

Неофіційний переклад з англійської на українську мову.<sup>1</sup>



КРЕП(2019)2

Париж, 22 листопада 2019 року

## КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ (КРЕП)

### Висновок № 14 (2019) КРЕП:

**«Роль прокурорів у боротьбі з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю»**

#### I. Вступ: мета, сфера застосування, визначення

##### A. Мета

1. Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) була створена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2005 році; її завдання полягає у формуванні висновків з питань, що стосуються впровадження Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції<sup>2</sup>.
2. Відповідно до наданого їй Комітетом Міністрів Ради Європи мандату, КРЕП підготувала цей Висновок про роль прокурорів у боротьбі з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою<sup>3</sup> злочинністю.
3. Як вже було вказано у попередніх Висновках КРЕП, покладені на прокурорів завдання відрізняються в різних державах залежно від конституційних та

<sup>1</sup> Переклад здійснено в межах проєкту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України», який є частиною Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 рр.

<sup>2</sup> При підготовці своїх Висновків КРЕП також враховує інші відповідні Рекомендації та документи, ухвалені після її створення, зокрема Рекомендацію Rec(2012)11 Комітету Міністрів державам-членам про роль прокурорів за межами системи кримінальної юстиції.

<sup>3</sup> У деяких державах-членах поняття економічних злочинів включає і фінансові злочини.

законодавчих основ і правових традицій. Таким чином, системи кримінальної юстиції деяких держав-членів передбачають принцип «законності» як підставу для кримінального переслідування, деякі інші держави-члени передбачають принцип «дискреції» або «можливості», а ще в інших ці принципи поєднані. Деякі держави-члени надають прокурорам загальну наглядову роль над поліцією та слідчими, в інших — прокурори такої ролі не мають<sup>4</sup>. У тих країнах, де прокурори мають повноваження здійснювати загальний нагляд за проведенням розслідувань, вони можуть самі проводити розслідування, або розслідування проводить поліція під керівництвом органів прокуратури.

4. Незалежно від різних систем прокуратури, можна визначити спільні вимоги та завдання щодо ефективної боротьби зі злочинністю, а також щодо дотримання прав обвинуваченого, інтересів держави щодо політики боротьби зі злочинністю і прав потерпілих та інших учасників кримінального процесу. Метою цього Висновку є визначення загальних рекомендацій та стандартів для дій прокурорів у сфері протидії корупції та пов'язаній з нею економічній та фінансовій злочинності. У тих державах-членах, де прокурори виконують функції, які не належать до сфери кримінального права, висновки та рекомендації, що наведені в цьому Висновку, застосовуються до такої прокурорської діяльності з відповідними змінами. Для однієї системи прокуратури певні результати можуть бути більш актуальними, ніж для іншої. Однак цей Висновок не має на меті виділити ту чи іншу систему, а спрямований на покращення їх усіх. Таким чином, Висновок може слугувати мотивацією для всіх учасників кримінального провадження, зокрема з точки зору їхньої співпраці для підвищення ефективності.

## **В. Сфера застосування**

5. Боротьба з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю становить інтерес і потребує участі багатьох державних і приватних суб'єктів, як-от прокурорів, суддів, слідчих, експертів, наглядових органів, державних органів, ЗМІ, неурядових організацій та інших відповідних елементів громадянського суспільства. КРЕП сподівається, що наведені у цьому Висновку принципи стануть мотивацією не лише для прокурорів, а й для інших зацікавлених і релевантних учасників діяти з метою покращення загальних результатів.
6. Завданням цього Висновку є визначення окремих індивідуальних та інституційних підходів для використання прокурорами й органами прокуратури, які борються з різними злочинами, складними за своєю природою та часто із застосуванням секретних форм, як-от корупція та пов'язана з нею економічна і фінансова злочинність (як зазначено нижче). Окрема увага у цьому Висновку приділена злочинам високого рівня у цій сфері, тобто коли перед органами прокуратури й окремими прокурорами постають особливі проблеми у сфері матеріального та процесуального права. У зв'язку з цим рекомендується консультуватися з органами прокуратури щоразу, коли органами виконавчої та законодавчої влади розробляються нові норми або положення у цій сфері.
7. КРЕП відразу наголошує, що ефективність та дієвість боротьби прокуратури з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю, а також її прозорість і дотримання прав людини значною мірою залежать від політичної волі

---

<sup>4</sup> Див., наприклад Висновок №13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 9

щодо справжньої протидії та стримування такої злочинної поведінки. Отже, держави-учасники повинні не тільки демонструвати рішучу відданість, а й сприяти створенню сприятливого середовища для своїх органів прокуратури, а також для окремих прокурорів, які мають справу з такого роду злочинністю, на додаток до збільшення та поглиблення їхньої участі у міжнародному співробітництві у цій сфері.

