объединенных Наций⁷.

28. Группа высокого уровня также рекомендовала партнерам по развитию оказывать помощь странам происхождения в пресечении незаконных финансовых потоков (вывод 14). Эту рекомендацию можно было бы распространить на богатые страны назначения, которые согласны с возможностью использования замороженных незаконных активов для финансирования проектов развития в странах происхождения. Это потребует значительной политической воли и проницательности. Этот вариант должен стать предметом переговоров, и следует провести обсуждения, чтобы определить условия, при которых может быть применена такая новая процедура.

29. Поскольку незаконные финансовые потоки открыто упоминались в качестве препятствия на пути достижения целей в области устойчивого развития, страны назначения при поддержке стран происхождения должны создать единую глобальную архитектуру для борьбы с незаконными финансовыми потоками.

30. Выполнение рекомендаций Группы высокого уровня облегчит направление замороженных незаконных средств на осуществление инвестиционных проектов в странах происхождения в ожидании завершения всех правовых процедур. Как и в случае с другими аспектами этой проблемы, способы достичь этого будут выработаны только при наличии политической воли. Следующая рекомендация, в частности,

⁴ Economic Commission for Africa, “Illicit financial flows: report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa” (Addis Ababa, 2015).

⁵ Ibid., p. 65.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

может открыть возможности для использования невозвращенных незаконных средств с целью создания инвестиционных фондов:

Африканскому союзу следует взаимодействовать с учреждениями-партнерами в целях разработки глобальной системы управления, которая будет определять условия, при которых будут осуществляться замораживание, управление и репатриация активов. Эта система должна включать в себя открытие целевых депозитных счетов, управляемых региональными банками развития, которые будут выполнять функции хранителей активов незаконного происхождения⁸.

31. Группа высокого уровня пришла к выводу о том, что необходимы четкие рамки для работы с замороженными активами. В этой связи одним из рациональных путей представляется создание институциональной системы условного депонирования, в рамках которой региональные банки развития назначаются в качестве эскроу-агентов. По мнению Группы, нужно не полагаться на саморегулирование со стороны банков, а внедрять нормативные положения и механизмы, обеспечивающие выявление финансовыми учреждениями и банками незаконных финансовых потоков и отказ от них. Глобальные структуры, обеспечивающие возвращение активов, следует реорганизовать таким образом, чтобы помещать замороженные активы на условно-депозитные счета в региональных банках развития, вместо того чтобы позволять банкам, виновным в получении таких вкладов, продолжать извлекать из них выгоду⁹. Банкам, которые, как установлено, были причастны к получению незаконных средств, не следует разрешать хранить эти средства, пока они находятся в замороженном состоянии. Зачисление на счета сомнительных средств также должно стать для банков крайне непривлекательным.

V. Обязательства стран назначения разрешать использовать невозвращенные средства

32. С учетом того, что все государства, особенно страны назначения, подтвердили свою приверженность достижению целей в области устойчивого развития, они несут императивное обязательство поддерживать все меры, которые могли бы помочь достижению этих целей развивающимся странам, особенно странам происхождения незаконных средств. На совещании экспертов, проведенном по просьбе Совета по правам человека 7 октября 2019 года в Женеве, была рассмотрена возможность использования невозвращенных средств незаконного происхождения, в том числе посредством монетизации и/или учреждения инвестиционных фондов для поддержки достижения целей в области устойчивого развития.

33. Несколько задач в рамках целей в области устойчивого развития связаны с темой незаконных средств. Цель 16, касающаяся мира, правосудия и эффективных институтов, включает задачу 16.4, в соответствии с которой государства обязались к 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности.

34. В соответствии с целью 17 в области устойчивого развития, касающейся партнерства в интересах устойчивого развития, и задачей 17.1 государства-члены обязались усилить мобилизацию ресурсов из внутренних источников, в том числе благодаря международной поддержке развивающихся стран, с тем чтобы повысить национальные возможности по сбору налогов и других доходов. Предупреждение движения незаконных средств и содействие репатриации таких средств входит в сферу охвата задачи 17.1. В рамках задачи 17.9 государства-члены обязались усилить международную поддержку эффективного и целенаправленного наращивания потенциала развивающихся стран для содействия реализации национальных планов

⁸ Ibid., p. 86.

