

Методические рекомендации о взаимодействии с компетентными органами и организациями иностраных государств при проведении проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции

Введение

Международное сотрудничество в области противодействия коррупции рассматривается Генеральной прокуратурой Российской Федерации в качестве одного из приоритетных направлений деятельности.

Генеральная прокуратура Российской Федерации определена единственным органом, уполномоченным организовывать направление в компетентные органы иностранных государств международных запросов с целью проверки соблюдения антикоррупционных ограничений, запретов и требований.

1. Цели методических рекомендаций

В Методических рекомендациях о взаимодействии с компетентными органами и организациями иностранных государств при проведении проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции (далее – методические рекомендации), отражены основные подходы и особенности международного сотрудничества на обозначенном направлении.

Методические рекомендации подготовлены для использования прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными и иными специализированными прокурорами, прокурором комплекса «Байконур» при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

2. Правовые основания международного сотрудничества по вопросам выявления коррупционных правонарушений

Основания для исполнения запросов по антикоррупционным проверкам вне уголовно-правовой сферы предусмотрены статьей 43 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (далее – Конвенция), согласно которой «Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, Государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией».

На возможность взаимодействия правоохранительных органов до возбуждения уголовного дела (с целью заблаговременного выявления преступления) указано и в подпункте «f» пункта 1 статьи 48 Конвенции.

Для совершенствования международного сотрудничества на данном направлении на 5-й сессии Конференции государств-участников Конвенции в Панаме в ноябре 2013 г. по инициативе российской делегации была принята

Резолюция № 5/1 «Повышение эффективности сотрудничества между правоохранительными органами в выявлении коррупционных правонарушений в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», направленная на повышение эффективности международного сотрудничества на стадии выявления коррупционных правонарушений.

В ней государствам-участникам Конвенции предлагается предусмотреть в национальном законодательстве положения, позволяющие оказывать правовую помощь компетентным органам иностранных государств по выявлению охватываемых Конвенцией правонарушений на стадии, предшествующей возбуждению уголовного дела, в том числе в получении необходимой информации относительно лиц, предположительно причастных к их совершению. Положения Резолюции позволяют государствам-участникам оказывать друг другу более широкое содействие не только в сфере уголовного, но и гражданского, административного производства по вопросам противодействия коррупции.

В продолжение совершенствования сотрудничества на данном направлении в ходе 6-ой сессии Конференции государств-участников Конвенции в Санкт-Петербурге в 2015 году принята Резолюция № 6/4 «Расширение применения гражданско-правовых и административных процедур в целях борьбы с коррупцией, в том числе в рамках международного сотрудничества, на основе Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», как и Резолюция № 5/1, расширяющая международное взаимодействие в области противодействия коррупции вне рамок уголовного судопроизводства.

Кроме того, международное сотрудничество в обозначенной сфере осуществляется на основании отдельных региональных и двусторонних договоров, в которых участвует Российская Федерация, и межведомственных соглашений.

Принимая во внимание отсутствие в Российской Федерации единого порядка международного сотрудничества в рамках антикоррупционных проверок, а также для упорядочения практики направления запросов рассматриваемой категории, взаимодействия по ним, в том числе с иностранными банками, иными иностранными организациями и уполномоченными органами иностранных государств, ее обобщения и совершенствования в целях повышения результативности исполнения запросов было решено выработать порядок получения названной информации из зарубежных кредитных организаций, для чего определить орган, наделенный соответствующими полномочиями по направлению запросов.

Согласно части 6.1 статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ), вступившей в силу с 06.08.2019, Генеральная прокуратура Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, взаимодействует с компетентными органами иностранных государств при проведении уполномоченными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления и организаций проверок соблюдения ограничений, запретов и

требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

Указанной нормой Генеральная прокуратура Российской Федерации определена единственным органом, уполномоченным организовывать направление в компетентные органы иностранных государств международных запросов с целью проверки соблюдения антикоррупционных ограничений, запретов и требований после принятия уполномоченным должностным лицом в установленном порядке решения о проведении такой проверки.

Определение таким органом Генеральной прокуратуры Российской Федерации согласуется с имеющимися у нее полномочиями по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и наработанным Генеральной прокуратурой Российской Федерации опытом международного сотрудничества.