8. Ефективна боротьба з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю і вкрай негативний вплив такої поведінки на довіру суспільства, соціальну стабільність та економічний добробут конкретної країни, а також принципи справедливості й рівності всіх людей перед законом зводиться не лише до кримінального переслідування злочинців. І тому надзвичайно важливо використовувати всі відповідні правові, законодавчі та інші інструменти для запобігання такого роду злочинам. Важливо, щоб суспільство в цілому та прокурори, які мають справу з корупцією та пов'язаними з нею кримінальними правопорушеннями, прекрасно розуміли надзвичайно руйнівний характер таких злочинів. З толерантністю до корупції потрібно боротися постійно.
9. При підготовці цього Висновку КРЕП переважно спиралася на Висновок 1 (2007) про способи покращення міжнародного співробітництва у сфері кримінальної юстиції, Висновок 3 (2008) про роль органів прокуратури за межами сфери кримінального права, Висновок 7 (2012) про управління ресурсами органів прокуратури, Висновок 8 (2013) про взаємини між прокурорами та засобами масової інформації, Висновок 10 (2015) про роль прокурорів у кримінальних розслідуваннях, Висновок 11 (2016) про якість та ефективність роботи прокурорів, зокрема у боротьбі з тероризмом і серйозною та організованою злочинністю, Висновок 12 (2017) про роль прокурорів щодо прав потерпілих і свідків у кримінальному провадженні та Висновок 13 (2018) про незалежність, підзвітність та етику прокурорів.
10. КРЕП також використала найважливіші документи та висновки Ради Європи у сфері боротьби та запобігання корупції, зокрема Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (1999)<sup>5</sup>, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією (1999)<sup>6</sup>, Рекомендацію Rec(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (2000), результати п'яти раундів оцінювання<sup>7</sup> Групи держав проти корупції (GRECO) станом на сьогодні та документи Комітету експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (MONEYVAL), а також відповідну практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) про боротьбу з корупцією та пов'язані з цим питання<sup>8</sup>.
11. До уваги також були прийняті антикорупційні документи інших міжнародних організацій та механізмів, зокрема Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти

---

<sup>5</sup> Збірник договорів ЄС, № 173.

<sup>6</sup> Збірник договорів ЄС, № 174.

<sup>7</sup> У підготовці цього Висновку особливий інтерес для КРЕП становили, зокрема, результати майже завершеного Четвертого раунду оцінювання про «Запобігання корупції стосовно членів парламенту, суддів та прокурорів».

<sup>8</sup> Приклади в більш пізні часи: ЄСПЛ, справа «*Гуцанові проти Болгарії*» (*Gutsanovi v. Bulgaria*) – 34529/10, рішення від 15 жовтня 2013 року [Розділ IV]; справа «*Апосту проти Румунії*» (*Apostu v. Romania*) – 22765/12, рішення від 3 лютого 2015 року [Розділ III]; справа «*Цалкіціс проти Греції*» (*Tsalkitzis v. Greece*) (№ 2) – 72624/10, рішення від 19 жовтня 2017 року [Розділ I].

корупції 2003 року<sup>9</sup> та Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів 1990 року, Конвенція Організації економічного співробітництва та розвитку про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях 1997 року<sup>10</sup>, Конвенція ЄС про боротьбу із корупцією за участі посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу 1997 року<sup>11</sup>, Типовий закон про боротьбу з корупцією, прийнятий Міжпарламентською асамблеєю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у 1999 році, Рамкове рішення Ради ЄС 2003/568/JHA від 22 липня 2003 року про боротьбу з корупцією у приватному секторі<sup>12</sup>, а також 13 публікацій Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (FATF) з антикорупційної тематики<sup>13</sup>. КРЕП також врахувала Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році.

12. КРЕП спиралася на проєкт Висновку, який підготував доктор Райнер ХОРНУНГ-ЙОСТ, заступник головного прокурора Прокуратури м. Леррах (Німеччина), колишній директор Німецької академії правосуддя, та висловлює вдячність за його цінний експертний внесок у цю роботу.

### **С. Визначення**

13. КРЕП наголошує, що не існує загальноприйнятого визначення корупції. Утім, Рада вважає, що найкраще визначення терміну «корупція» для цього Висновку можна запозичити з Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS173), оскільки воно було прийняте Групою держав проти корупції (GRECO)<sup>14</sup>. Згідно з ним, «корупція» — це поняття, що містить або стосується різних кримінальних правопорушень, таких як активне і пасивне хабарництво у державному та приватному секторі та зловживання впливом. Такі явища як корупція шляхом прийняття подарунків, державних закупівель або незаконного збагачення також мають згубний вплив на довіру суспільства до належного функціонування держави в умовах верховенства права.
14. У значній кількості випадків корупційні правопорушення тісно пов'язані з іншими — зазвичай прихованими — економічними та фінансовими злочинами як-от шахрайство, податкове шахрайство, відмивання коштів, розкрадання тощо. Відповідно, спеціалізовані органи прокуратури та/або прокурори доволі часто мають справу не лише з корупційними правопорушеннями, а й іншими пов'язаними економічними та фінансовими злочинами, наприклад комп'ютерним шахрайством, крадіжкою інтелектуальної власності, порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, порушеннями правил регулювання фондового ринку, фіктивним банкрутством та/або правопорушеннями, пов'язаними з неплатоспроможністю. Корупція також може бути пов'язана з такими злочинами, як

---

<sup>9</sup> Резолюція Генеральної асамблеї ООН 58/4 від 31 жовтня 2003 року.

<sup>10</sup> Разом з Рекомендаціями ОЕСР щодо подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб 2009 року.

<sup>11</sup> Офіційний вісник С 195, 25.06.1997, с. 0002-0011.

<sup>12</sup> Офіційний вісник L 192, 31.07.2003, с. 54-56.

<sup>13</sup> Зазвичай видається у співробітництві з Робочою групою з протидії корупції «Великої двадцятки» (G20).

<sup>14</sup> У Третьюму раунді оцінювання.

