



ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

СЕМИНАР “ЭФФЕКТИВНЫЕ СПОСОБЫ РАССЛЕДОВАНИЯ И ПРЕСЛЕДОВАНИЯ КОРРУПЦИИ ”

20 – 22 октября 2010 г., Бухарест, Румыния

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

На семинаре обсуждался практический опыт специалистов по расследованию и преследованию коррупционных преступлений, а также отслеживанию активов, полученных коррупционным путём.

В результате дискуссий на этом семинаре, выявлены общие тенденции и сложности, с которыми сталкиваются следователи и прокуроры на практике при выявлении, расследовании и преследовании коррупции, которые можно суммировать следующим образом:

Выявление коррупции

- Различные источники могут способствовать получению информации, которая может стать основой для начала уголовного расследования по коррупционным преступлениям. Как примеры были приведены отчеты высших аудиторских учреждений (государственный контроль), информация служб финансовой разведки и служб безопасности являются полезными источниками информации. Статьи в средствах массовой информации также могут быть поводом начала расследований. Сообщения от граждан и лиц, которые сообщают о преступлениях (*whistleblowers*) полезны, хотя, как было отмечено, в меньшей степени, если они являются анонимными. Ценную информацию можно получить из банков, в особенности в форме информации, направляемой в службы финансовой разведки и в рамках взаимной юридической помощи. Интернет также становится важным источником информации. Были отмечены определённые трудности, с которыми сталкиваются прокуроры при получении информации от служб финансовой разведки.

- Оперативно- розыскные мероприятия и специальные следственные мероприятия по-прежнему остаются мощным инструментом для выявления и расследования коррупции. Некоторые страны настаивали, что это самый эффективный способ, поскольку самые успешные дела коррупции выявляются с помощью оперативных мер. Это также дает неоспоримые доказательства, например, скрытая съёмка или прослушивание телефонных разговоров при получении взяток. Основная проблема в этой области – это распространяющееся использование информационных технологий, таких как звонки через Интернет (например, Скайп), связь по электронной почте (перехват электронных сообщений становится менее эффективным).
- Анализ информации, полученной правоохрательными службами путем разведки (intelligence led policing) все более признаётся как средство своевременного выявления угроз и содействия правоохрательным органам. Цель – обеспечить всесторонний анализ ситуаций, связанных с коррупцией. Участники семинара признали, что необходимо увеличить количество экспертов/аналитиков в правоохрательных органах, которые занимаются борьбой с коррупцией.
- Обсуждались трудности в сотрудничестве с лицами, которые сообщают о преступлениях (*whistleblowers*), как уверить их сообщать о случаях коррупции. Люди менее охотно готовы сообщать о случаях коррупции, нежели, например, о преступлениях, связанных с физической угрозой. Также тот факт, что такой отчет может иметь негативные последствия для их профессиональной карьеры, ограничивает их действия, и это представляет серьёзную озабоченность в некоторых странах.

Расследование коррупционных преступлений

- Важным и эффективным способом выявления и расследования коррупции является анализ информации и документов субъектов предпринимательства, вовлеченных в коррупцию, или связанных с обвиняемыми. Это особенно важно в тех случаях, когда коррупционные действия уже совершены, и в случаях поступления заявлений о систематических случаях коррупции. Анализ бухгалтерских и платежных документов, условий контрактов, а так же других корпоративных документов может дать полезную информацию, чтобы доказать преступление. Представляется важным посмотреть на то, как принимаются решения внутри компании. Необходимо проводить анализ информации об акционерах и имуществе, которую можно найти в реестре предприятий. Для такого анализа может понадобится больше времени и усилий, чем, например, при прислушивании телефонного разговора. В правоохрательных органах не всегда есть сотрудники, обладающие специальными знаниями для работы с подобными документами. Тем не менее, стоит выделять ресурсы на такие виды работы, т.к. это позволяет получить ценные доказательства.

