

Париж, 22 ноября 2019 г.

## КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОКУРОРОВ (КСЕП)

### Заключение № 14 (2019) КСЕП: «Роль прокуроров в борьбе с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями»

#### I. Введение: цель, сфера применения и определения

##### A. Цель

1. Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП) был создан Комитетом министров Совета Европы в 2005 году с целью представления заключений по вопросам, касающимся имплементации Рекомендации Rec(2000)19 Комитета министров государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия<sup>1</sup>.

2. В соответствии с мандатом, предоставленным ему Комитетом Министров, КСЕП подготовил заключение о роли прокуроров в борьбе с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми<sup>2</sup> преступлениями.

3. Как уже подчеркивалось в предыдущих заключениях, задачи, возложенные на прокуроров, разнятся от государства к государству в зависимости от соответствующей конституционной и законодательной базы и правовых традиций. Так, системы уголовного правосудия одних государств-членов предусматривают принцип «законности» как основание

<sup>1</sup> При подготовке своих Заключений КСЕП принимает во внимание также другие соответствующие Рекомендации и инструменты, принятые после его создания, в частности, Рекомендацию Rec (2012)11 о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия.

<sup>2</sup> В некоторых государствах-членах понятие экономические преступления включает также финансовые преступления.

для уголовного преследования, в других применяется принцип «дискреционности» или «целесообразности»; а в-третьих - комбинация этих принципов. В некоторых государствах-членах на прокуроров возложена задача осуществления общего надзора за полицией и следователями, тогда как в других это не предусмотрено<sup>3</sup>. В странах, где прокуратура осуществляет общий надзор за расследованиями, прокуроры могут сами проводить расследования либо расследования проводятся полицией под руководством прокуратуры.

4. Несмотря на различия в различных системах прокуратур, можно определить общие требования и проблемы, касающиеся эффективной и действенной борьбы с преступностью, а в сфере соблюдения прав обвиняемых, - интересы государства в плане политики борьбы с преступностью и защиты прав потерпевших и других участников уголовного процесса. Настоящее Заключение направлено на определение общих руководящих принципов и стандартов относительно того, как должны действовать и вести себя прокуроры в специфической области коррупции и связанных с ней экономических и финансовых преступлений. В тех государствах-членах, где прокуроры выполняют функции вне уголовно-правовой сферы, выводы и рекомендации настоящего Заключения также применяются, *mutatis mutandis*, к такой прокурорской деятельности. Ряд выводов будут более подходящими для определенной прокурорской системы, нежели для другой. Но это не означает, что настоящее Заключение отдает предпочтение той или иной системе, оно направлено на совершенствование всех этих систем. Поэтому данное Заключение может использоваться в качестве вдохновляющих идей для всех, кто участвуют в уголовном процессе, особенно в плане их объединения для достижения большей эффективности.

## **В. Сфера применения**

5. Борьба с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями является актуальной и требует участия многих государственных и/или частных субъектов, таких как прокуроры, судьи, следователи полиции, эксперты, надзорные ведомства, органы государственной власти, средства массовой информации, НПО и другие заинтересованные элементы гражданского общества. КСЕП выражает пожелание, чтобы принципы, изложенные в данном Заключении, стали руководством к действию не только для прокуроров, и для других

---

<sup>3</sup> См, например, Заключение №13 КСЕП «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», пункт 9.

заинтересованных и соответствующих сторон в целях улучшения общих результатов.

6. Цель Заключения - определить конкретные личные и институциональные подходы, которым должны следовать прокуроры и прокурорские службы, участвующие в борьбе с видами преступлений, сложных по своей природе и часто имеющих скрытую форму, такими как коррупция и связанными с ними экономическими и финансовыми преступлениями (определение которых приводятся ниже). Особое внимание в настоящем Заключении уделяется уголовным преступлениям высокого уровня в названной области, то есть особенным проблемам материального и процессуального права, с которыми сталкивается прокуратура и отдельные прокуроры. Поэтому при разработке новых правил или положений в этой области исполнительным или законодательным органам рекомендуется консультироваться с прокурорскими службами.

7. КСЕП с самого начала хотел бы подчеркнуть, что эффективная и действенная, и в то же время прозрачная и соблюдающая права человека прокурорская борьба с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями зависит в значительной степени от политической воли той или иной страны по-настоящему бороться и контролировать такое преступное поведение. Поэтому государства-члены должны не только проявить свою решительную готовность, но и создать общую конструктивную среду для своих прокурорских служб, а также для отдельных прокуроров, занимающихся данным видом преступности, в дополнение к расширению и углублению международного сотрудничества в этой области.

8. Эффективная борьба с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями, а также крайне пагубное влияние такого поведения на общественное доверие и экономическое благополучие той или иной страны и на принципы справедливости и равенства всех людей перед законом - это не только вопрос преследования преступников. Очень важно использовать все надлежащие юридические, правовые и другие механизмы для предупреждения таких преступлений. Необходимо, чтобы как общество в целом, так и прокуроры, которые занимаются борьбой с коррупцией и связанными с ней уголовными преступлениями, в частности, полностью осознавали крайне разрушительный характер таких преступлений. Нужно вести постоянную борьбу с терпимым отношением к коррупции.

