



ЛОРА БРИЛЛАУД
САРА БРИМБЕФ
МАТИЛЬДА МАНЗИ

**ОСТАНОВИТЬ
КЛЕПТОКРАТОВ:
ЕС БОЛЬШЕ НЕ
ДОЛЖЕН БЫТЬ
БЕЗОПАСНОЙ
ГАВАНЬЮ ДЛЯ
УКРАДЕННЫХ
АКТИВОВ**



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL EU



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
FRANCE

UZBEK
ASSET RETURN
NETWORK

Остановить клептократов: ЕС больше не должен быть безопасной гаванью для украденных активов

Лора Бриллауд, Сара Бримбеф и Матильда Манзи¹

Швейцарско-узбекское соглашение, если его будут соблюдать и эффективно осуществлять, потенциально могло бы стать международным ориентиром для ответственного возвращения активов и должно вдохновить лидеров ЕС на принятие аналогичного подхода и закрепление принципов добросовестности, транспарентности, подотчетности в возвращении активов; а также обязательства по обеспечению эффективного участия независимого гражданского общества.

В сентябре 2020 года правительство Швейцарии объявило о репатриации 131 миллиона долларов из имущества, конфискованного в рамках уголовного производства против Гульнары Каримовой, дочери бывшего президента Узбекистана Ислама Каримова. Эта сумма составляет около 15% от общего объема активов, замороженных швейцарским правительством с 2012 года.

Меморандум о взаимопонимании, подписанный между Швейцарией и Узбекистаном включает обязательства, изложенные в принципах ГФАР, включая принципы транспарентности и подотчетности, а также то, что репатриированные активы должны быть использованы на благо узбекского народа, пострадавшего от коррупции - путем поддержки улучшения условий их жизни, укрепления верховенства права или борьбы с безнаказанностью в Узбекистане. Соглашение также предусматривает эффективное участие независимого гражданского общества.

¹ Сара Бримбеф, сотрудник по адвокации, Transparency International France
Лора Бриллауд, старший сотрудник по вопросам политики, Transparency International EU
Матильда Манзи, помощник по вопросам политики, Transparency International EU

В этом докладе мы обобщаем дело Каримовой и события в политике ЕС по возвращению активов, прежде чем сконцентрироваться на опыте Франции по конфискации и возвращению украденных активов. Мы рекомендуем 10 принципов ответственного возврата активов и реституции, которые могли бы послужить основой для согласованной европейской структуры.

Европейская часть дела Гульнары

Швейцарский процесс возврата активов является важным шагом в развитии глобальной практики возврата активов, который может создать прецедент для будущих возвратов со стороны других стран, участвующих в этом деле. Согласно существующим данным, доходы от сделок Каримовой вкладывались в банки, оффшорные компании, предметы роскоши и недвижимость по всему миру, в том числе по меньшей мере в [9 странах ЕС](#) (Бельгия, Франция, Германия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Испания). На графике ниже показан порядок процедуры по взысканию активов в нескольких юрисдикциях.

Стадии процессов по изъятию и возврату активов по юрисдикциям



Источники: <https://www.occrp.org/en/daily/5490-uzbekistan-dutch-court-seizes-us-135-m-from-company-linked-to-gulnara-karimova>
<https://www.reuters.com/article/us-netherlands-uzbekistan-corruption-idUSKCN10026V>
<https://www.rfi.fr/fr/france/20190708-biens-mal-acquis-ouzbekistan-recuperera-avoirs-saisis-france>
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-26/hunt-for-owner-of-22-million-u-k-mansion-leads-to-uzbek-jail>
<https://www.occrp.org/en/daily/13114-switzerland-to-return-to-uzbekistan-131m-from-karimova-accounts>
<https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/uk-mansion-owner-uzbekistan>

<https://www.financeuncovered.org/investigations/serious-fraud-office-targets-luxury-surrey-mansion-linked-to-the-robber-baron-of-uzbekistan/>

Изъятие активов в ЕС

ЕС состоит из 27 государств-членов с совершенно разными законодательствами и системами, регулирующими изъятие активов по всей Европе. За последнее десятилетие ЕС приложил значительные усилия в гармонизацию законодательства и практики по возвращению активов на основе сотрудничества между национальными бюро по возвращению активов и принятия Директивы о замораживании и конфискации доходов от преступной деятельности в ЕС ⁸ в 2014 году. Директива по борьбе с отмыванием денег в соответствии с уголовным законодательством и Положение о взаимном признании приказов о замораживании и конфискации были приняты в 2018 году. ⁹

Однако, несмотря на эти усилия, имеющиеся данные о взыскании активов в ЕС показывают, что лишь часть незаконных активов конфискуется (1.1%) ² и еще меньше возвращается для выплаты компенсации жертвам или в интересах людей, которые пострадали от преступной деятельности.

Дело Гульнары Каримовой не уникально. Европа наводнена украденными богатствами клептократов и она неэффективна, когда дело доходит до конфискации и возвращения украденных богатств.