В целях обеспечения эффективной реализации органами прокуратуры Российской Федерации указанных полномочий приказом и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 05.08.2019 № 550 утверждено и введено в действие с 06.08.2019 Положение о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее – Закон № 79-ФЗ).

Кроме того, Генеральной прокуратурой Российской Федерации заключены соглашения о взаимодействии с Национальным центральным бюро Интерпола МВД России (далее – НЦБ Интерпола МВД России), Росфинмониторингом, ФНС России и Банком России, позволяющие направлять международные запросы по специализированным каналам.

3. Практика международного сотрудничества по вопросам выявления коррупционных правонарушений

С использованием предоставленных полномочий Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2019 году инициировано направление 34 международных запросов по различным каналам в рамках 12 проверок.

За 9 месяцев текущего года инициировано направление 35 запросов по 11 проверкам.

В целом анализ деятельности на данном направлении свидетельствует о положительной тенденции в получении интересующей информации от зарубежных компетентных органов.

Так, НЦБ Интерпола Кипра, Британских Виргинских островов и Чехии подтвердили сведения об участии проверяемых лиц в деятельности иностранных компаний.

Правоохранительными органами Италии, Франции, Черногории и Чехии установлены факты владения недвижимым имуществом, не отраженном в справке о доходах, фигурантами запросов и/или их родственниками.

По каналам финансовых разведок получена информация из Австрии, Таиланда, Италии, Кореи, ОАЭ, Германии и Чехии о наличии у проверяемых лиц счетов в иностранных банках и иностранных финансовых инструментов.

Данные сведения в итоге использовались при принятии решений по проверкам и отстранении должностных лиц от занимаемых должностей.

Например, по инициированной прокуратурой Ленинградской области проверке из компетентных органов Германии получена информация, подтверждающая наличие у депутата Законодательного Собрания области счетов в иностранном банке. Истребованные материалы послужили основанием для досрочного прекращения его полномочий.

Кроме того, по инициированным прокуратурами Московской, Иркутской, Челябинской и Самарской областей запросам от компетентных органов Британских Виргинских островов, Чехии, Кипра и Германии получены сведения, подтверждающие наличие у проверяемых должностных лиц движимого и недвижимого имущества за рубежом, а также финансовых инструментов и счетов в иностранных банках, которые переданы в указанные прокуратуры для принятия решения по проверкам, их ход контролируется.

Вместе с тем имеются случаи увольнения должностных лиц с занимаемых должностей по собственному желанию без результатов проверок.

Например, в ходе проверки сведений об имеющихся у первого заместителя руководителя Представительства Ямало-Ненецкого автономного округа при Правительстве Российской Федерации счетах в банках Испании последний уволился с занимаемой должности по собственному желанию.

Аналогичная ситуация сложилась в ходе проверки сведений о наличии у заместителя Губернатора Иркутской области и его близких родственников недвижимости и счетов в банках Италии.

Несмотря на освобождение проверяемых лиц от занимаемых должностей, сведения по уже направленным за рубеж запросам, подтверждающие факты нарушения требований и запретов законодательства о противодействии коррупции, продолжали поступать и направлялись в региональные прокуратуры, где их рекомендовано использовать в целях предотвращения попыток повторного трудоустройства указанных лиц на государственную или муниципальную службу.

Работа ряда прокуроров на данном направлении не лишена недостатков. Так, не всегда в Генеральную прокуратуру Российской Федерации направляется обновленная информация, имеющая значение для дальнейших перспектив международного сотрудничества по направляемым запросам.

Например, в ходе проверки сведений о наличии у должностного лица и его близких родственников недвижимости и счетов в банках Италии проверяемое лицо было уволено с занимаемой должности, что исключало необходимость дальнейших усилий по получению информации из-за рубежа. Однако

Генеральная прокуратура Российской Федерации о данном факте уведомлена не была и продолжила направлять напоминания по запросам.

Не всегда направляется и информация, которая могла бы облегчить получение запрашиваемых сведений.

