

ПОДОЛЯКА С. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління
персоналом)

УДК 342.9

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Статтю присвячено аналізу зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції, в тому числі – в органах прокуратури. Автором досліджено антикорупційну діяльність Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки, виявлено її елементи, придатні та непридатні для використання у вітчизняних реаліях. Запропоновано зміни до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: протидія корупції, органи прокуратури, зарубіжний досвід.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта организации и деятельности субъектов противодействия коррупции, в том числе – в органах прокуратуры. Автором исследована антикоррупционная деятельность Республики Польша, Федеративной Республики Германия, Французской Республики, выявлены ее элементы, пригодные и непригодные для использования в отечественных реалиях. Предложены изменения в отечественное законодательство.

Ключевые слова: противодействие коррупции, органы прокуратуры, зарубежный опыт.

The article is devoted to the analysis of foreign experience of organization and activity of actors of counteraction to corruption, including – in the organs of the prosecutor's office. The author investigates the anticorruption activity of the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany, the French Republic, identifies its elements, suitable and unsuitable for use in domestic realities. According to the results of the study, was proposed the changes were made to domestic legislation.

Key words: counteraction to corruption, prosecutor's offices, foreign experience.

Вступ. Однією з найгостріших проблем сьогодення в Україні є корупція та протидія їй як із боку профільних правоохоронних структур, так і суб'єктів протидії корупції у складі інших правоохоронних органів. Цій проблемі присвячується чимало уваги в рамках реформування вітчизняної правоохоронної системи, адаптації вітчизняного законодавства до норм країн-членів ЄС. Аналіз зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, особливо країн із подібною правовою системою, дозволить оцінити потенційні ризики та ефективність впровадження окремих правових механізмів у сфері боротьби з корупцією.



Організація та діяльність суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури різних держав світу значно відрізняється. У першу чергу це залежить від особливостей історичного, ментального, економічного та культурного розвитку кожної з держав. Проте існують загальні підходи, які допомагають знизити рівень корумпованості в прокурорських органах.

Постановка завдання. Метою дослідження є пошук вдалих рішень щодо організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури іноземних держав задля подальшого їх застосування в українських реаліях.

Результати дослідження. Окремим елементом перспективного, щодо адаптації у вітчизняні реалії, зарубіжного досвіду протидії корупції в цілому та протидії корупції в органах прокуратури зокрема були присвячені праці ряду вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як: С. Вольф, Г. Гончарук, В. Григор'єв, В. Драган, Г. Клименчич, В. Литвиненко, М. Микитюк, Н. Наулік, М. Поляков, А. Рибак, Я. Стусек, О. Шевцова та ін.

Стрімке реформування вітчизняного антикорупційного законодавства та законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, а також високий рівень соціального очікування оптимізації діяльності державних органів щодо протидії корупції породжують необхідність комплексного дослідження перспектив застосування зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури.

Одним із найяскравіших прикладів зарубіжного досвіду організації та діяльності протидії корупції в органах прокуратури можна вважати досвід Республіки Польща. Він видається особливо цінним для України, оскільки дана країна, поряд з іншими країнами колишнього соціалістичного табору, мала подібні до українських початкові умови державних перетворень та вже сьогодні показує високі результати у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема і в правоохоронних органах.

В основу антикорупційної політики Польщі було покладено міжнародні нормативно-правові стандарти, до яких польський уряд намагався наблизити національне законодавство. Слід звернути увагу, що чітка та дієва антикорупційна політика Польщі була розроблена не миттєво, цьому передував тривалий та складний процес. Так, за результатами досліджень Антикорупційної робочої групи Світового банку щодо Польщі, яке проводилося у 1999 р., було складено спеціальний рапорт, у якому визначено такі форми корупційних діянь: підкуп, або хабарництво; крадіжка у вигляді шахрайства; «кумівство» як форма просування родичів чи знайомих у призначенні на посади або незаконна роздача статусів; використання становища з метою особистої вигоди або для третіх осіб. До найбільш корумпованих було віднесено такі органи, як центральний уряд та парламентарі; фінансовий сектор політичних партій; суди і прокуратура; регіональна влада; публічні закупівлі; процес приватизації; податкова та митна служби; сфера охорони здоров'я; дозвольні служби [1].