торгівля людьми, незаконне ввезення мігрантів, нелегальна зайнятість, порушення екологічного, земельного та містобудівного законодавства тощо.

15. Таким чином, для цілей цього Висновку термін «корупція» також вживається у значенні пов'язаної з нею економічної та фінансової злочинності.

## **II. Особливі труднощі, з якими стикаються органи прокуратури та окремі прокурори у боротьбі з корупцією**

16. У боротьбі з корупцією прокурори стикаються з низкою проблем. Наприклад, у деяких країнах може бути відсутня політична воля, особливо в тому, що стосується високорівневої корупції, вчинюваної впливовими особами<sup>15</sup>. Нерідко трапляється, що деякі політики прагнуть вплинути на процес розслідування, особливо тоді, коли це стосується особисто їх чи їхніх сімей, інших членів уряду чи парламенту, їхніх політичних партій або ділових партнерів тощо.
17. Корупція досить часто передбачає менш видимі, однак складні механізми, які прокурорам досить складно визначити. Водночас обвинувачені зазвичай володіють значними ресурсами, що дозволяє їм побудувати складну стратегію захисту, яку може бути нелегко подолати. Врешті-решт, органи прокуратури та прокурори повинні вміти протистояти можливим тактикам затягування часу, при цьому забезпечуючи принцип рівності сторін. У них також повинні бути достатні та необхідні ресурси для належного здійснення обвинувачення, а суди повинні передбачити низку відповідних і пропорційних покарань для винесення вироку.
18. Чим серйозніший та вищий рівень корупції, тим більша ймовірність тісних зв'язків з організованою злочинністю<sup>16</sup>.
19. Основні проблеми, з якими стикаються прокурори при боротьбі з корупцією, що стосуються її прихованого та складного характеру, також присутні у боротьбі з пов'язаною економічною та фінансовою злочинністю. Крім того, додаткові проблеми ускладнюють завдання прокурорів. Боротьба із серйозною економічною злочинністю зазвичай вимагає проведення поглибленого економічного аналізу та роботи з великою кількістю матеріалів, часто з акцентом на цілий ряд злочинних дій. Більше того, сучасні представники так званої «білокомірцевої» злочинності часто використовують свої знання та досвід у сфері комунікаційних технологій, щоб приховати особу, вчинені правопорушення та відповідні докази. Органи прокуратури повинні володіти вичерпною та оновленою інформацією, в тому числі статистичними даними про рівень та особливості корупції у своїх країнах.
20. Тяжкі економічні злочини за своїм характером передбачають, що один або кілька суб'єктів, зокрема державних чи приватних, або фізичних осіб можуть зазнати суттєвих фінансових втрат. Тому при роботі з таким видом злочинності прокурори повинні усвідомлювати права та очікування потерпілих і забезпечити захист свідків. Вони також повинні вміти максимально швидко та відповідно до чинного законодавства розглядати складні провадження щодо замороження, вилучення, конфіскації та повернення активів, здобутих злочинним шляхом, на користь держави, потерпілих чи обидвох.

<sup>15</sup> Часто з сумами в особливо великих розмірах.

<sup>16</sup> Див. Висновок № 11 (2016) КРЕП про якість та ефективність роботи прокурорів, зокрема у боротьбі з тероризмом і серйозною та організованою злочинністю.

### III. Інституційні вимоги та гарантії від зловживань

#### A. Законодавство, ресурси, бюджет, кадрове забезпечення

21. Зважаючи на вищевказані численні труднощі, орган прокуратури може правильно й адекватно боротися з корупцією та підвищувати рівень довіри людей до державних установ і приватного комерційного сектору, якщо відповідна держава-член забезпечує міцну конституційну та іншу законодавчу базу, яка дозволяє прокуратурі діяти в ролі незалежної / автономної установи в ефективний, прозорий та підзвітний спосіб без незаконного політичного чи іншого зовнішнього впливу.
22. Оскільки боротьба з корупцією та економічною злочинністю може бути чутливою темою з політичної та інших точок зору, вкрай важливо, щоб національні системи відбору, підвищення та переведення прокурорів, а також дисциплінарні процедури надавали необхідні гарантії від зловживань для незалежного, автономного та прозорого процесу прийняття рішень і ґрунтувалися на прозорих та об'єктивних критеріях<sup>17</sup>.
23. Обов'язком кожної держави-члена є забезпечення необхідної інституційної, організаційно-правової основи та людських, фінансових і технічних ресурсів для того, щоб навіть у найскладніших справах про корупцію та економічну злочинність остаточні рішення приймалися без неналежної затримки та, у відповідних випадках, до закінчення передбаченого законом строку. Потрібно запобігати виділенню недостатніх фінансових і людських ресурсів, що може бути однією з причин того, чому прокуратура може реагувати із запізненням або її реакція може вважатися поблажливою у справах про корупцію. Ці ж висновки можна застосувати до інших органів, які беруть участь у процесі, наприклад поліції, інших правоохоронних органів та органів контролю, а також судів. У такому контексті кількість прокурорів, призначених для боротьби з корупцією, повинна визначатися з урахуванням важливості цього злочину для конкретної держави, а також потреб органів прокуратури.
24. Розслідування та обвинувачення у складних справах про корупцію також потребує сучасного обладнання та інших засобів, таких як апаратне та програмне забезпечення для органів прокуратури<sup>18</sup>, а також експертних економічних, банківських і комп'ютерних знань.
25. Необхідно заохочувати органи прокуратури до ефективного використання процесуальних інструментів для замороження, вилучення та конфіскації майна, отриманого злочинним шляхом, оскільки повернення майна від представників так званої «білокомірцевої» злочинності матиме не лише репресивний, а й превентивний і стримувальний ефект. Крім того, важливий репресивний і превентивний ефект мають законодавчі та інші нормативно-правові акти, які зобов'язують держслужбовця, якого було обвинувачено у корупції, звільнитися самостійно або звільнити його з посади та не допускати його на державні посади принаймні протягом певного періоду часу.