Иногда эти активы не возвращаются из-за страха, что они в конечном итоге осядут в тех же коррумпированных карманах - особенно, когда клептократическое правительство остается у власти. ЕС не обеспечивает какой-либо согласованной практики в различных юрисдикциях, которая будет регулировать возврат активов в таких ситуациях.

В большинстве случаев конфискованные деньги будут помещаться в национальный бюджет конфисковавшей страны или могут быть включены в бюджет помощи и косвенно возвращены в виде помощи в страну, из которой они были похищены.

Однако эти деньги не могут считаться собственностью стран ЕС, равно как и не являются помощью. Эти активы принадлежат гражданам страны, у которых они

² <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/does-crime-still-pay>

были похищены - жертвам коррупции, и должны быть возвращены их законным владельцам в рамках транспарентного и подотчетного процесса.

Предстоящая реформа политики ЕС по изъятию активов

Этот системный вопрос должен решаться на всеобъемлющей и согласованной основе на уровне ЕС.

В докладе ³, опубликованном в июне 2020 года, Европейская комиссия признала, что

"Есть возможности для дальнейшего прогресса в области изъятия активов".

В докладе подчеркивается фаза реституции,

среди других вопросов, и объявлено о намерении Комиссии ввести " положения об утилизации активов, включая социальное повторное использование конфискованного имущества и принятия правил по выплатам компенсаций жертвам преступлений".

Европейская комиссия находится на очень ранней стадии процесса реформ. В ближайшие месяцы она рассмотрит возможности для большей гармонизации режимов изъятия активов в ЕС с " оценкой, которая будет охватывать как Директиву 2014/42/ЕС и Решение Совета 2007/845/ЈНА."

То есть будущая реформа ЕС будет охватывать последнюю фазу возвращения активов и будет возможность ввести систему для управления репатриацией конфискованных активов в международных делах о возвращении активов. Это может быть сделано в рамках реформы Директивы 2014/42/ЕС о замораживании и конфискации активов, которая ожидается к концу 2021 года.⁴

³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200602_com-2020-217-commission-report_en.pdf

⁴Пункт 35. d. программы работы Европейской комиссии на 2021 год:
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF

Реформа будет регулироваться обычной законодательной процедурой ЕС, т. е. процедурой совместного принятия решения⁵. В конкретных терминах это означает, что Европейская комиссия, как ожидается, выдвинет законодательное предложение, включая оценку воздействия в 4 квартале 2021 года. Этот процесс возглавит Главное управление по вопросам миграции и внутренних дел (DG Home). Затем Европейский парламент и Совет пересмотрят предложение Комиссии и подготовят свою собственную позицию. Со стороны парламента за этот процесс будет отвечать Комитет по гражданским свободам, юстиции и внутренним делам (LIBE). После того, как оба учреждения согласуют свою позицию, три учреждения вступят в фазу трехсторонних переговоров, в ходе которого они будут стремиться прийти к общему тексту.

Рассмотрение французского опыта

Лидеры ЕС могли бы извлечь уроки из недавнего опыта некоторых из его государств-членов. Франция, например, продемонстрировала свою готовность к борьбе с транснациональной коррупцией как на судебном, так и на законодательном уровне:

В последние годы французский суд вынес исторические решения по признанию виновными коррумпированных иностранных лидеров, которые использовали Францию в качестве места назначения для своих грязных денег. Эти обвинительные приговоры привели к конфискации соответствующих активов. Например, французская система правосудия осудила вице-президента Экваториальной Гвинеи Теодорина Н. Обианга М. за отмывание денег и конфисковала его активы на сумму 150 миллионов евро. Кроме того, французский суд недавно признал Рифата Аль Асада, дядю сирийского лидера Башара Асада, виновным по аналогичным обвинениям и конфисковал недвижимость, оцененную в 90 миллионов евро.

В июне 2019 года французский суд конфисковал имущество, принадлежащее Гульнаре Каримовой, стоимостью несколько десятков миллионов евро.

Следующим вопросом, было то, что делать с этими конфискованными активами. В существующем французском законодательстве нет механизма для возвращения этих активов в страну, где они были украдены, и повторного

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/#:~:text=The%20codecision%20procedure%20was%20first%20introduced%20in%201992,legislation.%20It%20applies%20to%20around%2085%20policy%20areas>

использования их в социальных целях. Они просто включаются во французский национальный бюджет. После недавних постановлений Франция, по-видимому, готова решать этот вопрос с помощью разработки законодательства и до недавнего времени делала заметные шаги в разработке правовой основы для ответственной репатриации активов и тем самым прокладывая путь к амбициозным европейским реформам в этой области.

Несмотря на отсутствие правового механизма реституции активов, французские власти нашли способ вернуть конфискованную недвижимость, принадлежащую Гульнаре Каримовой. Тем не менее, подход, выбранный Францией до настоящего момента принес разочарование, и имел радикальные расхождения со швейцарским подходом. Швейцария, похоже, готова создать механизмы прозрачности и подотчетности в процессе реституции с Узбекистаном. Франция, напротив, продала конфискованные активы и вернула вырученные средства непосредственно Узбекистану в мае 2020 года, вне каких-либо известных рамок для возвращения активов и без каких-либо гарантий прозрачности или подотчетности. Это противоречит заявленному Францией намерению принять закон об ответственной репатриации активов.



