

ПРОФЕССОР КРИСТИАН ЛАССЛЕТТ
ДИЛЬМИРА МАТЯКУБОВА
УМИДА НИЯЗОВА

Оценка
швейцарско-
узбекских
принципов возврата
похищенных
активов,
хранящихся за
рубежом



UZBEK
ASSET RETURN
NETWORK

Оценка швейцарско-узбекских принципов возврата похищенных активов, хранящихся за рубежом

Кристиан Ласслетт, Дильмира Матякубова и Умида Ниязова¹

В этом документе рассматриваются принципы возврата активов, изложенные в Меморандуме о взаимопонимании между Узбекистаном и Швейцарией. Авторы отмечают, что эти принципы демонстрируют похвальную приверженность международным стандартам передовой практики в области ответственного международного возврата активов. Однако, в документе отмечается, что основная проблема будет заключаться в защите этих принципов на стадии управления активами в Узбекистане, по причине коррупции, распространенной в высших эшелонах власти, непрозрачных сделок, внутренних репрессий и отсутствия реальной подотчетности или контроля.

Введение

Гульнара Каримова, старшая дочь первого президента Узбекистана Ислама Каримова, в настоящее время отбывает наказание в исправительной колонии Зангиота после вынесения обвинительного приговора за ряд коррупционных преступлений. По мнению американских властей, Каримова «возглавляла мощный организованный преступный синдикат, который использовал государственные субъекты для экспроприации бизнеса, монополизации рынков, вымогательства

¹ Кристиан Ласслетт, Дильмира Матякубова и Умида Ниязова являются со-директорами UzInvestigations. Ниязова также является директором Узбекского форума по правам человека. Матякубова - научный сотрудник Центра внешней политики (Foreign Policy Centre). Ласслетт является профессором криминологии в Ольстерском университете.

взятки и рэкета». ² Каримова, ее компании и сообщники также были привлечены к ответственности в иностранных юрисдикциях, включая Нидерланды, Швейцарию и США.

Параллельно с этими судебными разбирательствами правительствами США и Швейцарии были возбуждены дела о конфискации активов в первую очередь в отношении денег и активов, связанных со скандалом со взяточничеством в сфере телекоммуникаций, где Каримова обвинялась в получении значительных взяток от иностранных телефонных компаний в обмен на предоставление выгодных прав доступа на рынок. По сути, эти взятки являются частными переводами богатства, которые приобретены за счет прямого ущерба потребителям, и законным формам государственного налогообложения.

Значительная часть незаконных доходов, накопленных синдикатом Каримовой, экспортировалась в Западную Европу. Там эти доходы находятся в безопасности от внутривнутриполитической нестабильности в Узбекистане. Тем не менее, глобальная приверженность к возвращению украденных активов предъявила эти активы для конфискации, инициированной США и Швейцарией, под строгим судебным надзором.

В настоящее время правительство Швейцарии подписало с правительством Узбекистана Меморандум о взаимопонимании (MoU), который позволит вернуть крупный транш (131 млн. долларов США) из этих денег народу Узбекистана, который продолжает страдать от значительного ущерба в результате повсеместной коррупции, распространенной до самых высоких эшелонов власти.³

Меморандум содержит обещания, что стороны - подписанты, разработают всеобъемлющий механизм возврата, который обеспечит репатриацию денежных средств в условиях транспарентности, подотчетности и инклюзивности, в интересах общества.

² Министерство финансов США, «Санкции Соединенных Штатов в отношении нарушителей прав человека и коррумпированных субъектов по всему миру», 21 декабря 2017 года, доступно в Интернете: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0243> (доступен 20 ноября 2020 г.)

³ Меморандум о взаимопонимании по Рамочной программе реституции незаконно приобретенных активов, конфискованных в Швейцарии в интересах населения Республики Узбекистан между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Узбекистан от 8 сентября 2020 года, доступен в Интернете: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/62897/62897.pdf> (доступен 20 ноября 2020 г.)

Репатриированные деньги будут возвращены в условиях сложного управленческого ландшафта.

Среда госуправления в Узбекистане

Правительство Узбекистана под руководством Президента Узбекистана Шавката Мирзиёева инициировало важную программу реформ, которая в первую очередь направлена на дерегулирование, приватизацию, модернизацию рыночной инфраструктуры и повышение профессиональности в государственной службе. Это прежде всего технические реформы, направленные на стимулирование экономического роста, открытие национальной экономики для международных потоков капитала и улучшение доступа на местном уровне к коммерческим, промышленным и финансовым технологиям.