Так, по уже направленным международным запросам о проверке сведений о наличии у депутата законодательного собрания одного из регионов Российской Федерации и его супруги счетов в иностранных банках Германии установлено, что проверяемое лицо является фигурантом уголовного дела. При этом региональная прокуратура не проинформировала об этом Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Вместе с тем использование каналов взаимной правовой помощи по уголовным делам существенно упростило бы процесс получения требуемой информации.

4. Специфика сотрудничества с отдельными иностранными государствами по вопросам выявления коррупционных правонарушений

Исходя из результатов исполнения зарубежными партнерами запросов данной тематики, можно сделать вывод о том, что большинство информации поступает по каналам Интерпола и финансовых разведок.

Правоохранительные органы стран-участниц Интерпола предоставляют сведения о пересечении границ, наличии у фигурантов и их родственников гражданства/вида на жительство иностранных государств, об официальном наименовании юридического лица, о юридическом адресе, номере и дате регистрации; фамилиях и именах физических лиц – руководителей (в отдельных случаях – учредителей, акционеров, бенефициаров), направлениях деятельности, размере уставного капитала, об информации криминального характера о деятельности юридических и физических лиц, то есть данные, которые доступны иностранным партнерам в режиме проверки по существующим информационным учетам.

Однако получение информации о наличии недвижимости и иных активов за рубежом ограничено требованиями национальных законодательств отдельных государств.

Кроме того, законодательство ряда стран не позволяет провести соответствующие проверки и предоставить информацию по каналам Интерпола вне уголовного дела и без указания сведений о криминальной деятельности запрашиваемых лиц (фабулы дела), а также их процессуального статуса (США, Германия, Швейцария).

В числе обязательной информации, необходимой для инициирования проверки, компетентные органы Франции и Швейцарии просят указывать связь запрашиваемых лиц со страной, а также действия, которые будут предприняты российскими правоохранительными органами в случае установления объектов недвижимого имущества (арест/конфискация). Такая ситуация связана прежде всего с требованиями законодательства некоторых стран о необходимости получения судебного решения для выдачи такого рода информации.

Среди иных особенностей взаимодействия с правоохранительными органами зарубежных стран следует отметить отсутствие в некоторых странах

единой регистрационной базы недвижимого имущества и компаний (Германия, Швейцария, Япония, Испания, Румыния). Получение запрашиваемых сведений возможно при условии указания предполагаемого местонахождения (адреса) или возможного места регистрации.

Для получения сведений, подтверждающих регистрацию имущества/компаний на фигурантов, правоохранительные органы ряда стран рекомендуют использовать официальные сайты, так как данная информация находится в открытом доступе (Великобритания, Швейцария, Ирландия, Польша, Новая Зеландия, Люксембург, Финляндия, Чехия).

Из недостатков можно отметить длительные сроки исполнения запросов компетентными органами некоторых стран (Италия, Китай, ОАЭ, Таиланд, Великобритания), отсутствие в регистрационных учетах недвижимого имущества и компаний ряда стран установочных данных владельцев, а также номеров документов, подтверждающих их личность.

Невозможно получить по каналам Интерпола информацию, касающуюся банковских счетов за рубежом и движения денежных средств по ним. Согласно ответам большинства зарубежных правоохранительных органов государств-членов Интерпола, подобная информация является банковской тайной, в связи с чем может быть получена от правоохранительных органов иностранных государств-членов Интерпола только после рассмотрения соответствующим органом юстиции, прокуратуры или судом иностранного государства официального обращения (запроса о правовой помощи по уголовному делу).

В случаях, когда получение сведений об объектах недвижимости и банковских счетах по каналам Интерпола невозможно, НЦБ Интерпола МВД России использует возможности проекта «CARIN», который является еще одной формой взаимодействия с зарубежными правоохранительными органами.

Проект «CARIN» (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network) – международная сеть по обмену информацией с целью обнаружения, ареста и конфискации активов, полученных преступным путем, в рамках противодействия легализации денежных средств.

Указанный проект помогает без запроса о правовой помощи получать оперативную информацию о наличии у граждан недвижимого имущества и иных активов, предположительно полученных преступным путем. В случае невозможности предоставления данной информации вследствие норм действующего национального законодательства контактные пункты стран-участниц предлагают наиболее приемлемые и эффективные варианты ее получения официальным путем.