1. Хронология дела Гульнары Каримовой во Франции
2. Хронология процесса реформы ответственной репатриации активов во Франции

В 2013 году после запроса Швейцарии о взаимной правовой помощи французская прокуратура начала судебное расследование в отношении Гульнары Каримовой по обвинению в отмывании денег в связи с преступлениями, связанными со взяточничеством.

Дело закончилось шесть лет спустя, в 2019 году, когда французский суд принял окончательное *решение, утвердив Comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité*, французского эквивалента признанию вины, предложенному по инициативе государственного обвинителя. 26 июня 2019 года три французские компании признали себя виновными в отмывании доходов от коррупции от имени Гульнары Каримовой. Это признание вины было одобрено Парижским судом в тот же день и стало окончательным несколько дней спустя. Между тем, НПО Sherpa, которая была гражданской стороной в разбирательстве с 2014 года, временно лишилась своей постоянной аккредитации несколькими месяцами ранее, что помешало ей участвовать в переговорах.⁶

Неожиданно суд предоставил Правительству Узбекистана статус гражданской стороны, который обычно предоставляется потерпевшим, понесшим прямой ущерб от преступления. После этого правительство Узбекистана было признано потерпевшим и получило компенсацию в размере более 60 миллионов евро. В интервью следственный судья и французский прокурор,⁷ занимавшиеся этим делом, рассказали о том, как они ездили в Узбекистан за несколько месяцев до принятия окончательного решения с целью убедить узбекские власти запросить статус гражданской стороны. По их мнению, это был единственный способ вернуть Узбекистану конфискованные активы Гульнары Каримовой, несмотря на подозрения в причастности высокопоставленных узбекских чиновников к коррупционной схеме.

В соответствии с французским уголовным правом, возмещение ущерба жертвам может производиться из конфискованных активов. В мае 2020 года, несмотря на публичные высказывания о приверженности ответственной репатриации активов⁸, французские власти вернули первый транш в размере 10 миллионов

⁶ <https://multinationales.org/Refus-d-agrement-de-Sherpa-le-gouvernement-veut-il-entraver-l-action-judiciaire>

⁷ <http://www.rfi.fr/france/20190708-biens-mal-acquis-ouzbekistan-recuperera-avoirs-saisis-france>

⁸ В мае 2019 года, сразу после принятия в первом чтении французским сенатом законопроекта об ответственной репатриации активов, французское правительство публично заявило о готовности провести эту реформу без промедления. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl18-109.html>

евро стране, которая заняла 153-е место из 180 по индексу восприятия коррупции Transparency International, без каких-либо гарантий прозрачности или подотчетности в процессе реституции.⁹

Рекомендации по возврату активов

Пример Франции служит доказательством необходимости перехода к системному законодательному подходу, который согласован на уровне ЕС. ЕС должен принять систему, которая будет определять порядок возврата активов по всей Европе в международных делах такого характера. Эта система должна опираться на принципы прозрачности, подотчетности, добросовестности и обеспечивать эффективное участие независимого гражданского общества.

Transparency International EU и Transparency International France совместно с шестью другими партнерами по гражданскому сектору разработали 10 принципов ответственного возврата активов, которые можно резюмировать следующим образом:¹⁰

1. Замораживание, конфискация и возвращение активов должны быть прозрачными и подотчетными от начала до конца.
2. Конфискованные активы должны отслеживаться и храниться отдельно от национальных бюджетов стран.
3. Независимые организации гражданского общества должны иметь возможность участвовать в процессе возврата активов.
4. Соглашения о конфискации и репатриации активов должны заключаться открыто, прозрачно и с участием представителей гражданского общества.
5. При возвращении похищенных активов недопустимо, чтобы они использовались в пользу лица, которое их украло - прямо или косвенно.
6. Необходимо предусмотреть процедуру контроля за возвращением средств включающую механизм подачи жалоб и полномочия для инициирования независимого расследования.
7. Следует создать механизмы борьбы с коррупцией, верховенства права и подотчетности для обеспечения надзора за возвращенными активами.

⁹<https://www.neweurope.eu/article/france-transfers-10-mln-of-karimovas-illegally-acquired-assets-to-uzbekistan/>

¹⁰ <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2020/11/joint-NGO-principles-for-responsible-asset-return.pdf>

8. Потерпевшие должны иметь доступ к правосудию в случаях незаконной деятельности, такой, как взяточничество и отмывание денег, и иметь возможность участвовать в этих делах.
9. Восстановленные активы должны использоваться в интересах населения страны, из которой они были похищены.
10. Широкий круг заинтересованных сторон, включая гражданское общество и организации жертв, должны определять, как наилучшим образом использовать возвращенные активы для возмещения ущерба и в интересах людей, у которых они были похищены.