⁹ Ibid., p. 70.

достижения всех целей в области устойчивого развития, в том числе благодаря сотрудничеству по линии Север–Юг и Юг–Юг и трехстороннему сотрудничеству.

35. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития государства обязались удвоить свои усилия в целях существенного сокращения незаконных финансовых потоков к 2030 году, с тем чтобы в конечном итоге ликвидировать их, в том числе посредством борьбы с уклонением от уплаты налогов и коррупцией на основе укрепления национального нормативного регулирования и активизации международного сотрудничества.

36. В Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/128, излагаются принципы, которыми следует руководствоваться при принятии на национальном и международном уровнях политических решений в отношении финансирования развития. В соответствии со статьей 1 общины должны обладать полным суверенитетом над своими природными богатствами и ресурсами, а в соответствии со статьей 2 создаваемые в ходе развития блага должны распределяться справедливо. К государствам-членам обращен призыв принимать все меры, необходимые для осуществления права на развитие и обеспечения равенства возможностей для всех (статья 8). Кроме того, на международном уровне Декларация возлагает на государства обязанность сотрудничать друг с другом как в целях содействия более быстрому развитию развивающихся стран, так и в целях устранения препятствий на пути их всестороннего развития (статьи 3, пункт 3, и 4, пункт 2). Таким образом, существуют твердые международные обязательства, увязывающие право на развитие, финансирование развития и борьбу с незаконными финансовыми средствами. В статье 57 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции говорится о «законных собственниках» активов и «потерпевших от преступления». В соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью под термином «жертвы» понимаются лица, которым индивидуально или коллективно был причинен материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, которые нарушают уголовное законодательство государств-членов.

37. В своем докладе Совету по правам человека в июле 2019 года Специальный докладчик по вопросу о праве на развитие рекомендовал государствам перейти от парадигмы донор–реципиент к подлинному партнерству с развивающимися странами, как это предусмотрено в Декларации о праве на развитие и цели 17 целей в области устойчивого развития, и основывать свое финансирование развития на приоритетах партнеров-получателей и гарантировать, что государства-получатели будут нести ответственность за проекты развития, осуществляемые за счет этого финансирования (A/HRC/42/38, пункт 73).

38. Кроме того, правозащитный подход к возвращению активов предполагает, что общины в стране происхождения незаконных средств могут быть признаны в качестве правообладателей и, таким образом, получают широкие возможности выступать в качестве ключевых участников, а не пассивных наблюдателей в тех процессах и решениях, которые их затрагивают. Следовательно, если рассматривать репатриацию средств как вопрос прав человека, то страны, в которых размещены замороженные активы, становятся носителями обязанностей по отношению к странам происхождения и должны помогать правообладателям в отстаивании их прав человека.

39. Цель 8 в области устойчивого развития, касающаяся содействия поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, непосредственно связана с укреплением социально-экономических прав, особенно в развивающихся странах. Государства, которые в случае стран назначения выступают как носители обязанностей, должны обеспечивать эффективные средства правовой защиты от нарушений прав человека, включая правовые и административные процедуры, для содействия использованию средств в тех случаях, когда обращение к

правосудию занимает больше времени, чем следует¹⁰. С этой точки зрения использование невозвращенных средств является важнейшим элементом поддержки достижения цели 8.

40. В Аддис-Абебской программе действий, Повестке дня на период до 2030 года и Повестке дня на период до 2063 года Африканского союза также подчеркивается важность борьбы с незаконными финансовыми потоками. По некоторым оценкам, незаконные потоки из Африки могут составлять до 50 млрд долл. США в год, что примерно в два раза превышает годовой объем поступающей в Африку официальной помощи в целях развития. Использование доходов от инвестирования незаконных средств могло бы быть частью вклада стран назначения в оказание помощи в целях развития. Прекращение незаконных финансовых потоков из Африки является ключевым политическим приоритетом для этого континента и для всего мира, приоритетом, нашедшим отражение в Специальной декларации о незаконных финансовых потоках, принятой главами государств и правительствах Африканского союза в 2015 году.