<sup>17</sup> Для детальної інформації див. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації ii, iii та x.

<sup>18</sup> Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 45.

26. Часто складний і трудомісткий з юридичної та фактичної сторони процес повернення активів вимагає значної кількості дуже мотивованих і професійних співробітників. Кожна держава-член повинна виділяти необхідні кошти для забезпечення регулярного призначення достатньої кількості кваліфікованих прокурорів і належно та ефективно підготовленого допоміжного персоналу (клерків тощо) та експертів в органи прокуратури. КРЕП зазначає, що кілька держав-членів рефінансує витрати на кримінальне переслідування справ про корупцію та пов'язану з нею економічну та фінансову злочинність шляхом повернення майна та активів, отриманих «білими комірцями» злочинним шляхом.
27. У деяких державах-членах законом дозволено здійснювати кримінальне переслідування юридичних осіб. Інші держави-члени запровадили адміністративну або цивільно-правову відповідальність юридичних осіб за злочинні дії своїх високопосадовців на користь юридичних осіб. Цей спосіб може також бути дієвим у боротьбі з корупцією фізичних осіб, які діють через юридичних осіб, і для позбавлення юридичної особи, яка систематично бере участь у корупційній діяльності, її прибутків, отриманих злочинним шляхом. Адміністративні та/або цивільно-правові механізми також потрібні для конфіскації активів у справах, де є докази, що вони були отримані внаслідок злочинної діяльності «білих комірців», зокрема у справах про приховування доходів від податкових органів.
28. При здійсненні або керівництві розслідуванням прокурори повинні мати, у відповідних випадках за дозволом суду, реальний доступ до всіх відповідних джерел інформації, яка часто зберігається у відкритих або приватних базах даних. Крім того, дуже важливо забезпечити органу прокуратури доступ до реєстрів майна та майнових декларацій, які регулярно подаються держслужбовцями й іншими особами відповідно до національного законодавства, з метою стримування потенційних злочинців від вчинення корупційних дій та їхнього переслідування, якщо такі дії були вчинені. Це важливий інструмент для виявлення існуючої корупційної системи або подібних кримінальних структур. Доступ до банківських документів або податкових відомостей також має вкрай важливе значення для ефективного кримінального переслідування справ про корупцію.

## **В. Організаційні механізми та спеціалізація прокурорів**

29. КРЕП заохочує держави-члени вживати всіх необхідних заходів для забезпечення неупередженості, професіоналізму та спеціалізації прокурорів та інших учасників, за необхідності, у боротьбі з корупцією.
30. Значна кількість держав-членів заснували центральні антикорупційні органи. Залежно від становища країни, ці органи також (а іноді виключно вони) мають повноваження органів прокуратури для розслідування такого роду злочинів. В інших країнах з корупцією борються децентралізовані, однак спеціалізовані прокуратури або принаймні спеціалізовані відділи при таких прокуратурах. Крім того, в невеликих органах прокуратури окремі прокурори спеціалізуються на боротьбі з корупцією в цілому, що потрібно розглядати як мінімальний стандарт для забезпечення вищевказаного професіоналізму прокурорів, які мають справу з такими злочинами.
31. Для того, щоб працювати зі складними справами про корупцію, обов'язковим для прокурорів є належне управління справами. Залежно від конкретної системи, обвинувачення та, за потреби, розслідування органами прокуратури можна централізувати. Це не виключає створення команд прокурорів для особливо

складних і чутливих справ щодо високопосадовців як на етапі розслідування, так і під час судового процесу. Зважаючи, що такі справи — складні та трудомісткі, потрібно забезпечити найбільш доцільний та ефективний потік інформації в межах органу прокуратури.

32. Максимально можливе співробітництво та обіг інформації є не лише внутрішньою передумовою для органу прокуратури, це також дуже важливий фактор у відносинах між органами прокуратури та іншими учасниками процесу боротьби з корупцією. КРЕП наголошує на важливості співробітництва та координації між органом прокуратури, з одного боку, та правоохоронними органами, митною службою, підрозділами фінансової розвідки, службами розслідування податкового шахрайства, інституціями контролю, з іншого боку, без професіоналізму та спеціалізації яких не обійтися.
33. Що стосується складних і чутливих справ про корупцію високопосадовців, залучені прокурори повинні мати доступ до необхідних зовнішніх експертних знань. Це стосується, наприклад, аналізу балансових звітів або комп'ютерних баз даних та обладнання у розпорядженні інших органів влади. У деяких випадках може бути досить корисно залучати таких фахівців, які не є спеціалістами у сфері права (дипломовані бухгалтери тощо), до міждисциплінарної команди, що працює над конкретним аспектом відповідної справи під керівництвом прокурора.