- Навыки и личная квалификация специалистов по расследованию и судебному преследованию являются ключевым моментом для проведения успешных и непредвзятых расследований коррупционных преступлений. В некоторых странах такие критерии как репутация, этические и моральные ценности учитываются при приёме на работу прокуроров для ведения анти-коррупционных дел. Стимулирование хороших специалистов (конкурентные зарплаты, и т.д.) с целью их удержания является серьёзной проблемой для многих стран. Сотрудники правоохранительных органов должны владеть основными знаниями в тех конкретных отраслях, в которых возможна коррупция (приватизация, фонды ЕС, налоги, таможня и т.д.). У них также должны быть базовые знания по бухучету, процедурам государственных закупок, налогам и другим связанным областям, в которых возможны коррупционные действия. В случае оперативно-разведочной деятельности, признано, что нужны не только хорошие технические средства, но, главным образом, квалифицированный и опытный персонал. Также необходимо проводить дополнительное обучение.
- Специалисты в различных областях (бухгалтера, экономисты, аудиторы и другие) могут принять участие в анти-коррупционных расследованиях и сыграть важную роль. В частности, бухгалтеров и экономистов можно привлечь к расследованиям случаев подкупа иностранных должностных лиц. Участие таких специалистов полезно уже на ранних этапах расследования. Это может быть работник прокуратуры/правоохранительного органа так и лицо со стороны (другие государственные учреждения, нанятые частные эксперты, например, аудиторы частного сектора). Бухгалтера и экономисты в некоторых странах являются штатными сотрудниками и им разрешается давать показания в суде, но они могут также привлекаться в качестве сторонних экспертов.
- Межведомственные группы/следовательские группы, используются во многих странах как эффективный механизм для проведения досудебного расследования коррупционных дел. Такие группы работают под руководством прокурора с привлечением полиции, налоговиков и других специалистов, они имеют непосредственный доступ к реестрам и налоговой информации. Создание таких целевых групп позволяет расследовать случаи коррупции одной командой и получать информацию и необходимую экспертизу быстрее и без официальной переписки.
- Международные совместные группы по расследованию (Joint investigation teams) являются эффективным способом расследования случаев коррупции, когда коррупционные преступления совершаются в нескольких странах. Для создания таких групп в странах Евросоюза используется Рамочное Решение Совета Евросоюза от 13 июня 2002 г. о совместных группах по расследованию. Страны, не входящие в ЕС, тоже могут принимать участие. EUROPOL и EUROJUST могут оказывать помощь в рамках Евросоюза. Взаимное доверие, принятие совместных решений и неформальное общение были отмечены как ключевые моменты. Международные

группы по расследованию представляют собой источник новых ресурсов и могут дать дополнительный импульс в виде внешнего, международного давления на проведение расследования.

- Для осуществления эффективного расследования необходимо уважение прав человека и свобод. Необходимо уважать права человека, как определено в Европейской конвенции о защите прав человека и подкреплено постановлениями Европейского суда по правам человека. При использовании методов работы под прикрытием, должна обеспечиваться соответствующая и достаточная юридическая и внутренняя защита от злоупотребления.

Преследование коррупции

- Прокуроры должны играть ключевую роль в расследовании коррупции. В некоторых странах важность роли прокуроров возрастает. Прокурор должен вести досудебное расследование. В некоторых странах его участие на раннем этапе, после получения информации, позволяет повысить качество расследования дел, передаваемых в суд.
- Случаи коррупции особенно трудно доказуемы ввиду существования неписанного (негласного) соглашения. Кроме того, очень часто это устная договорённость, что тоже трудно доказуемо. Могут быть полезны следующие виды доказательств: рукописные записи, электронные сообщения в конфискованных компьютерах, предлагаемые ценные подарки и счета компании.
- Косвенные, непрямые доказательства (*circumstantial evidence*) могут оказаться полезными для доказательства коррупции, которая зачастую выходит за рамки простой взятки. В качестве примера приводился казус, где, с одной стороны, решение, принятое государственным должностным лицом в пользу компании, со второй стороны, действие, совершенное впоследствии компанией, в пользу данного должностного лица.
- Обсуждались также соглашения об отмене судебного преследования или прокурорские соглашения. Соглашение с подозреваемым о признании им своей вины широко применяется в таких странах, как США, и позволяет эффективно преследовать коррупцией. Подобные механизмы (соглашение с подсудимым о признании вины, решения суда в письменном виде и т.д.) имеются тоже в странах европейского континента, хотя их применение не так развито.
- Обсуждались многие примеры сложных коррупционных дел, часто имеющих отношение к политической жизни, высших должностных лиц и интересов влиятельного бизнеса. Преследование по закону политических деятелей остается серьёзной проблемой во многих странах либо ввиду законодательных ограничений, либо из-за недостаточности доказательств. Кроме того, по таким делам оказывается

сильное давление на следователей. Например, в одном таком сложном деле 63 человека были признаны виновными.