41. Присоединяясь к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, государства берут на себя юридическое обязательство бороться с коррупцией и устранять пагубные последствия перевода незаконных средств. С учетом того, что окончательная репатриация средств стала сложным и затянувшимся процессом, необходимо искать компромиссное решение. Следует транспарентным образом выработать и принять ту или иную форму компенсации странам происхождения, с тем чтобы эти средства могли использоваться на благо людей в странах происхождения для достижения ими определенных на национальном уровне приоритетов. Возможность использования незаконных средств дает определенную надежду развивающимся странам, которые пострадали от разграбления их экономики.

42. В пункте 3 статьи 31 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции содержится требование к государствам-участникам принимать законодательные и другие меры для регулирования управления компетентными органами замороженным, арестованным или конфискованным имуществом, указанным в Конвенции. В 2019 году Межправительственная рабочая группа открытого состава по возвращению активов Конференции государств – участников Конвенции подготовила пересмотренный проект не имеющих обязательной силы руководящих принципов управления такими активами (CAC/COSP/WG.2/2019/3), в котором содержится следующая формулировка руководящего принципа 12:

Независимо от того, какие институциональные механизмы управления активами будут созданы, государства, возможно, пожелают подумать о том, чтобы обеспечить соответствующие учреждения достаточным количеством квалифицированных кадров и ресурсов и уполномочить их заключать необходимые соглашения или договоренности, в том числе, в соответствующих случаях, с другими публичными органами или внешними подрядчиками, если это требуется для их эффективного функционирования.

43. Эти возможности позволят учреждениям создавать такие структуры, как подразделения по возвращению активов, для инвестирования этих активов в надежные ценные бумаги, например в государственные облигации. Однако какие-либо указания на то, будут ли эти активы или доходы использоваться в интересах стран происхождения, отсутствуют (см. CAC/COSP/WG.2/2019/3).

44. В рамках Финансовой инициативы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде к глобальному финансовому сектору обращен призыв мобилизовать финансовые средства частного сектора на цели устойчивого развития в интересах людей и планеты, добиваясь при этом положительных результатов. Банки взяли на себя обязательства по реализации амбициозных задач, сформулированных в

¹⁰ Этот вопрос косвенным образом затрагивается в документе “Who will be accountable? Human rights and the post-2015 development agenda”, issued by OHCHR and the Centre for Economic and Social Rights (Geneva and New York, 2013).

принципах ответственного банковского обслуживания; принцип 1 заключается в том, чтобы бизнес-стратегии банков были согласованы с потребностями отдельных лиц и целями общества, выраженными в целях в области устойчивого развития, Парижском соглашении об изменении климата и соответствующих национальных и региональных документах, и направлены на их реализацию¹¹.

45. В этом контексте банки в странах назначения, которые принимают незаконные средства из стран происхождения, должны взять на себя обязательство высвободить эти средства, если этого требуют их собственные государства, для инвестирования в интересах стран происхождения до их репатриации. Хотя такая процедура может быть осложнена рядом факторов, отказ от ее осуществления означал бы нарушение банками своих обязательств, учитывая, что изначально они, возможно, не выполнили требование «знать своего клиента» при приеме депозитов из незаконных источников.

46. Дополнительное бремя ложится на органы финансового регулирования банков и других финансовых посредников в странах назначения, поскольку они должны контролировать банки с точки зрения надлежащего управления. Такую рекомендацию вынес Независимый эксперт 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, после своей поездки в Швейцарию в 2017 году (см. A/HRC/37/54/Add.3).

47. Таким образом, существует возможность использования невозвращенных незаконных средств в странах назначения путем монетизации и/или создания инвестиционных фондов в интересах стран происхождения для оказания им поддержки в достижении целей в области устойчивого развития. Страны назначения, которые в большинстве случаев являются развитыми странами, несут в этой связи определенное обязательство и не могут продолжать пользоваться плодами действий недобросовестных лиц, которые вверяют эти средства банкам в странах назначения в нарушение экономических и социальных прав народов стран происхождения, которым они по праву принадлежат.