Наступним кроком польського уряду в антикорупційній боротьбі було створення у 2000 р. робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів, до складу якої увійшли міністри основних відомств і представники урядових інституцій, експерти Світового Банку, Інституту громадських справ при програмі «Проти корупції» (Фундація Стефана Баторія) [2]. За результатами діяльності даної робочої групи був підготований звіт, який містив конкретні пропозиції щодо заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією у найбільш уражених нею сферах, проте даному документу не було надано статусу офіційного, а запропонована стратегія так і не була врахована урядом.

Започаткуванням повноцінної антикорупційної політики в Польщі можна вважати затвердження польським урядом 17 вересня 2002 р. державної програми боротьби з корупцією «Антикорупційна Стратегія» (Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna). З її прийняттям було створено Надзвичайну кодифікаційну комісію Сейму Польщі, яка підготувала зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів. Дана Стратегія визначила такі заходи боротьби з корупцією: виявлення корупційних злочинів; впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією в публічній адміністрації; підвищення суспільної свідомості та пропаганда етичних зразків поведінки [3].



Протидія корупції в прокуратурі Польщі, як в інших країнах, ускладнена тим, що на органи прокуратури з-поміж іншого покладається і функція боротьби з корупцією. Так, Законом Польщі «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 р. визначено, що одним із заступників Генерального прокурора є заступник Генерального прокурора з питань організованої злочинності та корупції, § 2 Art. 19 даного закону визначає одним із відомств Прокуратури Крайової Департамент з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, до компетенції якого віднесено справи про переслідування організованої злочинності, найбільш серйозної корупційної злочинності та терористичних злочинів, а також зовнішні відділи Департаменту з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією Крайової Прокуратури створюються і при регіональних прокуратурах [4]. Тобто організація боротьби з проявами корупції в органах прокуратури ускладнюється їх безпосередньою участю в антикорупційній діяльності держави.

Наразі в Україні створено окремий прокурорський орган для боротьби з корупцією – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП), яка є елементом системи прокуратури України. САП України включає центральний апарат та територіальні відділення, тобто доволі широкий штат працівників. Із вищенаведеного вбачається уподібнення структури органів прокуратури України та Польщі. Проте, якщо в прокуратурі Польщі створено окремий структурний підрозділ, який займається найбільш серйозними корупційними злочинами, то в Україні – практично окремий орган, який здійснює нагляд за розслідуванням всіх корупційних злочинів Національним антикорупційним бюро України (далі – НАБУ) та підтримує державне обвинувачення в суді під час розгляду даної категорії справ. Як і в прокуратурі Польщі, керівник САП України є заступником Генерального прокурора.

Вважаємо цікавим та корисним для використання досвід Польщі щодо створення окремого підрозділу в прокуратурі, який займається найбільш серйозними корупційними злочинами. Відтак пропонуємо замість САП забезпечити функціонування при обласних прокуратурах окремих антикорупційних відділів, до компетенції яких віднести розслідування корупційних злочинів особливої складності. Керівником, який виступатиме куратором та організовуватиме їх діяльність, доречно визначити заступника Генерального прокурора з питань протидії корупції.

Важливим етапом реалізації Антикорупційної стратегії Польщі стало прийняття 29 травня 2003 р. рішення Міністерством внутрішніх справ і адміністрації (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) про створення Групи у справах координації Антикорупційної стратегії (Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej), основним завданням якої було визначено координацію і контроль над діями уповноважених органів у рамках реалізації Стратегії. Також до повноважень даної Групи було віднесено аналіз та оцінку корупційних явищ у публічній сфері та співпрацю з органами ЄС і позаурядовими організаціями з метою ефективного впровадження антикорупційних заходів [5]. Оскільки діяльність органів прокуратури здійснюється у публічній сфері, то, відповідно, аналіз та оцінка корупційних явищ Групою здійснювалася і в органах прокуратури.

Також 09 червня 2006 р. в межах Антикорупційної стратегії Польщі було прийнято закон «Про Центральне бюро антикорупційне» [6]. Дане бюро створено як спеціальну службу для боротьби з корупцією в суспільно-економічному житті, зокрема в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також для боротьби з діяльністю, що підриває економічні інтереси держави.

В Україні у 2014 р. також створено НАБУ з подібним колом повноважень. Так, НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [7]. Проте поки що даний орган не показав значних результатів у сфері виявлення та протидії корупції взагалі та в органах прокуратури зокрема.