9. При подготовке настоящего Заключения КСЕП опирался, в частности, на свое Заключение № 1 (2007) «О путях совершенствования

международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия», Заключение № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», Заключение № 7 (2012) «Об управлении ресурсами прокурорской службы», Заключение № 8 (2013) «О взаимоотношениях между прокурорами и средствами массовой информации», Заключение № 10 (2015) «О роли прокуроров в уголовных расследованиях», Заключение № 11 (2016) «Качество и эффективность работы прокуроров, в том числе в контексте противодействия терроризму и организованной преступности», Заключение № 12 (2017) «О роли прокуроров в защите прав потерпевших, свидетелей и социально уязвимых лиц» и Заключение № 13 (2018) «Независимость, подотчетность и этика прокуроров».

10. КСЕП опирался также на наиболее важные инструменты и выводы Совета Европы в сфере борьбы с коррупцией и ее предупреждения, прежде всего, на Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года<sup>4</sup>, Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года<sup>5</sup>, Рекомендацию № R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих 2000 года, выводы Группы государств против коррупции (ГРЕКО) в своих на сегодняшний день пяти раундах оценки<sup>6</sup>, документы MONEYVAL, а также на применимое прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по коррупционным и связанным с коррупцией делам<sup>7</sup>.

11. Были учтены также антикоррупционные инструменты других важных международных организаций и механизмов, в частности Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года<sup>8</sup> и Руководящие принципы о роли прокуроров 1990 года, Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при проведении международных коммерческих сделок 1997 года<sup>9</sup>, Конвенция о борьбе с коррупцией среди должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского союза 1997 года<sup>10</sup>, Типовой закон о борьбе с коррупцией, принятый Межпарламентской ассамблеей государств-

<sup>4</sup> Серия Европейских договоров - №173.

<sup>5</sup> Серия Европейских договоров - №174.

<sup>6</sup> В частности, при подготовке настоящего Заключения КСЕП особый интерес представляли выводы в основном уже завершенного IV раунда оценки «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров».

<sup>7</sup> В качестве недавних примеров можно привести *Гуцановы против Болгарии* -34529.10, Решение от 15.10.2013 [Секция IV]; *Апосту против Румынии* – 22765/12, Решение от 03.02.2015 [Секция III]; *Цалкидзис против Греции* (№2) – 72624/10, Решение от 19.10.2017 [Секция I].

<sup>8</sup> Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.

<sup>9</sup> Вместе с Рекомендацией ОЭСР 2009 г. по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц.

<sup>10</sup> Официальный журнал С 195, 25.06.1997, с. 0002-0011.

участников Содружества Независимых Государств в 1999 году, Рамочное решение Совета ЕС 2003/568/ЈНА от 22 июля 2003 года о борьбе с коррупцией в частном секторе<sup>11</sup>, а также 13 публикаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) по вопросам коррупции<sup>12</sup>. Кроме того, КСЕП принял во внимание Стандарты профессиональной ответственности и Декларацию основных обязанностей и прав прокуроров, принятые Международной ассоциацией прокуроров в 1999 году.

12. КСЕП руководствуется проектом заключения, подготовленным доктором Райнером ХОРНУНГ-ЙОСТОМ, заместителем главного прокурора прокуратуры Лёрраха (Германия), бывшим директором Немецкой судебной академии, и благодарит его за его ценный вклад в его работу.

То есть «коррупция» - это понятие, которое включает в себя или относится

### **С. Определения**

13. КСЕП подчеркивает, что нет общепринятого определения понятия коррупция. Тем не менее, КСЕП считает, что лучшее определение понятия «коррупция» для целей настоящего Заключения содержится в Европейской Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), в том виде, как оно сформулировано ГРЕКО<sup>13</sup>. То есть «коррупция» - это понятие, которое в себя или относится к целому ряду уголовных преступлений, таких, как активный и пассивный подкуп в государственном и частном секторах и торговля влиянием. Такое явление, как коррупция, связанная с получением подарков, государственными закупками или незаконным обогащением и т.д., подрывает также общественное доверие к нормальному функционированию государства, основанному на верховенстве закона.

14. В значительном числе случаев коррупционные правонарушения тесно переплетаются с другими, часто скрытыми видами экономической и финансовой преступности, такими как мошенничество, налоговое мошенничество, отмывание денег, присвоение имущества и т. д. Поэтому специальные прокурорские службы и/или прокуроры зачастую занимаются не только делами о коррупции, но и другими экономическими и финансовыми преступлениями, такими как компьютерное мошенничество, кража интеллектуальной собственности, нарушение закона о конкуренции, нарушения правил фондового рынка, преднамеренное банкротство и/или преступления, связанные с несостоятельностью. Коррупция также может

---

<sup>11</sup> Официальный журнал L 192, 31.07.2003, с. 54 – 56.

<sup>12</sup> Как правило, издается в сотрудничестве с Антикоррупционной рабочей группой G20.

<sup>13</sup> В своем III раунде оценки.

быть связана с такими преступлениями, как торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов, незаконная трудовая деятельность, экологические преступления, нарушения земельного законодательства и законодательства в сфере градостроительства и т.д.

15. Поэтому для целей настоящего Заключения под термином «коррупция» подразумеваются также связанные с ней экономические и финансовые преступления.

## **II. Особые проблемы, с которыми сталкиваются органы прокуратуры и отдельные прокуроры в борьбе с коррупцией**

16. Прокуроры сталкиваются с рядом особых проблем в борьбе с коррупцией. Например, в некоторых странах может отсутствовать политическая воля, особенно речь идет о коррупции высокого уровня с участием влиятельных лиц<sup>14</sup>. Кроме того, возможны ситуации, когда некоторые политики будут пытаться оказать незаконное влияние на расследование, особенно когда дело касается лично их, других членов правительства или парламента, их политических партий или приятелей по бизнесу и тому подобное.