VI. Предлагаемые направления действий

48. Ниже приводятся предложения по использованию невозвращенных средств незаконного происхождения для содействия достижению целей в области устойчивого развития, которые были озвучены на совещании экспертов в октябре 2019 года. Каждое из предложений связано с определенными рисками и вызовами. Учитывая сложность данного вопроса, необходимы консультации с финансовыми специалистами для определения характера и форм инвестиций, а также для проведения оценки рисков, связанных с достижением желаемых результатов.

Предложение А: создание специального фонда в стране происхождения

49. Первым шагом в изучении возможности использования незаконных средств, которые не были репатрированы, является идентификация этих средств в стране назначения. Возможно, что они уже были идентифицированы, если в рамках соглашения о взаимной правовой помощи между странами поступила соответствующая просьба от страны происхождения. В противном случае, как это указано, например, в законе Швейцарии о незаконных иностранных активах, такая инициатива может исходить также от страны назначения, которая хочет быть «чистым» финансовым центром или защитить свои интересы.

50. В соответствии с этой процедурой активы, относящиеся к незаконным средствам, особенно в случае сбежавших, скончавшихся или заключенных в тюрьму

¹¹ См. www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/.

диктаторов, могут быть заморожены в административном или судебном порядке, не основанном на вынесении обвинительного приговора. В случае уголовного судопроизводства процесс рассмотрения дела, скорее всего, затянется, но при наличии сотрудничества между властями двух стран процесс замораживания активов может быть ускорен, чтобы предотвратить их вывоз из страны и, в конечном счете, дать возможность использовать их в интересах граждан страны происхождения.

51. В первую очередь, страна назначения должна иметь возможность предоставить разрешение на использование таких незаконных средств, чтобы они не оставались замороженными и непродуктивными и могли бы быть задействованы в интересах страны происхождения для достижения к 2030 году целей в области устойчивого развития.

52. Эти денежные средства могут быть переведены в страну происхождения министерством финансов, министерством по финансовым вопросам или центральным банком страны назначения. Однако должно существовать предварительное условие о том, что получатель не будет зачислять эти средства в единый фонд или годовой государственный бюджет. Для использования этих денег должен быть создан специальный фонд.

53. В целях принятия решений об использовании и распределении этих средств следует создать отдельный управляющий совет, состоящий из представителей государственного сектора, включая центральный банк, и частного сектора. Эти средства будут объединены в «фонд солидарности», предназначенный для социальных проектов, направленных на улучшение условий жизни населения, особенно тех его групп, которые живут в нищете.

Предложение В: создание фонда фондов

54. Одним из видов основанной на рыночных принципах схемы возвращения активов, с помощью которой невозвращенные активы могут стать вновь полезными и функциональными в денежном и финансовом смысле, является создание фонда фондов, в котором участвовала бы каждая затронутая страна происхождения. Преимущества такого механизма многообразны и включают следующее:

a) портфели, состоящие из различных активов – инвестиции в облигации и акции, прямые инвестиции в различные сектора и портфельные инвестиции через множество каналов, такие как фонды управления активами, частные инвестиционные фонды, хедж-фонды, платежные фонды, экологические фонды, социальные фонды и фонды управления;

b) распределение рисков, позволяющее снизить вероятность убытков и увеличить возможности получения прибыли.

55. Страны назначения передадут невозвращенные средства незаконного происхождения в новый инвестиционный фонд. Другими участниками могут быть правительства стран происхождения и любые третьи стороны, а также местные или иностранные инвесторы, включая национальные или региональные, многонациональные или многосторонние финансовые учреждения.

56. Фонд фондов будет пользоваться полной свободой в отношении структуры своих портфелей и управления ими. Однако следует учитывать два приоритета:

a) необходимо инвестировать в реальный и финансовый секторы стран происхождения, хотя и не только в них;

b) необходимо уделять больше внимания деятельности, способствующей охране окружающей среды, укреплению социальной справедливости и повышению качества управления.

57. Доходы таких фондов должны использоваться для содействия достижению целей в области устойчивого развития в соответствии с национальными приоритетами, определенными на основе широких консультаций и инклюзивных процессов.

Управление этими фондами и использование прибыли должны быть полностью прозрачными. Необходимо создать системы, обеспечивающие доступ к достоверной, своевременной и понятной информации.