Більшість структур публічної адміністрації у Польщі (у т. ч. органи прокуратури) мають відділи контролю та скарг. Так, скарги громадян розглядаються як надзвичайно важлива



складова частина системи контролю за діяльністю органу з метою її покращення [8]. Погоджуємося з думкою А.І. Рибак, що ефективним механізмом запобігання корупції в різних державних структурах Польщі є оптимізація адміністративної структури поряд із прийняттям значної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів, що підвищує ефективність діяльності відповідних структур; спрощеність багатьох процедур фактично позбавили чиновників інструментів вимагання хабарів [9, с. 717–725]. Вважаємо, що основою зрушень у сфері боротьби з корупцією у більшості прогресивних країн, в т. ч. і в Польщі, є зміна філософії функціонування державних структур, хоча не слід упускати і мотиваційні чинники, зокрема достатню матеріальну винагороду за їх діяльність.

Заслуговує особливої уваги досвід створення робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів із підготовки звіту щодо основних джерел (чинників) поширення корупції та плану дій із метою її ліквідації, до складу якої увійшли міністри основних відомств і представники урядових інституцій, експерти Світового Банку, Інституту громадських справ при програмі «Проти корупції» (Фундація Стефана Баторія). Вважаємо за доцільне створення в Україні подібного тимчасового органу із залученням міжнародних експертів, завданням якого буде аналіз сучасного стану корумпованості України в розрізі різноманітних сфер суспільного та державного життя з відповідними рекомендаціями щодо удосконалення існуючого механізму боротьби з корупцією. Рекомендації даної групи повинні обов'язково враховуватися органами державної влади та Національним агентством з питань запобігання корупції в Україні у формуванні антикорупційної стратегії та внесенні відповідних змін в національне законодавство.

Цікавим досвідом у сфері протидії корупції в органах прокуратури можна вважати відповідний досвід Федеративної Республіки Німеччина. Так, порівняно з іншими європейськими країнами, боротьба з проявами корупції у ФРН характеризується такими особливостями: 1) відсутність єдиної політики з протидії корупції, що зумовлено федеральною політичною системою; 2) відсутність єдиного спеціалізованого антикорупційного органу. У структурі деяких правоохоронних органів передбачено спеціалізовані підрозділи з боротьби з корупцією; в адміністративних органах ФРН створено відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або ж наділено одного зі співробітників обов'язком боротьби з корупцією; 3) нормативно-правова база створюється урядами і парламентами як на федеральному, так і на земельному рівнях; 4) вертикальна підзвітність, наявність механізмів контролю у межах міністерств та адміністративних органів (всередині організації, ієрархія у системі виконавчої влади та нагляд з боку вищих рівнів влади) [10].

Визначальну роль у системі органів, які функціонують у сфері запобігання та протидії корупції у ФРН, займають органи прокуратури. Прокуратура у ФРН входить до системи органів юстиції, тобто виконавчої влади (міністерства юстиції) [11, с. 340]. У державі діють Федеральна прокуратура при Верховному Суді, прокуратури при Вищих судах земель, які очолюють генеральні прокурори земель, та прокуратури при земельних судах, очільниками яких є керуючі прокурори земель [12, с. 114]. В адміністративному окрузі земель ФРН може створюватися лише одна спеціалізована прокуратура з боротьби з корупцією, юрисдикція якої поширюється на територію всього округу. Справи про корупцію не можуть бути передані в іншу прокуратуру відповідної землі, оскільки у ній немає інших прокуратур, які спеціалізувалися б на цьому виді злочинності. Однак відповідна справа може бути передана до спеціалізованої прокуратури іншої землі через старшого керуючого прокурора [13, с. 49–55].

Оскільки у ФРН не створено окремого державного органу у сфері запобігання та протидії корупції, спеціалізована прокуратура займає особливе місце в сфері антикорупційної діяльності, а тому її діяльність чітко окреслена законодавчими нормами. Привертає увагу децентралізація органів прокуратури, їх автономність за територіальною належністю. Цікаво, що на рівні закону в Німеччині визначається тільки загальна організація діяльності прокуратури, тоді як безпосередньо діяльність кожної прокуратури регулюється окремими положеннями, прийнятими міністерствами юстиції земель. Така особливість нормативного визначення діяльності органів прокуратури обумовлена федеративним устроєм держави.