17. Коррупция довольно часто предполагает наличие менее заметных, но сложных механизмов, ставя перед прокурором реальную задачу понять и оценить их. В то же время, обвиняемые обычно располагают значительными ресурсами для реализации сложной стратегии защиты, которую бывает трудно преодолеть. Наконец, прокуратура и прокуроры должны быть в состоянии противостоять возможной тактике затягивания, гарантируя при этом принцип равенства сторон. Они должны располагать достаточными и необходимыми ресурсами для того, чтобы осуществлять надлежащее уголовное преследование, а у судов должна быть возможность применения целого ряда соответствующих и соразмерных санкций для вынесения обвинительных приговоров.

18. Чем масштабнее и выше уровень коррупции, тем больше вероятность её тесной связи с организованной преступностью<sup>15</sup>.

19. Особые проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры в борьбе с коррупцией, связанные с ее скрытой и сложной природой, актуальны также

---

<sup>14</sup> Часто тогда, когда это касается денежных средств в особо крупном размере.

<sup>15</sup> См. Заключение №11 (2016) «Качество и эффективность работы прокуроров, в том числе, в контексте противодействия основным вызовам, связанным с терроризмом и организованной преступностью».

для борьбы с соответствующими экономическими и финансовыми преступлениями. Более того, последующие проблемы еще больше усложняют задачу прокурора. Борьба с серьезными экономическими преступлениями в большинстве случаев предполагает необходимость глубокого экономического анализа и изучения объемных дел, в которых описывается целая серия преступных деяний. Кроме того, современные преступники в белых воротничках часто используют свой опыт в коммуникационных технологиях, чтобы скрыть свою личность, преступления, которые они совершают, и соответствующие улики. Прокуроры должны располагать полной и актуальной информацией, включая статистические данные о масштабах и особенностях коррупции в своих странах.

20. Серьезное экономическое преступление по своей природе означает, что один или несколько субъектов, в том числе, государственные и частные субъекты, или физические лица понесли значительные финансовые потери. Поэтому прокуроры, которые ведут дела о такого рода преступлениях, должны знать о правах и ожиданиях потерпевших и свидетелей и должны обеспечить безопасность свидетелей. Они также должны иметь возможность, в соответствии с применимыми законами и правилами и в сжатые сроки проводить сложные процедуры, связанные с замораживанием, арестом и конфискацией или возвращением преступных активов, как в интересах государства, так и потерпевших, либо в интересах обоих.

### **III. Институциональные требования и гарантии**

#### **A. Законодательная база, ресурсы, бюджет, кадры**

21. В силу вышеуказанных многочисленных проблем прокуратура может эффективно и должным образом бороться с коррупцией и повысить доверие людей к государственным учреждениям и частному коммерческому сектору только тогда, когда соответствующее государство-член обеспечивает надежную конституционную и законодательную основу, позволяющую прокуратуре действовать как независимый/самостоятельный институт эффективным, прозрачным и подотчетным образом, без какого-то ни было неправомерного политического или иного внешнего влияния.

22. Поскольку борьба с коррупцией и экономическими преступлениями может быть вопросом, важным с политической или иной точки зрения, крайне важно, чтобы национальные системы приема на работу, продвижения /служебного роста и перевода прокуроров, а также дисциплинарные процедуры предлагали необходимые гарантии и меры защиты для принятия

независимых, автономных и прозрачных решений и основывались на прозрачных и объективных критериях<sup>16</sup>.

23. Каждая страна должна принять необходимые институциональные, правовые и оперативные основы для того, чтобы окончательные решения даже по самым сложным коррупционным и экономическим преступлениям принимались без неоправданных задержек и, когда это необходимо, до наступления срока давности. Нельзя допускать недофинансирования и нехватки кадровых ресурсов, что может быть одной из основных причин, по которой уголовное преследование в делах о коррупции может реагировать с опозданием или будет казаться, что оно реагирует поздно. Те же выводы применимы и к другим органам, участвующим в процессе, таким как полиция, другие правоохранительные органы и суды. В этом контексте численность прокуроров, которым поручена борьба с коррупцией, должна основываться на оценке важности борьбы с этим преступлением для соответствующего государства, а также потребностей прокуратуры.

24. Расследование и судебное преследование сложных коррупционных дел также требует, в частности, предоставления прокуратуре современного оборудования и других средств, таких как сложное аппаратное и программное обеспечение<sup>17</sup>, а также возможность проведения высокопрофессиональной экономической, банковской и компьютерной экспертизы.

25. Следует поощрять эффективное использование прокуратурой процессуальных инструментов для замораживания, ареста и конфискации имущества, являющегося результатом правонарушения, поскольку такое взыскание имущества с беловоротничковых преступников будет иметь не только репрессивный, но и превентивный и сдерживающий эффект. Кроме того, законодательные или иные нормативные акты, предусматривающие для должностного лица, в отношении которого вынесен окончательный приговор за коррупцию, отставку или увольнение с должности или лишение возможности претендовать на государственную должность, в течение, по крайней мере, определенного периода времени, также оказывают важное репрессивный и превентивный эффект.

26. Зачастую юридически и фактически сложный и обременительный процесс возвращения активов требует достаточного количества профессиональных сотрудников, обладающих высокой степенью мотивации. Каждое государство-член должно выделять необходимые бюджетные

---

<sup>16</sup> Более подробно см. Заключение №13 (2018) КСЕП «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», Рекомендации ii, iii и x.