Несколько корпоративных групп в последнее время вышли на уровень национальной известности в Узбекистане, с быстро растущими долями на рынке тяжелой и легкой промышленности, финансах, розничной торговле, строительстве, и это лишь часть примеров.⁴ Эти группы управляют миллиардными капиталами, но происхождение этих групп и их связи с высокопоставленными должностными лицами остаются тщательно охраняемыми секретами. Кроме того, окутанный мраком ресурсный сектор Узбекистана, где участие в сферах добычи газа и минеральных ресурсов оформлено в непрозрачных оффшорных компаниях, зарегистрированных в секретных юрисдикциях.

Государственная власть по-прежнему осуществляется избирательно, предоставляя помощь и поддержку отдельным привилегированным экономическим субъектам, которые закрепились в некоторых из наиболее процветающих национальных секторов, и в то же время выстраивая рыночные структуры, которые направлены на поддержание частных инвестиционных стратегий этих элитных корпоративных групп.

⁴ UzInvestigations и Узбекский форум по правам человека публикуют на своих сайтах сборники экспертных данных о коррупции в высших эшелонах власти в Узбекистане. Это служит доказательной основой для анализа, представленного в настоящем документе. Для ознакомления с этими исследованиями см. <http://uzinvestigations.org/> и <https://www.uzbekforum.org/>

Государственные закупки и аукционы по-прежнему сильно страдают от коррупции, что является опасным фактором, учитывая масштабную приватизацию, которая проводится в Узбекистане. Были выявлены значительные доказательства неправомерных тендерных процедур и заключения крупных договоров, без проведения тендера. Это происходит наряду с продажей государственных активов по заниженным ценам, либо через неправомерно проведенные аукционы, победителями в которых становятся непрозрачные юридические лица, либо через прямое присуждение указом, где основные требования для получения выгодных государственных привилегий (т.е. вложение определенного объема инвестиций) фактически не были выполнены выигравшими компаниями.

Эти проблемы усугубляются слабым корпоративным управлением. При слабом законодательстве в отношении компаний на узбекских рынках не существует корпоративной прозрачности или стандартов проверки своего клиента. Это позволяет незаконным и законным финансовым потокам смешиваться через теневые корпоративные группы, которые в последнее время тратят большие деньги на развитие рынка недвижимости и строительство.

С правительственной стратегией модернизации рынка и профессионализации, преимущества которой искажаются в пользу клептократических кругов, рука об руку идет амбициозная кампания ребрендинга. Правительство Мирзиёева наняло ряд PR-фирм для реабилитации международного имиджа авторитарного государства. Режим Мирзиёева также успешно заручился патронажем ряда известных международных институтов, таких, как ЕБРР, ПРООН и МОТ. Они доказали свою готовность выступать в качестве свидетелей в пользу авторитарного режима, восхваляя правительство Мирзиёева на важном общественном уровне.

В условиях, когда журналисты-расследователи и активисты сталкиваются с реальным риском преследования в Узбекистане в связи с любым расследованием, в котором замешаны высокопоставленные руководители в национальных коррупционных кругах, аудитории крайне трудно пробиться сквозь этот PR туман и с ясностью увидеть, что основные кумовские и олигархические структуры остаются прочно на местах.

Возможно, неудивительно, что, учитывая этот сложный фон, некоторые члены независимого узбекского гражданского общества призвали правительство Швейцарии приостановить возвращение до тех пор, пока в Узбекистане не будет достигнут ряд элементарных предварительных условий добросовестного госуправления.

Тем не менее, швейцарское правительство решило продвигать процесс возвращения в настоящее время с акцентом на строгие процедуры возвращения для решения проблем гражданского общества.

Оценка принципов Меморандума о взаимопонимании

Меморандум о взаимопонимании, заключенный с режимом Мирзиёева, обязывает правительства обеих стран разработать всеобъемлющий механизм возвращения активов, который обеспечит прозрачное и подотчетное использование репатриированных активов на благо общественности, которая в последнее время пережила серьезные бедствия в результате масштабной коррупции в верхних эшелонах власти, включая разрушение инфраструктуры здравоохранения, вопиющие нарушения прав человека и искусственно созданные экологические бедствия.