58. Деятельность в рамках группы, как правило, снижает риск для каждой отдельно взятой развивающейся страны, и вместе они могут избежать высоких торговых издержек, поскольку в фонде фондов комиссионные обязательства будут распределены между всеми инвесторами. Поэтому при надлежащем управлении инвестиционные фонды могут обеспечивать надежный и стабильный доход, с помощью которого страны происхождения могли бы постепенно возвращать денежные средства, потерянные из-за незаконных финансовых потоков. Вложение средств в акционерный или инвестиционный фонд предполагает покупку доли в портфеле, находящимся под управлением профессионального портфельного менеджера, который назначается страной происхождения. Портфельный менеджер отвечает за подбор акций в портфеле, а также за принятие решений о покупке и продаже или об удержании позиций.

59. Преимущество инвестиционного фонда заключается в том, что деньги можно вкладывать в диверсифицированный портфель акций и ценных бумаг, чтобы распределить риск и обеспечить «надежный» доход. Однако страны назначения, в которых хранятся денежные средства, должны быть готовы высвободить их, что зависит от принятого политического подхода и двусторонних переговоров. Управление фондами могло бы осуществляться совместным учреждением с участием нескольких партнеров, благодаря чему были бы обеспечены дополнительные гарантии для страны происхождения.

Предложение С: создание фонда, управляемого национальными центральными банками

60. Один из экспертов высказался в пользу создания фонда, управляемого национальными центральными банками или ассоциированного с ними, что было бы более оптимальным с точки зрения суверенитета стран происхождения. Инвестиционные фонды, работающие на международных финансовых рынках для привлечения частных инвестиций в развивающиеся страны, следует рассматривать весьма критически, с учетом того, что они могут быть чрезвычайно затратными, использовать государственные ресурсы для финансирования частных капиталовложений и вести к простому переходу от государственной коррупции к коррупции в частном секторе.

Предложение D: создание фонда национального благосостояния в стране назначения

61. Еще одним способом использования незаконных средств, которые не были репатрированы, является фонд национального благосостояния. Страна назначения могла бы создать фонд национального благосостояния с использованием замороженных средств незаконного происхождения, который представлял бы собой государственный инвестиционный фонд, вкладывающий средства в реальные и финансовые активы, такие как акции, облигации, частные инвестиционные фонды или хедж-фонды. Доходы от этих инвестиций могли бы быть использованы в интересах стран происхождения.

62. Такая структура фонда позволила бы правительствам стран происхождения подавать заявки на финансирование конкретных программ по низким процентным ставкам.

Предложение Е: направление средств через региональные банки

63. Еще одно предложение заключается в том, чтобы направить эти средства через региональные банки, цель которых заключается в финансировании проектов в странах-членах. Это соответствовало бы предложениям, выдвинутым Группой высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки. Средства будут выделяться на пропорциональной основе соответствующим странам происхождения. В тех случаях, когда центральные банки выступают в качестве независимых органов денежно-кредитного регулирования, они могли бы играть ключевую роль в переводе средств незаконного происхождения и в надзоре за их использованием. Однако для того, чтобы вся эта схема работала успешно, необходимо политическое решение, при котором основное внимание уделяется правам человека.

64. Что касается инвестиций, то в настоящее время наблюдается тенденция к рассмотрению критериев, не ограничивающихся только высокой доходностью инвестиций, включая критерии, касающиеся экологического, социального и корпоративного управления, и их включению в инвестиционный анализ. Социально ответственное инвестирование имеет важное значение для достижения Целей в области устойчивого развития. Изменение климата и истощение ресурсов вызывают озабоченность по поводу состояния окружающей среды, и такие вопросы устойчивости должны приниматься во внимание при принятии инвестиционных решений. С учетом того, что социально-экономические проблемы тесно связаны с Целями, доля ответственного инвестирования на инвестиционном рынке растет¹².

65. Глобальная сеть преобразующих инвестиций поощряет инвестиции в компании и фонды, которые наряду с обеспечением прибыли оказывают социальное и экологическое воздействие¹³. В последнее время управляющие активами все чаще формируют инвестиционные стратегии с учетом целей Организации Объединенных Наций в области охраны окружающей среды, укрепления социальной справедливости и повышения качества управления¹⁴. Программа развития Организации Объединенных Наций опубликовала стандарты, призванные ориентировать управляющих частными инвестиционными фондами на инвестиции, способствующие достижению целей в области устойчивого развития.