<sup>17</sup> См. Заключение №13 (2018) КСЕП «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», пункт 45.

средства для того, чтобы в органы прокуратуры на регулярной основе направлялось достаточное количество компетентных прокуроров, а также эффективный и хорошо подготовленный технический персонал (секретари и т. д.) и эксперты. КСЕП отмечает, что некоторые государства-члены компенсируют расходы на судебное преследование по делам об экономических преступлениях за счет изъятия имущества и активов у беловоротничковых преступников.

27. В некоторых государствах-членах закон допускает уголовное преследование юридических лиц. В других государствах-членах установлена административная или гражданская ответственность юридических лиц за уголовные деяния, совершенные их высокопоставленными должностными лицами, в пользу юридических субъектов. Это может быть эффективной мерой для борьбы с коррупцией физических лиц, скрывающихся за юридическими лицами, и для лишения юридического лица, систематически вовлеченного в коррупционную деятельность, инкриминируемых ему незаконных доходов. Для конфискации активов необходимо также использовать административные и/или гражданско-правовые механизмы в тех случаях, когда имеются доказательства, что они были получены в результате беловоротничковых преступлений, особенно если доходы скрываются от налоговых органов.

28. Прокуроры, особенно когда они ведут расследование или осуществляют надзор за его проведением, должны, на основании соответствующего судебного разрешения, если это необходимо, иметь эффективный доступ ко всем необходимым источникам информации, часто хранящимся в публичных или частных базах данных. Поэтому важно также обеспечить доступ прокуратуры к реестрам собственников и акционеров или декларациям об имуществе, которые регулярно предоставляются государственными служащими и другими лицами в соответствии с национальным законодательством, чтобы удержать потенциальных преступников от совершения коррупционного деяния. Это важный инструмент для раскрытия существующей системы коррупции или связанных с ней преступных структур. Доступ к банковским документам или налоговой информации также имеет огромное значение для эффективного судебного преследования по делам о коррупции.

## **В. Организационные механизмы и специализация прокуроров**

29. КСЕП призывает государства принять все необходимые меры для обеспечения беспристрастности, профессионализма и специализации

прокуроров и, в случае необходимости, других заинтересованных сторон, борющихся с коррупцией.

30. В целом ряде государств-членов созданы центральные органы по борьбе с коррупцией. В зависимости от ситуации в стране эти органы выполняют, в том числе, иногда исключительно, прокурорские функции в расследовании этих видов преступлений. В других странах децентрализованные, но специализированные органы прокуратуры – или, по крайней мере, специализированные подразделения внутри органов прокуратуры борются с коррупцией и экономическими преступлениями. Наконец, в небольших прокуратурах отдельные прокуроры специализируются на борьбе с коррупцией в целом, что следует рассматривать как минимальный стандарт, гарантирующий вышеупомянутый особый профессионализм, который ожидается от прокуроров, занимающихся этими видами преступлений.

31. Чтобы иметь возможность работать со сложными делами о коррупции, работа прокуроров должна быть организована надлежащим образом. В зависимости от конкретной системы, прокуратура и, где это применимо, расследования, которые проводятся прокуратурой, могут быть централизованными. Это не исключает формирования групп прокуроров для ведения особо сложных и деликатных дел высокого уровня, как на стадии расследования, так и на стадии судебного разбирательства. Учитывая, что такие дела сложны и требуют много времени, следует обеспечить максимально быстрый и эффективный обмен информацией внутри прокуратуры.

32. Наилучшее возможное сотрудничество и обмен информацией – это не только внутренняя предпосылка для прокуратуры, но и очень важный фактор в отношениях между прокуратурой и другими заинтересованными сторонами, участвующими в борьбе с коррупцией. КСЕСП подчеркивает важность сотрудничества и координации между прокуратурой, с одной стороны, и правоохранительными органами, таможней, органами финансовой разведки, службами по расследованию налогового мошенничества, надзорными учреждениями и т.д., с другой стороны, без профессионализма и специализации которых также невозможно обойтись.

33. В частности, прокуроры, которые занимаются сложными и чувствительными делами о коррупции в высших эшелонах власти, должны иметь возможность использовать необходимую внешнюю экспертизу. Это касается, например, анализа финансовой отчетности или компьютерных баз и

оборудования, хранящегося в других учреждениях. В определенных случаях может оказаться весьма полезным, чтобы данные неюридические эксперты (дипломированные бухгалтеры и т. д.) входили в состав междисциплинарной группы, работающей над определенным аспектом конкретного дела, при контроле со стороны прокурора. И конечно, прокуроры должны также иметь доступ к другой находящейся в публичном доступе информации, распространяемой средствами массовой информации.

### **С. Распределение дел и рабочая нагрузка**

34. Как правило, распределение дел о коррупции и регулирование рабочей нагрузки должно быть основано на объективной системе распределения в соответствии со сложностью и потенциальной трудностью ведения дел, с учетом знаний, умений и навыков прокуроров. Кроме того, прокурорам, занимающимся этими делами, следует оказать необходимую поддержку и выделить достаточное время, соответствующее их сложности.

### **Д. Правильные и адаптированные инструменты расследования и судебного преследования и осведомители**

35. Коррупция высокого уровня по своей природе является очень серьезным уголовным преступлением, подразумевая под собой целый ряд уголовных преступлений. По этой причине необходимо предоставить прокурору (и/или в зависимости от конкретной системы - полиции) весь набор законных инструментов расследования, включая специальные методы расследования. К ним относится также использование соответствующих технологий.

