

ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ ЗАСАД ТА ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ У ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

ВАНДІН Євген Валерійович - здобувач Національної академії прокуратури України
УДК 342.5

Стаття посвячена дослідженню зарубіжного опыта організаційних аспектів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. В роботі висказуються пропозиції для удосконалення діяльності цього органу в Україні.

Ключові слова: прокуратура, прокурорський нагляд, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, корупція, кадри, законність.

Побудова моделі антикорупційної діяльності в Україні, звичайно, може мати свої національні особливості та засновані на національних підходах положення. Проте, виходячи із оновлених даних антикорупційного рейтингу, наша держава не лише десятиліттями продовжує перебувати на нижніх щаблях світових утворень у сфері антикорупційної діяльності, вона навіть після двох років, які пройшли з часу Революції Гідності, не показала відчутного прогресу у цьому показнику. Так, Україна примудрилася заробити лише один додатковий бал за результатами світового Індексу сприйняття корупції СРІ. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій поруч з Іраном, Камеруном і Парагваєм. Попереднього року країна була на 142-му місці зі 175 позицій. На сьогодні індекс СРІ країни складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. Як свідчать аналітики з Transparency International, здійснити незначне зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду ко-

рупціонерів, створенню антикорупційних органів та появи руху викривачів корупції [1].

У цьому контексті використання прикладів іноземних результативних практик щодо діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій, зокрема і антикорупційної прокуратури, є вагомим фактором пошуку української моделі діяльності. Отже, метою цієї статті є визначення позитивного зарубіжного досвіду, який може бути запроваджений у функціонування спеціалізованої антикорупційної прокуратури України і використаний для покращення її діяльності.

Проблема вдосконалення діяльності прокуратури була розглянута у наукових дослідженнях з юридичних наук В.М. Кравчука, І.Є. Марочкіна, О.С. Мамікіна, М.І. Мичка, В.Т. Нора, В.В. Сухоноса, В.П. Тихого та ін. Проте проблематика запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду у діяльності антикорупційної прокуратури в даний момент є фактично не розробленою.

Відповідно до міжнародної практики виділяють три моделі спеціалізованих інституцій з протидії корупції: 1) багатоцільові спеціалізовані органи, наділені правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями; 2) служби протидії корупції у структурі органів кримінальної юстиції (служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів); 3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Вважається,

що за умов загрозливих масштабів корупції (як, наприклад, в Україні) найбільш прийнятною є модель багатоцільових інституцій [2, с. 47].

Характеристику моделей конкретної державної політики у сфері протидії корупції розпочнемо із США. Так, у системі законодавства США немає єдиного федерального закону, який би регламентував застосування антикорупційних механізмів всередині країни, однак відповідні положення містяться у низці нормативно-правових актів, зокрема: Законі про неправдиві звіти (1863 р.); Законі про фондові біржі (1934 р.); Кодексі законів США (1952 р.), розділ 18 глава 63 “Поштове та інші види шахрайства”; Кодексі внутрішніх доходів (1954 р.), Законі про звітність щодо валютних та міжнародних операцій (1970 р.), Законі про іноземну корупційну практику (1977 р.), Акті про етику поведінки державних службовців (1978 р.) тощо. 5 травня 1977 р. було прийнято Закон про корупцію за кордоном (Foreign Corrupt Practices Act) – федеральний закон про боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, який має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція поширюється за територію США. 17 жовтня 1990 р. було підписано виконавчий наказ Президента США №12731, у якому він визначив обов’язкові для усіх посадовців загальні принципи етичної поведінки – максимально конкретні юридичні та морально-етичні вимоги, що висуваються як до державних керівників вищої ланки, так і до рядових держслужбовців. У наказі, зокрема, наголошується: “Державну службу слід розглядати як таку сферу діяльності, із якої виключені будь-які особисті чи фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню службового обов’язку”. Визначальною характеристикою антикорупційної політики Сполучених Штатів у секторі безпеки є фактична відсутність імунітетів, які б давали можливість керівникам будь-якого рангу уникати покарання за корупційну діяльність. Відтак, будь-хто після звільнення з посади може бути притягнений до відповідальності, хоча і в особливому порядку. Антикорупційним законодавством

США за різні види корупції – хабар, кікбекінг (виплата частини незаконних грошей учаснику обладнання) тощо – передбачено штрафи у потрійному розмірі хабара або тюремне ув’язнення строком від 15 років. Або і перше, і друге одночасно, а при обтяжливих обставинах – позбавлення волі до 20 років [3].

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань [4].

Спеціалізованою інституцією у протидії корупції на рівні правоохоронних органів у США є Федеральне бюро розслідувань.

Отже, відмітимо на прикладі американської моделі, що для реалізації антикорупційної політики у різноманітних організаційно-державних органах важливе функціонування міжгалузевої інституції. Чимось подібним до такої модельної організації може стати українська Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, водночас уже на цьому етапі відмітимо, що її приналежність до президентської вертикалі управління може бути визнано міжнародними експертами як потенційних конфлікт інтересів.