- В делах, связанных с подкупом иностранных должностных лиц, часто фигурируют значительные суммы взяток, замешаны руководители государств и речь идет о крупных взятках (в одном деле о подкупе иностранных должностных лиц фигурировали три главы государств, проект стоимостью 6 млрд. долларов США и взятка в размере 180 млн. долларов США и были вовлечены несколько стран).
- Во время обсуждений были подняты такие важные вопросы, как политическое давление или давление со стороны влиятельных обвиняемых, в основном, через средства массовой информации, но также и путем оказания давления на сотрудников влиятельным должностным лицом или бизнесменами (потенциальными свидетелями), а также степенью имунитета для судей, политиков и адвокатов, неприкосновенностью дипломатических работников, банковской тайны, насколько санкции соответствуют серьезности совершенного преступления и трудности для суда разобраться в характере коррупционного преступления, недостаточность специализации в судах по сравнению с более развитой специализацией органов полиции и прокуратуры.
- Важно отметить, что учреждения, занимающиеся расследованием и судебным преследованием коррупционных дел, активно информируют об этом средства массовой информации. Последние играют важную роль в предотвращении, повышении осведомленности и повышении уровня доверия со стороны общества к правоохранительным органам. Часто упоминалось весьма сильная озабоченность, связанная с использованием обвиняемыми средств массовой информации для воздействия на общественное мнение и оказания давления на анти-коррупционные расследования.

Отслеживание и конфискация активов

- Было особо отмечено, что коррупционные действия совершаются людьми, которые хотят получить выгоду в результате совершения преступления, и поэтому лишение их этих активов является ключевым моментом для успешных анти-коррупционных расследований. Когда капиталы должны быть возвращены их жертвам. Как определить жертву – это вопрос для дальнейших обсуждений. Ключ к успеху заключается в том, чтобы связать расследования случаев получения активов или денег коррупционным путём, с криминальными действиями. Это особенно сложно в тех случаях, когда имеются косвенные доказательства. Последующие действия важны для эффективного отслеживания средств: контроль за банковскими счетами, блокирование части средств на счетах, предоставление анализа потоков денежных средств. Было отмечено, что отслеживание активов должно быть важной частью расследования коррупционных дел и важно активно пользоваться международной юридической помощью.

Специализация и независимость

- Обсуждались три основных способа обеспечения специализации в учреждениях, которые борются против коррупций:
 - Специализация в правоохранительных и судебных органах (полиция, органы прокуратуры, суды);
 - Коррупционные дела высокого уровня по сравнению с коррупционными делами низкого и среднего уровней;
 - Узкая компетенция по конкретным видам правонарушений.

Были изложены многие преимущества специализации, такие как возможность более легко получить доверие со стороны общества в странах, где обычно доверие к правоохранительным органам находится на низком уровне, более высокая мотивированность главы специализирующегося органа достичь результаты, больше свободы действий для изменений в ходе работы, меньше необходимости делиться закрытой информацией, надёжность людей, работающих в специальных органах, возможность выбирать собственные цели и приоритеты.

- Во время обсуждений участники обозначили следующие параметры, необходимые для/способствующие обеспечению независимости анти-коррупционных подразделений и органов:
 - Разделение ветвей власти в стране;
 - Выбор дел является случайным, и один и тот же прокурор ведёт дело от начала до конца;
 - Право подвергать сомнению любое вмешательство;
 - Прокурор указывает направление работы полиции;
 - Эффективная процедура назначения прокуроров, включая Генерального Прокурора, участие Парламента в этом;
 - Прозрачная и эффективная процедура приёма на работу людей в анти-коррупционные подразделения (например, должен быть четкий и прозрачный набор критериев и документов, которые должен представлять каждый кандидат, и как это оценивать);
 - Роль главы анти-коррупционного ведомства для сохранения независимости при расследовании коррупции;
 - Сильная мотивация главы анти-коррупционного органа для борьбы с коррупцией (поскольку у него нет других задач и важны результаты, чтобы сохранить положение и заслужить доверие);
 - Сотрудничество с гражданским обществом и участие в международных сетях.

Вопросы для проверки исполнения

- Участники семинара выделили несколько вопросов, требующих дальнейшего контроля, либо в рамках ещё одного семинара, либо путём предоставления материалов по этим вопросам :
- Связи между **коррупцией и преступлениями по отмыванию денег**¹;
- Связи между коррупцией и организованной преступностью;
- Использование разных деклараций (как декларации активов государственных служащих) при расследовании коррупции;
- **Сотрудничество между службами финансовой разведки и правоохранительными органами**;
- Всестороннее обсуждение успешных коррупционных расследований и использованных методов;
- Международные следственные группы, их успешная работа по расследованию коррупции;
- Взаимоотношения со СМИ;
- Коррупция в судебной системе, коррупция в высших эшелонах власти;
- Взаимная юридическая помощь и **неформальное международное сотрудничество и обмен информацией** при расследовании и судебном преследовании коррупции;
- **Финансовые расследования** и отслеживание активов (может быть, совместный семинар для служб финансовой разведки, прокуроров и следователей, ведущих анти-коррупционные дела);
- Оперативное наблюдение;
- Использование косвенных улик для доказательства коррупции, применение положений о незаконно приобретенном материальном благе.

¹ Жирным шрифтом выделены вопросы, сформулированные несколькими участниками.