36. Вместе с тем, КСЕП хотел бы повторить, что для принятия результатов расследования в демократическом обществе крайне важно неукоснительно соблюдать принципы необходимости и соразмерности при применении средств принуждения и особенно секретных инструментов расследования, предоставляя обвинению все инструменты для поиска соответствующих доказательств для уголовного расследования или административного разбирательства в отношении юридических лиц. Следует избегать несоразмерного ограничения основных прав и свобод, устанавливая четкие пределы и критерии для применения определенного инструмента

расследования<sup>18</sup>. Использование наиболее интрузивных мер должно зависеть от независимого судебного разрешения. После вынесения судом решения о применении такой меры задача прокуратуры, в случае, если она занимается проведением расследования, состоит в том, чтобы на каждом этапе судопроизводства внимательно и постоянно взвешивать необходимость дальнейшего применения этой меры.

37. Государства-члены должны иметь строгие правила о том, как защищать людей из определенного органа/организации, обладающих инсайдерскими знаниями о конкретных преступниках и их преступных схемах. Эти потенциальные осведомители часто играют первостепенную роль в раскрытии коррупции. Их личность должна быть защищена в случае разглашения информации. Государства-члены должны обеспечить, чтобы положения о защите особо уязвимых свидетелей в уголовном судопроизводстве применялись также и к осведомителям, в случае необходимости, особенно на этапе следствия. Это могут быть, в том числе, специальные конфиденциальные способы обращения с источниками информации при непременном соблюдении права обвиняемого на справедливый суд.

38. Потенциальные информаторы, желающие сообщить информацию, должны знать, к кому обращаться, как и какие меры защиты будут к ним применяться. Поэтому очень полезно создать в прокуратуре, или в непосредственном сотрудничестве с прокуратурой, специальные контактные пункты и предоставить общественности соответствующие контактные данные. Следует также отметить, что потенциальные осведомители могут быть соучастниками преступления, о котором они информируют. В некоторых случаях им может быть предоставлен иммунитет или другие специальные формы смягчения наказания, поскольку они подвергают себя большим рискам, когда раскрывают информацию. Потенциальные осведомители должны как можно скорее узнать обо всех существующих для них мерах защиты.

## **Е. Международное сотрудничество**

39. Совершенные экономические и финансовые преступления часто носят трансграничный характер, вызывая необходимость сотрудничества

---

<sup>18</sup> См. Заключение №11 (2016) «Качество и эффективность работы прокуроров, в том числе, в контексте противодействия основным вызовам, связанным с терроризмом и организованной преступностью», пункт 65.

прокурорских служб и правоохранительных органов нескольких стран или международных, в том числе, межгосударственных органов и мировой банковской системы. Финансовый ущерб также может не ограничиваться национальным уровнем, а затрагивать одновременно финансовые интересы нескольких государств, международных, в том числе межгосударственных, организаций (например, Европейского Союза (ЕС) и иностранных физических или юридических лиц.

40. Преступники, например, заинтересованы в том, чтобы скрыть свои активы и соответствующие доказательства в другой стране или в нескольких странах одновременно. Поэтому они не должны иметь возможность воспользоваться отсутствием инструментов сотрудничества между государствами или различиями в их уголовных системах и процессуальных нормах. Поэтому крайне важно, чтобы эффективные механизмы взаимной правовой помощи позволяли осуществлять прямые контакты и сотрудничество между органами прокуратуры разных государств-членов, используя при этом современные и надежно защищенные способы коммуникации<sup>19</sup>.

41. В целях обеспечения широко согласованного подхода к борьбе с коррупцией КСЕП предлагает государствам-членам ратифицировать, где это применимо, наиболее важные международные документы в рамках настоящего Заключения.

42. КСЕП предлагает государствам-членам принять на двустороннем или многостороннем уровне и, где это применимо, аналогичные механизмы и меры для содействия практическому сотрудничеству между прокурорскими службами и правоохранительными органами государств-членов в борьбе с трансграничной коррупцией. КСЕП отмечает непрерывные усилия в этом направлении Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). Кроме того, КСЕП отмечает практическую поддержку этому сотрудничеству, которую оказывают такие институции, как ЕВРОЮСТ, а также неформальные организации, такие, как Международная ассоциация прокуроров.

43. Кроме того, в трансграничных делах, для того, чтобы на постоянной основе можно было возвращать активы преступников в интересах государства или установленных потерпевших<sup>20</sup>, взаимное признание или

---

<sup>19</sup> См. Заключение КСЕП № 1 (2007) о путях совершенствования международного сотрудничества в области уголовного правосудия.

<sup>20</sup> Следует также отметить, что ЕС разработал конкретные инструменты и механизмы для обеспечения наиболее эффективной борьбы с трансграничной преступностью и, в частности, для обеспечения максимально возможной защиты финансовых интересов ЕС. Национальные прокурорские службы пользуются практической поддержкой со стороны Европейского бюро по борьбе с мошенничеством ОЛАФ,

исполнение, в порядке взаимной правовой помощи, выданных государством-членом ордеров о временном аресте и окончательной конфискации в отношении имущества, находящегося в другом государстве-члене, могло бы помочь в замораживании, конфискации и возврате активов, полученных преступным путем<sup>21</sup>.