Україна є унітарною республікою, а тому такий спосіб нормативно-правового регулювання є неможливим для нашої правової системи. Проте корисним для запозичення є ступінь незалежності органів прокуратури. Так, прокурор Німеччини може бути відсторонений від посади виключно за рішенням адміністративного суду, це говорить про його особливий статус. Також особливістю повноважень прокуратури Німеччини є можливість закривати справи у зв'язку з їх незначущістю, що спрощує окремі правові процеси та дозволяє зменшити завантаженість прокурорів та скеровувати їх потенціал на важливі справи. Водночас варто звернути увагу, що справи закриваються не без відповідальності порушника, а із застосуванням певних правових санкцій (штрафів, громадських чи виправних робіт), для призначення яких прокурор наділений широкими повноваженнями. Такий досвід є доволі цікавим та можливим для використання в Україні. Проте за сучасних реалій його впровадження в українській прокуратурі може створити окрему площину для корупційних схем у закритті кримінальних проваджень органами прокуратури. Тому сьогодні, за такого рівня корумпованості в Україні, небезпечно розширювати повноваження прокурорів.

У разі виявлення поліцією ФРН корупційних злочинів, вона зобов'язана негайно повідомити про це прокуратуру, що надалі передбачає передачу розслідування даного злочину органу прокуратури. Для відкриття кримінальних проваджень у разі вчинення корупційних злочинів можуть бути такі підстави: анонімні повідомлення (у поліції функціонує гаряча лінія, а в деяких землях існують анонімні поштові скриньки. На зв'язку завжди перебуває поліцейський, який пройшов спеціальне навчання у сфері боротьби з корупцією. Він одразу ж запитує особу, чи не бажає вона офіційно повідомити про корупційні злочини); звернення конкретної особи; повідомлення в засобах масової інформації; інформація спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах [13, с. 49–55].

Досвід ФРН щодо організації та діяльності суб'єктів протидії корупції є досить цінним та, водночас, неоднозначним. Оскільки єдиним антикорупційним органом виступає прокуратура, виникає питання боротьби з корупцією в органах прокуратури та конфлікту інтересів. Хоча позитивний досвід ФРН у сфері боротьби з корупцією відзначається на міжнародному рівні, вважаємо недоцільним впровадження для української правової системи децентралізації антикорупційних органів з чітким розмежуванням території їх повноважень та відповідною автономією.

На нашу думку, цікавим для запозичення є довід, відповідно до якого прокурор може бути відсторонений від посади виключно за рішенням суду. Пропонуємо вилучити із Закону України «Про прокуратуру» ч. 5 ст. 46 у частині повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відсторонювати прокурорів від виконання обов'язків на час дисциплінарного провадження, замінивши його положенням, що надає таку можливість виключно у порядку звернення до суду з адміністративним позовом до прокурора щодо його відсторонення від посади, який повинен розглядатися у спрощеному порядку.

Франція була першою європейською країною, яка заснувала інститут прокуратури, а тому її досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в даному інституті можна вважати доволі цікавим та корисним.

Прокуратура у Франції належить до виконавчої гілки влади і підпорядковується міністерству юстиції. Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентований КПК Франції, кодексом судової організації й ордонансом № 58-1270. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (і ті, й інші іменуються магістрами), оскільки вони отримують однакову підготовку й упродовж своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і назад [14, с. 218]. В Україні, на відміну від Франції, органи прокуратури існують незалежно від міністерства юстиції та інших гілок влади, що теоретично повинно бути великою перевагою у процесі боротьби з корупцією. Проте в європейських дослідженнях рівня корумпованості в державному секторі Україна посідає передові місця, що свідчить про невідповідність теорії і практики.

Для боротьби з корупцією, у т. ч. і в органах прокуратури, у Франції в 1993 р., разом із прийняттям Закону № 93-122 від 29 січня 1993 р. «Про запобігання корупції та прозорості



економічного життя та громадських процедур» [15], було створено Центральну службу з боротьби з корупцією. Так, Центральна служба з боротьби з корупцією виконує такі функції: централізація інформації, необхідної для попередження та виявлення фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем як із боку державних службовців, так і приватних осіб, хабарництва, дій із корисливих мотивів. Також дана служба активно співпрацює з судово-слідчими органами у разі їх звернень про надання інформації щодо фактів правопорушень, а також із Прокуратурою республіки, інформуючи її щодо проведення розслідування. З огляду на коло повноважень Центральної служби з боротьби з корупцією Франції, вона є швидше консультативним органом, тоді як розслідування корупційних злочинів провадиться правоохоронними органами.