#### **C. Розподіл справ і навантаження**

34. Як правило, розподіл справ про корупцію та регулювання навантаження повинні здійснюватися за об'єктивною системою розподілу залежно від обсягу та потенційної складності справ, а також знань, умінь і навичок прокурорів. Крім того, прокурори, які займаються такими справами, повинні отримувати необхідну підтримку та достатню кількість часу залежно від складності справ.

#### **D. Правильні та адаптовані інструменти розслідування й обвинувачення та викривачі**

35. Високорівнева корупція за своїм характером є дуже тяжким злочином і може охоплювати ряд кримінальних правопорушень. Через це вкрай важливо забезпечити прокурорів (та/або, залежно від системи, поліцію) усіма законними інструментами для проведення розслідувань, в тому числі спеціальними методами розслідування. Сюди також відноситься використання належних технологій.
36. КРЕП ще раз наголошує, що для врахування результатів розслідування надзвичайно важливо, щоб у демократичному суспільстві суворо дотримувалися принципів необхідності та пропорційності при застосуванні засобів примусу й спеціальних методів розслідування, при цьому забезпечуючи прокуратуру всіма інструментами для пошуку відповідних доказів для кримінального розслідування або адміністративного розслідування щодо юридичних осіб. Потрібно уникати будь-якого непропорційного обмеження основоположних прав і свобод людини, встановлюючи чіткі межі та критерії застосування конкретного інструменту для проведення розслідування<sup>19</sup>. Найбільш інтрузивні заходи повинні визначатися незалежним дозволом суду. Якщо суд призначив такий захід, перед органом прокуратури при

---

<sup>19</sup> Див. Висновок № 11 (2016) КРЕП про якість та ефективність роботи прокурорів, зокрема у боротьбі з тероризмом і серйозною та організованою злочинністю, п. 65.



проведенні розслідування постає завдання ретельно й постійно обдумувати на будь-якому етапі розгляду справи, чи є потреба у подальшому застосуванні такого заходу.

37. Держави-члени повинні встановити суворі правила щодо захисту людей всередині конкретного органу / організації, які володіють інсайдерською інформацією про певних злочинців та їхні кримінальні схеми. Такі потенційні викривачі часто відіграють першочергову роль у викритті корупції. Таких осіб необхідно захищати у випадку розкриття інформації. Держави-члени повинні забезпечити, щоб положення про захист особливо вразливих свідків у кримінальних провадженнях, за потреби, застосовувалося і до викривачів, особливо на етапі проведення розслідування. Це можуть бути в тому числі конкретні конфіденційні способи роботи з інформаційними джерелами з обов'язковим захистом прав обвинуваченого на справедливий суд.
38. Потенційні викривачі, які хочуть повідомити інформацію, повинні знати, до кого звертатися і як та які захисні заходи будуть до них застосовані. Таким чином, дуже корисно створювати спеціальні контактні пункти в органах прокуратури або при прямій співпраці з ними, а також доводити контактні дані до загального відома. Варто зауважити, що потенційні викривачі можуть бути співучасниками злочину, про який вони повідомляють. У деяких випадках вони можуть отримати імунітет або інші форми помилування, оскільки піддають себе серйозній небезпеці, розкриваючи інформацію. Інформаторам потрібно якомога швидше повідомити про всі запроваджені для них захисні заходи.

## **Е. Міжнародне співробітництво**

39. У багатьох випадках скоєні економічні та фінансові злочини мають транскордонний характер, і їхнє розслідування вимагає співробітництва органів прокуратури та правоохоронних органів декількох країн або міжнародних, в тому числі наднаціональних, органів і банківської системи по всьому світу. Також можливо, що фінансові збитки не обмежуються національним рівнем, а можуть стосуватися фінансових інтересів одночасно кількох держав, міжнародних, в тому числі наднаціональних, організацій (наприклад Європейського Союзу (ЄС)) та іноземних фізичних і юридичних осіб.
40. Наприклад, злочинці зацікавлені у приховуванні своїх прибутків та відповідних доказів в іншій країні або кількох країнах одночасно. Таким чином, не потрібно давати їм можливість користуватися відсутністю інструментів співробітництва серед держав або відмінними для різних країн системами кримінального правосуддя та процесуальними нормами. Відповідно, вкрай важливо, щоб механізми екстрадиції та взаємної правової допомоги дозволяли прямий контакт і співробітництво між органами прокуратури різних держав-членів з використанням сучасних і належно захищених комунікаційних технологій<sup>20</sup>.
41. Для забезпечення гармонізованого підходу у боротьбі з корупцією КРЕП пропонує державам-членам ратифікувати, за потреби, найважливіші міжнародні документи у рамках цього Висновку.

---

<sup>20</sup> Див. Висновок 1 (2007) КРЕП про способи покращення міжнародного співробітництва у сфері кримінальної юстиції.