VII. Совместный фонд для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

66. Другая возможность заключается в использовании в качестве механизма распределения средств, замороженных в странах назначения, Совместного фонда для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Этот Фонд был создан в 2018 году и направлен на поддержку усилий государств-членов по достижению целей в области устойчивого развития и обеспечение новых источников финансирования. Ожидается, что государства-члены будут вносить в Совместный фонд добровольные взносы.

67. Совместный фонд для осуществления Повестки дня на период до 2030 года преследует несколько целей, в том числе: а) оказание комплексной поддержки в области политики; б) создание надежных систем финансирования; в) стимулирование комплексных и преобразующих изменений в политике; г) поддержка национальных приоритетов в области развития; д) содействие расширению инвестиционных возможностей, направленных на достижение целей в области устойчивого развития; е) привлечение долгосрочного смешанного финансирования из государственных и частных источников; ж) обеспечение транспарентности и разнообразия портфеля

¹² См. the Principles for Responsible Investment of the United Nations Environment Programme Finance Initiative (www.unpri.org/pri/about-the-pri).

¹³ См. the Global Impact Investing Network (<https://theginn.org>).

¹⁴ Jennifer Thompson, "Why more asset managers are taking cues from UN sustainability goals", *Financial Times*, 21 October 2019.

Фонда; и h) управление рисками и надзор за эффективным контролем и представлением отчетности всем партнерам.

68. Страны назначения потоков средств незаконного происхождения могли бы использовать доходы от инвестирования невозвращенных незаконных средств в качестве вклада в Совместный фонд для осуществления Повестки дня на период до 2030 года для финансирования усилий, направленных на достижение целей в области устойчивого развития в странах происхождения незаконных средств. Таким образом, возможность использования Совместного фонда заслуживает рассмотрения и должна быть тщательно изучена до начала осуществления.

VIII. Выводы

69. Проанализированные выше предложения по использованию невозвращенных средств потребуют проведения напряженных переговоров между государствами и другими заинтересованными сторонами. Их реализация возможна только в том случае, если в духе сотрудничества все стороны согласятся внести изменения в политику для достижения целей в области устойчивого развития и построения более совершенного мира, в котором ресурсы развивающихся и менее развитых стран не будут расхищаться в ущерб их населению. Страны назначения, которые получают выгоду от потоков средств незаконного происхождения, обязаны в соответствии с международным правом оказывать помощь странам происхождения в достижении Целей, и для этого необходимо приложить максимум усилий.

70. В пункте 12 своей резолюции 34/11 Совет по правам человека предложил Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции рассмотреть пути применения правозащитного подхода при осуществлении ими Конвенции, в том числе при рассмотрении вопросов возврата доходов от преступной деятельности, и высоко оценил непрекращающиеся усилия действующей в рамках Конференции Межправительственной рабочей группы открытого состава по возврату активов, направленные на оказание государствам-участникам помощи в выполнении ими своих обязательств по Конвенции, касающихся более эффективного предупреждения, выявления и пресечения международного перевода доходов от преступной деятельности и укрепления международного сотрудничества в области возврата средств.

71. В пункте 15 той же резолюции Совет по правам человека призвал государства продолжить рассмотрение вопроса об учреждении межправительственной рабочей группы по вопросу о негативном воздействии незаконных финансовых потоков на осуществление прав человека и дополнительно изучить программные меры реагирования на это явление.

72. В настоящем докладе содержится ряд предложений по использованию невозвращенных средств путем создания инвестиционных фондов в интересах стран происхождения незаконных средств. Для получения подробной информации о способах получения максимального дохода от инвестиций и обеспечения с помощью этих инвестиций достижения целей в области устойчивого развития необходимы рекомендации специалистов по финансовым и инвестиционным вопросам.

73. Крайне важно продолжать работу по поиску путей и инструментов использования незаконных средств на благо стран происхождения в ожидании их окончательной репатриации, особенно с учетом огромного объема таких средств. Это могло бы помочь странам происхождения активизировать усилия в области развития, важность которых отражена также в резолюции 40/4 Совета по правам человека.