Незважаючи на те, що існує окрема інституція з запобігання та протидії корупції, вона підпорядковується міністерству юстиції, надає інформування та загальне сприяння правоохоронним органам щодо корупційних правопорушень, ризиків їх прояву. Проте, як показує антикорупційний досвід Франції, чіткість у розмежуванні повноважень, нормативна визначеність статусу даних органів, а також посилений громадський контроль за їх діяльністю забезпечують їх прозоре функціонування, відтак сприяють викориненню корупції.

Висновки. З погляду запозичення цінного зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури заслуговує особливої уваги досвід створення робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів Республіки Польща з підготовки звіту щодо основних джерел (чинників) поширення корупції та плану дій із метою її ліквідації. Вважаємо за доцільне створення в Україні подібного тимчасового органу із залученням міжнародних експертів, завданням якого буде аналіз сучасного стану корумпованості України в розрізі різноманітних сфер суспільного та державного життя з відповідними рекомендаціями щодо удосконалення існуючого механізму боротьби з корупцією.

Хоча позитивний досвід ФРН у сфері боротьби з корупцією відзначається на міжнародному рівні, вважаємо недоцільним впровадження для української правової системи децентралізації антикорупційних органів із чітким розмежуванням території їх повноважень. Натомість пропонуємо вилучити з ч. 5 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» положення щодо повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відсторонювати прокурорів від виконання обов'язків на час дисциплінарного провадження, замінивши його положенням, що надає таку можливість виключно у порядку звернення до суду з адміністративним позовом (який повинен розглядатися у спрощеному порядку) до прокурора щодо його відсторонення від посади.

З досвіду Франції, що передбачає діяльність окремої інституції із запобігання та протидії корупції – Центральної служби з боротьби з корупцією, що, як і прокуратура, підпорядковується міністерству юстиції, можна зробити висновок, що чіткість у розмежуванні повноважень, нормативна визначеність статусу даних органів, а також посилений громадський контроль за їх діяльністю забезпечують прозоре функціонування, а відтак сприяють викориненню корупції.

Список використаних джерел:

1. Jagoda Walorek. Zjawisko korupcji politycznej w Polsce w latach 2000–2007 r. Raport o korupcji. URL: <http://docs4.chomikuj.pl/399770852,0,0,RAPORT-O-KORUPCJI.pdf>
2. Korupcja a polityka antykorupcyjna. Raporty krajowe. URL: http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwwkorupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf
3. Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski. URL: <http://www.watchdog.org.pl/pdf.php?ac=pdf&id=263>
4. Prawo o prokuraturze: Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000177>
5. Program zwalczania korupcji w Polsce. URL: <http://www.ithink.pl/artykuly/aktualnosci/polska/programzwalczania-korupcji-w-polsce/>



6. O Centralnym Biurze Antykorupcyjnym: Ustawa z dnia 09 czerwca 2006 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061040708>.
7. Про національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051.
8. Wnuk Maciej. Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje? URL: <http://www.antykorupcja.gov.pl/download.php?s=4&id=1371>.
9. Рибак А.І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект. Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. К.: ВІР УАН. 2011. Вип. 50. С. 717–725.
10. Вольф С. Борьба с коррупцией и гражданское общество в Германии. URL: <http://www.hss.de/fileadmin/centralasia/Kirgistan/downloads/Berichte/140124.pdf>.
11. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 302. С. 339–342.
12. Шевцова О. Прокурор у кримінальному процесі Федеративної Республіки Німеччина. Вісник прокуратури. 2012. № 9 (135). С. 114–124.
13. Драган В.М. Роль прокуратури у протидії корупції: досвід Німеччини. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 49–55.
14. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира: справочник. М.: Юридическая литература, 1993. 256 с.
15. Relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques: LOI №93-122 du 29 janvier 1993. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000711604&dateTexte=&categorieLien=id>.