44. Чтобы эффективно бороться с коррупцией, государства-члены должны помогать друг другу в предоставлении информации, необходимой для предотвращения, выявления и расследования коррупционных преступлений, в том числе, о недостоверной и/или недостаточной информации, представленной в декларациях государственных должностных лиц и других заинтересованных лиц об их имуществе, доходах, расходах и интересах, даже в отсутствие уголовного расследования.

## **Г. Прозрачность и контакты прокуроров со СМИ**

45. Прозрачность при осуществлении прокурором своих функций является ключевым компонентом верховенства права, одной из важных гарантий справедливого судебного разбирательства и необходима для обеспечения доверия со стороны общественности. Таким образом, позитивный образ прокуратуры является важным элементом общественного доверия к надлежащему функционированию системы правосудия. Чтобы наладить открытое взаимодействие прокуратуры с обществом<sup>22</sup>, прокуратура должна проявить активный подход. Самое широкое право СМИ на доступ к информации о деятельности прокуроров также служит укреплению демократии и прозрачности.

46. Это особенно справедливо, когда речь идет о действительно устойчивой и успешной борьбе с коррупцией. Борьба с коррупцией во всех ее проявлениях, начиная с корней, возможна только в условиях открытости и

---

Евроюста, а также Европейской судебной сети по уголовным делам. В довольно ближайшем будущем к ним добавится также Европейский прокурор и её коллеги в государствах-членах. В многосторонних договорах, таких как Конвенция от 29 мая 2000 года о взаимной правовой помощи по уголовным делам, между государствами-членами Европейского союза были введены новые инновационные инструменты расследования и судебного преследования, такие как создание совместных следственных групп (ССГ) в соответствующих делах, связанных с организованной трансграничной преступностью. См. также Директиву ЕС 2014/41/EU от 3/4/2014, касающуюся Европейского ордера на проведение следственных действий по уголовным делам.

<sup>21</sup> См. Заключение № 12 (2017) КСЕП. См, например, Рамочное Решение Совета Европы 2003/577/ЖНА от 22 июля 2003 г. об исполнении ордеров Европейского Союза на замораживание имущества или доказательств.

<sup>22</sup> См., Например, Рамочное решение Совета ЕС 2003/577/ЖНА от 22 июля 2003 года об исполнении в Европейском союзе ордеров на арест имущества или доказательств и Постановление ЕС 2018/1805 от 14/11/2018 о взаимном признании ордеров на арест имущества и ордеров на конфискацию в соответствии с Рамочными решениями Совета 2003/577/ЖНА и 2006/783/ЖНА.

См. Заключение № 12 (2017) КСЕП. См, например, Рамочное Решение Совета Европы 2003/577/ЖНА от 22 июля 2003 г. об исполнении ордеров Европейского Союза на замораживание имущества или доказательств.

прозрачности, без какого-либо ненадлежащего или незаконного политического или иного влияния.

47. В принципе, прокуратура должна предоставлять соответствующую информацию, касающуюся борьбы с коррупцией, средствам массовой информации и общественности на всех этапах своей деятельности, в том числе, на своих сайтах. Вместе с тем, это нужно делать с надлежащим соблюдением правовых норм о защите личных данных, неприкосновенности частной жизни, достоинства, презумпции невиновности, этических норм во взаимоотношениях с другими участниками процесса, а также правовых положений, исключающих или ограничивающих раскрытие определенной информации<sup>23</sup>, особенно тем, где требуется обеспечить безопасность или стабильность расследования.<sup>24</sup>

#### **IV. Личные требования и гарантии**

##### **А. Личная неприкосновенность, беспристрастность и независимость**

48. Прокуроры, занимающиеся делами о коррупции, по роду своей деятельности находятся в очень уязвимой профессиональной позиции и в этой связи тем более важно, чтобы они соблюдали европейские и международные стандарты профессионального поведения прокуроров<sup>25</sup>. Следует иметь в виду, что изложенные принципы касаются также поведения прокурора вне службы и не при исполнении своих профессиональных обязанностей.

49. Прокуроры должны, в частности, демонстрировать абсолютную честность и нейтралитет, действуя независимо от каких-либо предпочтений или факторов и руководствуясь только законом. Они должны также избегать любой ситуации неправомерного давления, как внешнего, так и

---

<sup>23</sup> См. Заключение № 8 (2013) об отношениях между прокуратурой и средствами массовой информации, пункты 30-31.

<sup>24</sup> См. Заключение № 8 (2013) об отношениях между прокуратурой и средствами массовой информации, пункт 38.

<sup>25</sup> Как отмечено в Заключении № 13 (2018) «О независимости, подотчетности и этике прокуроров». Центральным инструментом в этом отношении являются также так называемые «Будапештские руководящие принципы», то есть Европейские руководящие принципы в отношении этики и поведения прокуроров, принятые от имени Совета Европы Конференцией генеральных прокуроров в Будапеште 31 мая 2005 года. CPGE (2005) 05.

внутреннего,<sup>26</sup> и пользоваться гарантиями независимого, автономного и прозрачного принятия решений. Они должны быть и, как представляется, отличаются непредвзятостью в своих решениях, открытостью, отсутствием конфликтов интересов и не отдают предпочтения какой-либо из сторон уголовного или иного процесса. В тех случаях, когда существует риск того, что прокурор недостаточно дистанцирован от любой такой стороны, он/она должен воздерживаться от рассмотрения дела.