Меморандум о взаимопонимании предоставляет широкие принципы, которые будут регулировать процесс возвращения. Меморандум взаимопонимания также содержит планы по заключению дальнейших соглашений, в которых подробно будут оговорены детали. Именно эти детали имеют решающее значение в обеспечении успешного возвращения 131 миллиона долларов США.

В пункте 4 Меморандума о взаимопонимании излагаются принципы, которые будут определять запланированные соглашения о возвращении активов. Этот пункт разбит на ряд подпунктов, которые содержат руководящие принципы.

В первом подпункте говорится: «Реституция фондов должна принести пользу населению Республики Узбекистан и следовать цели улучшения условий жизни, укрепления верховенства права или борьбы с безнаказанностью».

Реституция является важным термином. Он обозначает, что народ Узбекистана пострадал в результате масштабной коррупции в высших эшелонах власти, и подтверждает, что эти деньги возвращаются для того, чтобы помочь возместить этот ущерб. Процесс возвращения позволит достичь этого через поддержку уязвимых групп населения в соответствии с целями ООН в области устойчивого развития, которые обсуждаются в пункте 4, подпункт 3.

Не следует упускать из виду и упоминание "борьбы с безнаказанностью". Это указывает на то, что важнейшей задачей реституции является обеспечение защиты от повторения. То есть, помочь создать в Узбекистане условия, при которых не будут повторно совершены те государственные преступления, совершенные Каримовой и ее сообщниками. Это потребует значительных коллективных усилий, учитывая продолжающиеся примеры коррупции в высших эшелонах власти в Узбекистане.

Во втором подпункте пункта 4 отмечается, что "все меры должны быть приняты для обеспечения того, чтобы эти средства не были направлены в пользу лиц, причастных к совершению преступлений".

Это похвальное заявление в принципе. На практике гарантировать это будет чрезвычайно сложно. Отчасти проблема заключается в том, что до сих пор не обнародована информация о лицах, причастных к совершению упомянутых преступлений. С учетом того, что только в телекоммуникационном скандале могли быть замешаны и выявлены высокопоставленные должностные лица режима, некоторые из которых по-прежнему занимают высокие посты и контролируют значительные корпоративные интересы, это по-прежнему является областью повышенного риска.

Этот риск усугубляется вышеупомянутым отсутствием корпоративной прозрачности в Узбекистане. Вполне вероятно, что часть возвращенных денег будет использована на закупку товаров и услуг в корпоративном секторе, где олигархи и чиновники имеют контроль через подставных акционеров и непрозрачные офшорные холдинги. Для любой стороны, желающей избежать попадания репатриированных активов к нечистым на руку лицам, это ситуация напоминает игру в рулетку.

В подпункте 4 пункта 4 Меморандума говорится о том, что "прозрачность и подотчетность должны быть гарантированы".

Пожалуй, это самое смелое заявление, сделанное швейцарским и узбекским правительствами в этом Меморандуме.

Опять же, одно дело создать механизмы, которые на бумаге достигнут прозрачности и подотчетности, но их исполнение на практике будет крайне проблематичным в свете вышеуказанных факторов. Независимое гражданское общество Казахстана извлекло из подобной ситуации свой горький опыт.

В соседний Казахстан правительство Швейцарии вернуло 48,8 миллиона долларов США, используя ряд механизмов прозрачности и подотчетности, под управлением Всемирного банка. Хотя швейцарское правительство, вероятно, руководствовалось благими намерениями, эти механизмы не обеспечили ожидаемых уровней прозрачности и подотчетности, необходимых для ответственного возвращения активов.⁵

Например, было явное неисполнение взятых обязательств по публикации всей соответствующей документации, касающейся использования возвращенных денежных средств, включая тендерную документацию и контракты. Кроме того, восстановленные деньги были быстро распределены в сеть ГОНГО, тесно связанную с правящей партией «Нур Отан». Был также задействован частный сектор. Одна компания, в частности, получила 40% контрактов, связанных с процессом возврата. Но без существенной корпоративной прозрачности в Казахстане объяснение этого необычного явления массового присуждения контрактов оказалось невозможным.

Для предотвращения повторного расхищения в контексте существующего госуправления, возможно, с еще более высоким уровнем коррупционного риска будут необходимы особенно надежные механизмы. Крайне важно, чтобы вся документация, касающаяся использования суммы в 131 миллион долларов США, была опубликована в полном объеме, на специальной, доступной веб-платформе, где общественность может тщательно изучить эту информацию. Кроме того, все

⁵ Ласслетт, Т. и Мэйн, Т. (2018) Дело о безответственном возвращении активов? Швейцарско-казахстанский \$48,8 млн, Ольстерский университет и Лондонский университет королевы Марии: Лондон.