Благодаря использованию возможностей указанного проекта удается получать сведения от правоохранительных органов таких государств, как Франция, США, Израиль, Греция, Испания.

Для эффективного исполнения запросов, направляемых по каналам Интерпола, необходимо указывать установочные данные запрашиваемых лиц, а именно ФИО, дату рождения, сведения о паспортах, используемых для выезда за границу, написание имен в латинской транслитерации, что позволит избежать

случаев направления дополнительных и уточняющих сообщений иностранными партнерами и затягивания сроков исполнения запросов.

Кроме того, с целью исключения передачи за рубеж сведений в нарушение требований законодательства Российской Федерации, включая Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и иные нормативные правовые акты, необходимо в запросах указывать объем информации, который может быть передан в адрес зарубежных правоохранительных органов по каналам Интерпола.

Анализ имеющейся практики международного сотрудничества с подразделениями финансовых разведок иностранных государств (далее – ПФР) в рамках антикоррупционных проверок в целом свидетельствует о положительной тенденции в получении интересующей информации.

Вместе с тем необходимо отметить, что международное сотрудничество Росфинмониторинга с зарубежными ПФР осуществляется исключительно в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в связи с чем в направляемых в адрес Росфинмониторинга запросах необходимо указывать соответствующие обоснования подозрения в причастности проверяемых лиц к незаконной деятельности, в результате которой мог быть получен преступный доход и легализован как на территории Российской Федерации, так и на территориях иностранных государств.

Несмотря на то что ПФР во всех странах мира создаются и функционируют с учетом рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), их роль, структура, функции и полномочия в каждой конкретной стране зависят от специфики законодательства и структуры административной системы.

Основные типы ПФР в зависимости от их организационной структуры и полномочий:

ПФР административного типа, находящиеся в ведении органов государственного регулирования и контроля (Австралия, Бельгия, Испания, Италия, Канада, Болгария, США, Франция, Чехия и др.). ПФР такого типа обладают меньшими возможностями для сбора дополнительных доказательств и дальнейшей реализации своих материалов, в том числе из-за больших сроков их получения правоохранительными органами;

ПФР правоохранительного типа, являющиеся структурными подразделениями правоохранительных органов общей или специальной компетенции (Германия, Латвия, Финляндия, Австрия, Венгрия, Великобритания, Швеция, Эстония и др.). Преимущества таких ПФР основаны на тесном взаимодействии с правоохранительными органами, включая взаимный доступ к источникам информации, а также наличие у ПФР правоохранительных полномочий. Вместе с тем ПФР такого типа могут сталкиваться с определенными сложностями, в частности, для получения дополнительной финансовой информации обычно требуется открытие официального расследования;

ПФР судебного или прокурорского типа, которые чаще всего находятся под юрисдикцией министерства юстиции или прокуратуры (Кипр, Люксембург). ПФР такого типа могут быть действенными в странах с жесткими законами о банковской тайне, раскрытие которой финансовыми учреждениями требует прямого участия органов суда или прокуратуры и может столкнуться с трудностями при обмене информацией с ПФР, не имеющих аналогичных полномочий;

ПФР смешанного типа, в которых сочетаются признаки административного и правоохранительных типов (Дания, Нидерланды).

По условиям сотрудничества ПФР материалы направляются в информационных целях, подлежат легализации путем направления соответствующих международных запросов о правовой помощи, не могут быть использованы в суде в качестве доказательств, приобщены к материалам официальных расследований и переданы третьим лицам без согласования с ПФР.

Несоблюдение принципов информационного обмена между ПФР может повлечь за собой процедуру проверки соответствия критериям членства в Группе «Эгмонт».

В связи с этим запросы должны содержать достаточный объем исходной информации, чтобы запрашиваемое ПФР могло провести надлежащий анализ или расследование, а именно: информацию, идентифицирующую физических или юридических лиц, имеющих отношение к делу (Ф.И.О., в том числе в латинской транскрипции, адрес, данные загранпаспортов, название юридического лица, адрес, сфера деятельности); фабулу расследуемого правонарушения; связь с запрашиваемой страной; точный перечень вопросов, адресуемых иностранному государству.

На основании указанных требований подготовлена типовая форма международного запроса в компетентные органы иностранных государств (Приложение).