50. В случаях, когда среди прокуроров имеет место коррупция, рассматривающий(-ие) дело прокурор(-ы) должен (должны) избегать создания впечатления или проявления предпочтительного отношении к обвиняемому, соблюдая принцип равенства всех перед законом.

51. Прокурор должен быть отстранен, в соответствии с надлежащей законной процедурой, от ведения дел о коррупции, если имеются признаки потенциальной предвзятости, предпочтения или конфликта интересов. Однако этим правом не следует злоупотреблять, а решения об отстранении прокурора должны быть обоснованы и зафиксированы. В случае явно ненадлежащего ведения дел прокурором, в отношении него/неё может быть возбуждено дисциплинарное или, в зависимости от обстоятельств, уголовное дело. При необходимости должны быть предусмотрены механизмы по выявлению и урегулированию любых конфликтов интересов, возникающих в прокуратуре и её органах.

52. В случае неправомерного вмешательства необходимо обеспечить соответствующую защиту участвующих в процессе прокуроров и следователей, а также их семей<sup>27</sup>.

## **В. Специальная подготовка**

53. Профессиональные требования к прокурорам, борющимся с коррупцией, особенно высоки. Поэтому для них тем более важно регулярно проходить обучение без отрыва от работы, которое должно быть как можно более индивидуальным, отвечающим их конкретным потребностям.

---

<sup>26</sup> См. Заключение № 13 (2018) «О независимости, подотчетности и этике прокуроров», пункты 53-56.

<sup>27</sup> См. Стандарты профессиональной ответственности и Заявление об основных обязанностях и правах прокуроров 1999 года и Декларацию о минимальных стандартах, касающихся безопасности и защиты прокуроров и их семей 2008 года, разработанную Международной ассоциацией прокуроров (МАП).

54. Такая подготовка должна проводиться с учетом последних изменений в законодательстве и судебной практики. Это касается как внутринациональных изменений законодательства, так и судебной практики международных судов, таких как Европейский суд по правам человека, Европейская счетная палата и Суд Европейского союза. Прокуроры также должны знать о роли и функционировании соответствующих международных органов в этой сфере, а также быть в курсе их соответствующих документов и рекомендаций.

55. Предупреждение, расследование и уголовное преследование за коррупцию часто носит междисциплинарный характер. Следовательно, непрерывная подготовка прокуроров по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями может включать в себя также такие навыки, как чтение и понимание балансовой отчетности, знание информационных технологий, работа со сложными электронными программами и т. д. Для этой цели могут быть привлечены сторонние инструкторы и эксперты. В практическом отношении полезно было бы организовать обмен опытом по борьбе с коррупцией между службами прокуратурами разных стран.

56. Прокуроры в рамках темы настоящего Заключения должны быть особенно стрессоустойчивыми. Они должны уметь работать с очень объемными делами и особенно опытными обвиняемыми и защитниками. Во избежание профессионального выгорания, важно, чтобы обучение включало в себя, в том числе, так называемые «мягкие» навыки, такие как управление стрессом, организация ведения дела, критическое мышление и другие способы поддержки. Руководители прокурорских команд должны также получить помощь за счет такой поддержки, а также соответствующей подготовки для руководителей.

57. Наконец, обучение должно быть дополнено более неформальными и тонкими элементами на рабочем месте. Это могут быть встречи и круглые столы с другими учреждениями, борющимися с коррупцией. КСЕП хотел бы подчеркнуть дополнительную ценность правильного взаимодействия в этом отношении.

### **С. Соблюдение прав подсудимых**

58. Прокуроры должны поощрять и уважать принцип равенства сторон между обвинением и защитой, презумпцию невиновности, право на справедливое судебное разбирательство, независимость суда, принцип разделения властей и обязательную силу окончательных судебных решений,

а также другие применимые права, закрепленные в соответствующих международных документах.

59. На протяжении всего этапа следствия и уголовного преследования прокурор должен полностью уважать и защищать права обвиняемых, особенно путем неукоснительного соблюдения и применения принципов необходимости и соразмерности. Это особенно актуально, когда используются специальные методы расследования; такие методы должны использоваться только в уголовных делах особой важности и тяжести<sup>28</sup>.

60. Несмотря на сложный характер уголовных преступлений, подпадающих под действие настоящего Заключение, прокуроры должны принять решение о предъявлении обвинения или о прекращении дела в разумный срок. Поэтому если обвиняемый находится в предварительном заключении, то расследование и судебное разбирательство должны проводиться как можно быстрее.

61. Обвиняемый по делам о коррупции и связанных с ней преступлениях имеет такое же право на уважение своего права на неприкосновенность частной жизни и принципа презумпции невиновности, как и любой другой подсудимый. Прокурор, рассматривающий дело, должен соблюдать принцип равного обращения в соответствии с законом. В то же время он/она должны не допускать привлечения ненужного публичного внимания к обвиняемому или давать повод общественности для предположений о его виновности.

## V. Рекомендации

### **Принимая во внимание, что:**

общепринятого определения коррупции не существует, КСЕП считает, что лучшее определение понятия «коррупция» содержится в Европейской Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) в том виде, как оно сформулировано ГРЕКО. То есть «коррупция» - это понятие, которое включает в себя или относится к целому ряду уголовных

---

<sup>28</sup> КСЕП ссылается на свои выводы в предыдущих Заключениях, и особенно в Заключении № 10 (2015) о роли прокуроров в уголовных расследованиях. Кроме того, как уже упоминалось в пункте 36 настоящего Заключения, следует избегать несоразмерного ограничения основных прав и свобод путем установления четких ограничений и критериев для применения данного инструмента расследования.