организации, заключающие договоры на поставку товаров и услуг с использованием возвращенных денег, должны быть тщательно проверены, при этом полная информация о бенефициарной собственности и контроле должна быть открыто опубликована.

Правительство Узбекистана давало похожие обещания по кредитам, предоставленным через Фонд быстрого кредитования МВФ, в поддержку ответных мер страны в рамках борьбы с COVID-19, но впоследствии не исполнило своих обещаний.

Это, видимо, серьезное предупреждение, что превентивный надзор третьей стороны будет необходим для обеспечения полного и всеобъемлющего учета расходов.

Подпункт 5 пункта 4 признает необходимость такого механизма защиты. В нем говорится, что "механизмы контроля за использованием конфискованных средств должны быть созданы и финансироваться из этих средств".

Ласслетт и Станчак рекомендовали в этом специальном выпуске направлять средства через независимую оффшорную организацию, в юрисдикцию с сильным корпоративным управлением и стандартами прозрачности, которые организация по закону должна будет соблюдать и где также есть доступ к независимым открытым судам, в качестве дополнительной защиты.

Безусловно, механизм контроля должен быть полностью прозрачным и независимым в своей работе. Следует также применять его в целях предотвращения злоупотреблений. Решающее значение будет иметь, публикация всех финансовых, тендерных документов и решений о присуждении контрактов в общедоступном формате для проведения экспертизы в целях выявления подозрительных факторов и проверки того, указывают ли эти подозрительные факторы на недобросовестные сделки.

Фактически это означает, что механизм контроля должен управляться в сотрудничестве между независимыми наблюдателями, с исключительной репутацией, которые также обладают необходимыми навыками проведения экспертизы для выявления любых нарушений руководящих принципов. Например, это, безусловно, было бы показателем целостности процесса, если бы

все записи в процессе возвращения активов были бы открыты для изучения журналистами-расследователями и исследователями, которые ранее помогали разоблачить взяточничество в Узбекистане.

Последний подпункт в пункте 4 Меморандума о взаимопонимании гласит: "Внимание должно быть уделено потенциальной роли общественности (гражданского общества или общинных организаций) для выполнения этих принципов".

Это важное начинание. Исследования, проведенные в области правосудия переходного периода, содержат убедительные доказательства того, что участие общественности в разработке, внедрении и надзоре за подобными механизмами правосудия имеет широкий спектр преимуществ. К сожалению, мы видели из наших исследований по принудительному выселению, что участие общественности может быть поверхностным и неуклюжим. Это зачастую сопровождается напудренными пресс-релизами и PR трюками, для сокрытия отсутствия общественности по сути. Чтобы преодолеть эти риски общественное участие потребует специальных, опытных координаторов для достоверного включения местных участников в процесс.

Мы также знаем из опыта возврата активов в соседнем Казахстане, что участие общественности может означать участие ГОНГО, правительственных организаций, тесно связанных с правящей партией и зависимые от президента, используются для искусственной монополизации гражданского сектора. Узбекистан имеет свои особенности в вопросах имитаций, имеется в виду сектор "гражданского общества", которое действует как вспомогательный орган правительства. Например, простой созыв консультативных круглых столов НПО/НКО изобилует серьезными рисками. Поэтому потребуются согласованные усилия для привлечения к участию различных независимых гражданских активистов.

131 миллион долларов США является первым траншем в более масштабном процессе репатриации активов, украденных синдикатом Каримовой. Со временем их будет больше.

Хотя эти 131 миллион долларов США составляют небольшую часть от общего объема незаконных средств, которые были выведены из Узбекистана за рубеж, это

важный шаг в процессе реституции. Несмотря на то, что будет оказываться давление на заинтересованные стороны, с тем чтобы они придерживались "прагматического" подхода и смотрели на вещи сквозь пальцы, каким бы целесообразным такой подход не выглядел в краткосрочной перспективе, это лишь подготовит почву для злоупотреблений.

Учитывая значительные инвестиции международного сообщества в ответственное возвращение активов, сейчас требуется время и терпение для разработки рамок, которые могут продемонстрировать, что даже в самых сложных геополитических условиях можно достичь чего-то действительно достойного высокой оценки.