Заключение

С учетом изложенного при подготовке материалов для направления международных запросов необходимо неукоснительно соблюдать требования Положения о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Законом № 79-ФЗ (далее - Положение).

В частности, необходимо детально анализировать основания направления запросов в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств, а также соблюдать порядок подготовки и направления международных запросов.

Обязательно следует проверять, чтобы в запросе уполномоченного должностного лица государственного органа или организации, направляемом в орган прокуратуры Российской Федерации, содержались все сведения, перечисленные в разделе 3.1 Положения.

При рассмотрении запросов следует обеспечивать взаимодействие с подразделениями государственных органов и организаций, которые проводят проверки соблюдения запрета, установленного Законом № 79-ФЗ. В случае необходимости в рамках такого взаимодействия и реализации предоставленных полномочий принимать меры к восполнению отсутствующей информации и получению дополнительных сведений, требуемых для подготовки международного запроса.

Также, учитывая требования Закона № 273-ФЗ об исключительной компетенции Генеральной прокуратуры Российской Федерации по направлению рассматриваемых международных запросов, необходимо принимать меры по недопущению случаев обращения отдельных государственных органов напрямую (минуя органы прокуратуры) в Росфинмониторинг, НЦБ Интерпола МВД России, ФНС России либо Банк России в целях получения из-за рубежа сведений, необходимых для проведения проверок соблюдения антикоррупционных ограничений, запретов и требований.

**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**

*Приложение к Методическим рекомендациям
о взаимодействии с компетентными органами
и организациями иностранных государств при
проведении проверок соблюдения ограничений,
запретов и требований, установленных в
целях противодействия коррупции*

Типовая форма международного запроса

Компетентный орган иностранного
государства

Генеральная прокуратура Российской Федерации свидетельствует свое уважение *наименование органа* и в соответствии со статьями 3 и 43 Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 обращается с просьбой об оказании содействия в связи с проводимой проверкой исполнения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции *должность и ФИО* (государственная должность субъекта Российской Федерации).

На основании статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Генеральная прокуратура Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, взаимодействует с компетентными органами иностранных государств при проведении уполномоченными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления и организаций проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

Согласно имеющимся сведениям у *ФИО* и членов его семьи *ФИО членов семьи* возможно наличие счетов в банках и иных кредитных организациях, а также недвижимого имущества и вида на жительство в *наименование государства*.

С учетом изложенного прошу оказать содействие в получении информации, подтверждающей либо опровергающей сведения о наличии у *ФИО* и членов его семьи счетов, открытых в иностранной кредитной организации за период с по настоящее время, информацию о наличии денежных средств на указанных выше счетах с отображением вида и валюты счета, даты открытия счета, номера счета, остатка средств на счете по состоянию на, а также сумме поступивших на счет денежных средств в году. Кроме того, просим сообщить информацию о наличии у проверяемых лиц вида на жительство и недвижимости в *наименование государства*.

Персональные данные проверяемых лиц:

ФИО (обязательно с указанием транслитерации ФИО), год рождения, место рождения, паспорт гражданина Российской Федерации №, выдан, отделением, заграничный паспорт № от ФМС, ИНН №.....

Запрашиваемая информация требуется в целях проверки соблюдения *ФНО* и его родственниками запретов и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Генеральная прокуратура Российской Федерации гарантирует, что полученные в результате исполнения данного запроса сведения и документы будут использоваться исключительно в рамках указанной проверки и не причинят ущерба суверенитету, безопасности и публичному порядку *наименование государства*.

Просим исполнить запрос в возможно короткий срок и направить материалы в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по адресу: ул. Б. Дмитровка, 15а, Москва, Россия, ГСП-3, 125993.

По всем вопросам, возникающим в ходе рассмотрения настоящего ходатайства, просим направлять информацию по адресу электронной почты: и по телефону

Заранее выражаем благодарность за сотрудничество и подтверждаем готовность оказывать компетентным органам *наименование государства* аналогичную или иную правовую помощь в соответствии с международными договорами, участниками которых является Российская Федерация и *наименование государства*, а также законодательством Российской Федерации.

Должность уполномоченного лица
по направлению запроса

/ _____ /