42. КРЕП пропонує державам-членам ухвалити — на двосторонньому або багатосторонньому рівнях та за потреби — подібні механізми та заходи для посилення практичного співробітництва між органами прокуратури та правоохоронними органами держав-членів у боротьбі з транскордонною корупцією. КРЕП відзначає постійні зусилля Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН), ЄС<sup>21</sup> та інших регіональних (субрегіональних) ініціатив у цьому напрямку. Крім того, КРЕП визнає практичну підтримку, яка сприяє такому співробітництву, від таких установ, як ЄВРОЮСТ, а також неформальних організацій, наприклад Міжнародної асоціації прокурорів.
43. Крім цього, у транскордонних справах взаємне визнання або виконання шляхом взаємної правової допомоги рішень про тимчасове вилучення та остаточну конфіскацію, які видаються державою-членом стосовно майна в іншій державі-члені, може сприяти замороженню, конфіскації та поверненню активів, отриманих злочинним шляхом<sup>22</sup>, з метою остаточного повернення прибутків злочинця державі або встановленим потерпілим<sup>23</sup>.
44. Для ефективної боротьби з корупцією держави-члени повинні допомагати одна одній у наданні інформації, необхідної для запобігання, виявлення та розслідування корупційних злочинів, зокрема про подання держслужбовцями та іншими особами неправдивої та/або неповної інформації у деклараціях щодо їхнього майна, прибутків, витрат і відсотків навіть за відсутності кримінальних справ.

#### **Ф. Прозорість та контакти прокурорів із засобами масової інформації**

45. Прозорість у виконанні прокурорами своїх функцій є головним елементом верховенства права, однією з найважливіших гарантій справедливого суду, і вона потрібна для забезпечення впевненості та довіри суспільства. Справді, позитивний образ органів прокуратури є важливим елементом довіри суспільства до належного функціонування системи правосуддя. Для розвитку відкритої взаємодії органів прокуратури із суспільством<sup>24</sup> органи прокуратури повинні зайняти активну позицію. Максимально широкий законний доступ ЗМІ та суспільства до інформації про діяльність прокурорів також сприяє посиленню демократії та прозорості.

---

<sup>21</sup> Варто зазначити, що ЄС розробив конкретні інструменти та механізми для забезпечення найефективнішої боротьби з транскордонною злочинністю і, зокрема, для забезпечення максимально можливого захисту фінансових інтересів ЄС. Національні органи прокуратури отримують практичну підтримку від Європейського бюро боротьби з шахрайством (OLAF), Євроюсту та Європейської судової мережі у кримінальних справах. У найближчому майбутньому приєднається Європейський прокурор та її колеги у державах-членах. Такі багатосторонні договори, як Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 29 травня 2000 року, запровадили нові інноваційні інструменти для розслідування та переслідування, як-от створення спільних слідчих груп (ССГ) у відповідних справах про організовану транскордонну злочинність. Див. також Директиву ЄС 2014/41/EU від 3 квітня 2014 року про Європейський ордер на проведення розслідування у кримінальних справах.

<sup>22</sup> Див., наприклад, Рамкове рішення Ради ЄС 2003/577/JHA від 22 липня 2003 року про виконання в Європейському Союзі наказів про заморожування власності або доказів і Регламент ЄС 2018/1805 від 14 листопада 2018 року про взаємне визнання наказів про заморожування та конфіскацію за результатами Рамкового рішення Ради ЄС 2003/577/JHA та 2006/783/JHA.

<sup>23</sup> Див. Висновок 12 (2017) КРЕП.

<sup>24</sup> Див. Висновок 8 (2013) КРЕП про взаємини між прокурорами та засобами масової інформації, п. 30-31.

46. Особливо це стосується по-справжньому стійкої та успішної боротьби з корупцією. Протидія корупції у всіх її проявах і від самих витоків можлива лише у поєднанні з відкритістю та прозорістю та має бути позбавлена зайвого або незаконного політичного чи іншого впливу.
47. В принципі, органи прокуратури повинні надавати відповідну інформацію ЗМІ та суспільству на всіх етапах діяльності стосовно боротьби з корупцією, зокрема через вебсайти. Водночас це потрібно робити з дотриманням законодавчих положень щодо захисту персональних даних, конфіденційності, гідності, презумпції невинуватості, етичних правил взаємодії з іншими учасниками процесу, а також положень, що виключають або обмежують розкриття певної інформації, особливо якщо потрібно забезпечити безпеку та послідовність проведення розслідування<sup>25</sup>.

#### **IV. Особисті вимоги та гарантії**

##### **A. Особиста недоторканність, неупередженість, незалежність і захист**

48. Прокурори, які працюють зі справами про корупцію, займають дуже чутливу професійну позицію, а тому вкрай важливо, щоб вони дотримувалися Європейських і міжнародних стандартів професійної поведінки прокурорів<sup>26</sup>. Важливо пам'ятати, що згадані принципи стосуються також поведінки прокурорів за межами офісу та поза професійною діяльністю.
49. Прокурори, зокрема, повинні демонструвати абсолютну добросовісність та нейтралітет, діючи незалежно від будь-яких упереджень чи факторів, та керуватися лише законом. Прокурори також повинні уникати будь-якого незаконного тиску, зовнішнього чи внутрішнього,<sup>27</sup> та користуватися гарантіями незалежного, автономного та прозорого прийняття рішень. Вони повинні бути, а також здаватися неупередженими у своїх рішеннях, відкритими, уникати конфліктів інтересів і не діяти на користь жодної зі сторін у кримінальних та інших провадженнях. Якщо існує ризик, що прокурор не зможе зберігати достатньої дистанції із будь-якою стороною, він повинен відмовитися від ведення справи.
50. У випадках, коли корупція виникає серед прокурорів, прокурор(-и), який веде справу, не повинен справляти враження чи видимість прихильного ставлення до обвинуваченого, дотримуючись принципу рівності всіх перед законом.
51. Якщо є ознаки потенційного упередження або конфлікту інтересів, необхідно усунути прокурора від ведення справ про корупцію в установленому законом порядку. Однак не потрібно зловживати таким правом, і рішення про усунення прокурора повинні бути обґрунтованими та зафіксованими. У випадках явно неналежного ведення справ прокурором проти нього може бути відкрите дисциплінарне або, залежно від ситуації, кримінальне провадження. За потреби, в

<sup>25</sup> Див. Висновок 8 (2013) КРЕП про взаємини між прокурорами та засобами масової інформації, п. 38.