преступлений, таких, как активный и пассивный подкуп в государственном и частном секторах и торговля влиянием;

Во многих случаях коррупционные правонарушения тесно переплетаются с другими, часто скрытыми видами экономической и финансовой преступности, такими как мошенничество, налоговое мошенничество, отмывание денег, присвоение имущества и т. д. Поэтому эффективная борьба с коррупцией должна включать также расследование других связанных с ней экономических и финансовых преступлений.

крайне важно использовать все надлежащие правовые, законодательные и другие инструменты, в первую очередь, для предотвращения коррупции и связанных с ней экономических и финансовых преступлений;

в сущности, эффективная борьба с коррупцией и связанными с ней экономическими и финансовыми преступлениями, а также крайне пагубное влияние такого поведения на общественное доверие, социальную стабильность и экономическое благополучие той или иной страны и на принципы справедливости и равенства всех людей перед законом - это не только вопрос преследования преступников, а прежде всего, предупреждения совершения таких преступлений.

необходимо, чтобы как общество в целом, так и прокуроры, занимающиеся коррупцией и связанными с ней уголовными преступлениями, в частности, полностью осознавали чрезвычайно разрушительный характер таких преступлений. Необходимо постоянно бороться с терпимым отношением к коррупции;

#### **КСЕП принял следующие основные рекомендации:**

1. Принимая во внимание, что прокуроры сталкиваются с рядом особых вызовов в борьбе с коррупцией, государства-члены должны предпринимать последовательные и систематические усилия по созданию благоприятных условий для своей работы.
2. Для борьбы с коррупцией следует четко и последовательно на самом высоком уровне проявлять и подтверждать политическую волю.
3. Государствам-членам следует создать прочную конституционную и законодательную основу, позволяющую прокуратуре действовать как независимый/самостоятельный институт эффективным, прозрачным и подотчетным образом, без какого-то ни было неправомерного политического или иного внешнего влияния.

4. Национальные системы приема на работу, продвижения/служебного роста и перевода прокуроров, а также любые дисциплинарные процедуры должны предлагать необходимые гарантии и меры защиты для принятия независимых, автономных и прозрачных решений и основываться на прозрачных и объективных критериях.
5. Для прокурорских служб должны быть приняты необходимые институциональные, правовые и оперативные основы, а также кадровые, финансовые и технические ресурсы для того, чтобы окончательные решения даже по самым сложным делам о коррупции принимались без неоправданных задержек и до наступления соответствующего срока давности.
6. Государства-члены должны выделить необходимые бюджетные средства для того, чтобы на работу в прокуратуру принималось достаточное количество компетентных прокуроров, а также направлялись эффективные и соответствующим образом подготовленные технические сотрудники (секретари и т. д.) и эксперты, и выделялось необходимое современное оборудование и другие средства.
7. Прокуроры и прокурорские службы должны, в соответствии с применимыми законами и правилами, в сжатые сроки проводить сложные процедуры, связанные с замораживанием, арестом и конфискацией, розыском и возвращением преступных активов.
8. Необходимо предпринять принять все необходимые меры для обеспечения беспристрастности, профессионализма и специализации прокуроров (и, при необходимости, других участников), борющихся с коррупцией. Важно также, чтобы такие прокуроры проходили регулярное обучение без отрыва от работы.
9. Прокуроры, когда они ведут расследование или осуществляют надзор за его проведением, должны, на основании соответствующего судебного разрешения, когда это требуется, иметь эффективный доступ ко всем необходимым источникам информации, часто хранящимся в публичных или частных базах данных, таким как реестры имущества и акционеров или декларациям о доходах, банковским документам и налоговой информации.
10. На протяжении всего этапа следствия и уголовного преследования прокурор должен полностью уважать и защищать права обвиняемых, особенно путем неукоснительного соблюдения и применения принципов необходимости и соразмерности, особенно в тех случаях, когда приходится прибегать к принудительным мерам и специальным методам расследования.

11. Чтобы работать со сложными делами о коррупции, работа прокуроров должна быть организована надлежащим образом и может принимать различные формы, такие как создание специализированных групп прокуроров и обеспечение максимально быстрого и эффективного обмена информацией внутри прокуратуры.

12. КСЕП подчеркивает важность сотрудничества и координации между прокуратурой, с одной стороны, и правоохранительными органами, таможней, органами финансовой разведки, службами по расследованию налогового мошенничества, надзорными учреждениями и т.д., с другой стороны.

13. Государства-члены должны иметь строгие правила о том, как защищать людей, обладающих инсайдерскими знаниями о конкретных преступниках и их преступных схемах. Потенциальные осведомители часто играют первостепенную роль в раскрытии коррупции. В случае разглашения информации их личность и физическая неприкосновенность должны быть защищены.

14. В случае неправомерного вмешательства необходимо обеспечить соответствующую защиту участвующих в процессе прокуроров и следователей, а также их семей.

15. Поскольку коррупция часто носит трансграничный характер, крайне важно, чтобы эффективные механизмы выдачи и взаимной правовой помощи обеспечивали прямой контакт и сотрудничество между органами прокуратуры различных государств-членов, включая обмен информацией с негосударственными субъектами, гражданскими обществом и НПО.

16. Для обеспечения широко согласованного подхода к борьбе с коррупцией государства-члены должны ратифицировать, в соответствующих случаях, наиболее важные международные документы по борьбе с коррупцией.