<sup>26</sup> Як наведено у Висновку 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів. Центральним інструментом у цьому сенсі є також так звані «Будапештські керівні принципи», тобто Європейські керівні принципи з етики та поведінки для прокурорів, прийняті від імені Ради Європи на конференції Генеральних прокурорів у Будапешті 31 травня 2005 року, CPGE (2005) 05.

<sup>27</sup> Див. Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 53-56.

межах прокуратури та її органів повинні бути створені механізми виявлення та врегулювання конфлікту інтересів.

52. У випадку неправомірного втручання необхідно забезпечити належну безпеку прокурорів і слідчих у провадженні, а також їхніх сімей<sup>28</sup>.

## **В. Спеціальна підготовка**

53. До прокурорів, які борються з корупцією, висуваються особливо високі професійні вимоги. Тому таким прокурорам вкрай важливо проходити регулярне максимально спеціалізоване підвищення кваліфікації, яке відповідає їхнім конкретним потребам.
54. Така підготовка повинна також охоплювати як внутрішньодержавні зміни в законодавстві та судовій практиці, так і в практиці міжнародних судів, як-от Європейського суду з прав людини та, за потреби, Європейського суду аудиторів та Суду Справедливості Європейського Союзу. Прокурори також повинні розуміти роль і функції відповідних міжнародних органів у цій сфері та їхні відповідні документи й рекомендації.
55. Запобігання корупції, розслідування та обвинувачення в корупційних справах часто мають міждисциплінарний характер. Тому постійне навчання прокурорів, які борються з корупцією та економічною злочинністю, може охоплювати, наприклад, вміння читати та розуміти балансові звіти, знання у сфері ІТ, роботу зі складним програмним забезпеченням тощо. Для цих цілей можна залучати інструкторів та експертів поза межами сфери діяльності прокуратури. Практичну користь може мати обмін досвідом боротьби з корупцією між органами прокуратури різних держав.
56. Прокурори у межах цього Висновку повинні бути особливо стресостійкими. Вони повинні вміти працювати з великою кількістю матеріалів та висококваліфікованими обвинуваченими та захисниками. Для уникнення професійного вигорання важливо, щоб підготовка також охоплювала так звані соціально-комунікативні навички, як-от управління стресом, управління справами, критичне мислення, тренування пам'яті та інші види підготовки. Керівники груп прокурорів також повинні мати таку підготовку, а також відповідну підготовку з лідерських навичок.
57. Зрештою, підготовка повинна доповнюватися більш неформальними та тонкими елементами безпосередньо на робочому місці. Сюди можуть відноситися зустрічі та круглі столи з іншими установами, службовцями та експертами у сфері боротьби з корупцією. Щодо цього КРЄП наголошує на додатковій цінності нетворкінгу.

## **С. Повага до прав обвинувачених**

58. Прокурори повинні сприяти й дотримуватися принципу рівності сторін між обвинуваченням і захистом, презумпції невинуватості, права на справедливий суд, незалежності суду, принципу поділу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень, а також інших застосовних прав, які закріплені у відповідних міжнародних документах.

---

<sup>28</sup> Див. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків і прав прокурорів 1999 року та Декларацію мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей 2008 року, розроблену Міжнародною асоціацією прокурорів (МАП).

59. На етапах розслідування та обвинувачення прокурор повинен повністю поважати й захищати права обвинувачених, зокрема шляхом сумлінного дотримання та застосування принципів необхідності та пропорційності. Це стає більш актуальним, коли застосовуються спеціальні методи розслідування; їх слід приберегти для кримінальних справ особливого значення та тяжкості<sup>29</sup>.
60. Незважаючи на складний характер кримінальних правопорушень в межах цього Висновку, прокурори повинні приймати рішення про обвинувачення або закриття справи протягом розумного строку. Відповідно, якщо до обвинуваченого застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, розслідування та судовий розгляд мають бути проведені якнайшвидше.
61. Обвинувачений у справі про корупцію та інші пов'язані злочини має право повагу до його/її приватного життя та принципу презумпції невинуватості, як і будь-який інший обвинувачений. Прокурор, який веде справу, повинен дотримуватися принципу однакового ставлення за законом. Водночас він має уникати зайвого розголошення особи обвинуваченого або припущень про його/її вину перед широким загалом.

## V. Рекомендації

### Беручи до уваги, що:

не існує загальноприйнятого визначення корупції, КРЕП вважає, що найкраще визначення поняття «корупція» для цього Висновку можна запозичити з Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS173), оскільки воно було прийняте Групою держав проти корупції. Згідно з ним, «корупція» — це поняття, що містить або стосується різних кримінальних правопорушень, таких як активне й пасивне хабарництво у державному та приватному секторі та зловживання впливом;

у значній кількості випадків корупційні правопорушення тісно пов'язані з іншими — зазвичай прихованими — економічними та фінансовими злочинами, як-от шахрайство, податкове шахрайство, відмивання коштів, розкрадання тощо. Відповідно, ефективна боротьба з корупцією повинна також включати протидію іншим пов'язаним економічним та фінансовим злочинам;

надзвичайно важливо використовувати всі відповідні правові, законодавчі та інші інструменти для, перш за все, запобігання корупції та пов'язаній з нею економічній та фінансовій злочинності;

фактично, ефективна боротьба з корупцією та пов'язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю і вкрай негативний вплив такої поведінки на довіру суспільства, соціальну стабільність та економічний добробут конкретної країни, а також принципи справедливості та рівності всіх людей перед законом зводиться не лише до кримінального переслідування злочинців, а здебільшого до запобігання появі таких правопорушень;

---

<sup>29</sup> КРЕП посилається на свої результати з попередніх Висновків, особливо з Висновку 10 (2015) про роль прокурорів у кримінальних розслідуваннях. Крім того, як вже було вказано у пункті 36 цього Висновку, потрібно уникати будь-якого непропорційного обмеження основоположних прав і свобод людини, встановлюючи чіткі ліміти та критерії застосування конкретного інструменту для проведення розслідування.

важливо, щоб суспільство в цілому та прокурори, які мають справу з корупцією та пов'язаними з нею кримінальними правопорушеннями, прекрасно розуміли надзвичайно руйнівний характер таких злочинів. З толерантністю до корупції потрібно боротися постійно;

#### **КРЄП узгодила такі основні рекомендації:**

1. Враховуючи, що у боротьбі з корупцією прокурори стикаються з низкою труднощів, держави-члени повинні вжити послідовних і систематичних заходів з метою створення сприятливих умов для їхньої роботи.
2. Необхідно чітко та послідовно демонструвати політичну волю та затвердити її на найвищому рівні для боротьби з корупцією.
3. Держави-члени повинні створити міцну конституційну й законодавчу базу, яка дозволяє прокуратурі діяти в ролі незалежної / автономної установи в ефективний, прозорий та підзвітний спосіб без незаконного політичного чи іншого зовнішнього впливу.
4. Національні системи відбору, підвищення та переведення прокурорів, а також будь-які дисциплінарні процедури повинні надавати необхідні гарантії від зловживань для незалежного, автономного та прозорого процесу прийняття рішень і ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях.
5. Потрібно забезпечити органи прокуратури необхідною інституційною, організаційно-правовою основою та людськими, фінансовими та технічними ресурсами для того, щоб навіть у найскладніших справах про корупцію остаточні рішення приймалися без неналежної затримки та до закінчення передбаченого законом строку.
6. Держави-члени повинні виділяти необхідні кошти для забезпечення регулярного призначення достатньої кількості кваліфікованих прокурорів і належно та ефективно підготовленого допоміжного персоналу (клерків тощо) та експертів в органи прокуратури, а також для забезпечення доступу до необхідного сучасного обладнання та інших засобів.
7. Прокурори та органи прокуратури повинні вміти максимально швидко та відповідно до чинного законодавства розглядати складні провадження щодо замороження, вилучення, конфіскації та повернення активів, здобутих злочинним шляхом.
8. Потрібно вжити всіх необхідних заходів для забезпечення неупередженості, професіоналізму та спеціалізації прокурорів (а також інших учасників процесу, за потреби), які борються з корупцією. Вкрай важливо, щоб такі прокурори регулярно підвищували кваліфікацію.
9. При проведенні або керуванні розслідуванням прокурори повинні мати, у відповідних випадках за дозволом суду, реальний доступ до всіх відповідних джерел інформації, яка часто зберігається у відкритих або приватних базах даних, наприклад реєстрах майна та майнових деклараціях, банківських документах і податкових відомостях.
10. На етапах розслідування та обвинувачення прокурори повинні повністю поважати та захищати права обвинувачених, зокрема шляхом сумлінного дотримання та

застосування принципів необхідності та пропорційності, особливо при застосуванні засобів примусу й спеціальних методів розслідування.

11. Для того, щоб працювати зі складними справами про корупцію, обов'язковим для прокурорів є належне управління справами, і воно може мати різні форми, наприклад, створення спеціалізованих команд прокурорів і забезпечення найбільш доцільного та ефективного обігу інформації в межах органу прокуратури.
12. КРЄП наголошує на важливості співробітництва та координації між органами прокуратури, з одного боку, та правоохоронними органами, митною службою, підрозділами фінансової розвідки, службами розслідування податкового шахрайства, інституціями контролю, з іншого боку.
13. Держави-члени повинні встановити суворі правила щодо захисту осіб, які володіють інсайдерською інформацією про певних злочинців та їхні кримінальні схеми. Потенційні викривачі часто відіграють першочергову роль у викритті корупції. Таких осіб та їхню недоторканність необхідно захищати у випадку розкриття інформації.
14. У випадку неправомірного втручання необхідно забезпечити належну безпеку прокурорів і слідчих у провадженні, а також їхніх сімей.
15. Оскільки корупція має транскордонний характер, вкрай важливо, щоб механізми екстрадиції та взаємної правової допомоги дозволяли прямий контакт і співробітництво між органами прокуратури різних держав-членів, в тому числі передачу інформації недержавним суб'єктам, громадським і неурядовим організаціям.
16. Для забезпечення гармонізованого підходу у боротьбі з корупцією держави-члени повинні ратифікувати, за потреби, найважливіші міжнародні документи для протидії корупції.