Характеризуючи підходи країн Євро-союзу щодо антикорупційної діяльності, проведемо більш детальний огляд таких практик у обраних нами країнах із спеціалізованими прокурорськими органами: Німеччині, Іспанії.

Загалом політика з протидії корупції ФРН має такі особливості:

1) відсутність єдиної політики з протидії корупції у зв’язку з наявністю федеральної політичної системи;

2) відсутній єдиний спеціалізований ан-

тикорупційний орган. У структурі деяких правоохоронних органів створені спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією; в адміністративних органах ФРН створені відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або вони мають співробітника по боротьбі з корупцією;

3) нормативно-правова база створюється з боку урядів і парламентів 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) [5; 2, с. 214].

Відмітимо, що генеральна лінія німецького уряду полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У цьому випадку Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів [4].

Практичні ж засади антикорупційної протидії на рівні правоохоронних органів у Німеччині не лише не функціонують автономно (боротьбою з корупційними злочинами займаються поліція та прокуратура), але і побудовані децентралізовано – на місцевому рівні. Зокрема, з актуальних прикладів можна відмітити те, що відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вищезначеного спецпідрозділу, який складається всього з 9 працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Кримінальні провадження було відкрито у 124 випадках, з яких 30 % стосується справ

щодо корупції [6, с. 13].

Відмітимо, що подібний децентралізований підхід можна відмітити і у діяльності прокуратури Німеччини, де на рівні місцевих прокуратур можуть бути утворені спеціалізовані антикорупційні департаменти. Питання антикорупційних злочинів зосереджено у розділі 30 „Посадові злочинні діяння” Кримінального уложення (Кримінального кодексу) ФРН. Відомостями, які стають підставою для відкриття кримінальних проваджень у випадку вчинення корупційних злочинів, є: а) анонімні повідомлення (у поліції функціонує „гаряча” лінія, а в деяких землях існують анонімні поштові скриньки. На зв'язку завжди знаходиться поліцейський, який пройшов спеціальне навчання у сфері боротьби з корупцією. Він одразу ж запитує особу, чи не бажає вона офіційно повідомити про корупційні злочини); б) звернення конкретної особи; 3) повідомлення в засобах масової інформації; г) інформація від спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах [2, с. 227-228]. За даними керівника відділу по боротьбі з корупцією протягом 2013 року у прокуратурі міста Вупперталь було пред'явлено 115 підозр у вчиненні корупційних правопорушень; 41 справу було зупинено у зв'язку з недостатністю доказів; 13 справ зупинено у зв'язку з малозначністю діяння; 13 справ зупинено у зв'язку зі сплатою особою штрафу; щодо 5 осіб було видано кримінальний наказ. Усього протягом 2013 року було постановлено 10 обвинувальних вироків, у яких особи призначалося покарання у виді позбавлення волі та 4 обвинувальні вироків, в яких особам було призначено штраф. Протягом 2013 року не було постановлено жодного виправдувального вироку у справах про корупцію [2, с. 228].

Отже, на німецькому досвіді відмітимо ефективні можливості протидії корупції на рівні децентралізованої місцевої поліції та прокуратури.

Також заслуговує на увагу спеціалізована антикорупційна прокуратура Іспанії. Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, є спеціалізованим структурним підрозділом Державної прокурорської

служби Іспанії, що має у своєму складі декілька слідчих підрозділів. Вона була заснована в 1995 році, але тільки на початку 1996 року отримала необхідні для роботи матеріальні і кадрові ресурси. До її складу відряджаються спеціальні прокурори, які здійснюють нагляд за досудовим слідством і підтримують державне обвинувачення в суді. Окрім прокурорів, у її штаті працюють спеціалісти й експерти в різних галузях, пов'язаних із сферою антикорупції [с. 69]. Офіційно іспанська антикорупційна прокуратура має повноваження з розслідування і кримінального переслідування визначеного переліку "справ особливої важливості": хабарництво; правопорушення проти Державного казначейства, контрабанда та порушення, пов'язані з валютними операціями; зловживання службовим становищем (вимагання, введення в оману, приховування злочину); зловживання або незаконне використання службової інформації; привласнення державних коштів; шахрайство і незаконне встановлення цін; злочини, пов'язані зі зловживанням впливом; участь у заборонених для державних службовців переговорах; деякі правопорушення проти власності та соціально-економічного порядку, у тому числі такі, що завдали серйозної шкоди ефективності збирання податків [7, с. 3].

Для втручання спеціалізованої прокуратури необхідно, щоб злочин не тільки містився у вищенаведеному переліку, але й належав до розряду особливо важливих справ. Спеціалізована прокуратура приймає справи до свого провадження тільки в тому разі, якщо буде встановлено, що через особливу важливість (складність, суспільну значущість або розмір завданої шкоди) вона відноситься до її юрисдикції. Решта справ розглядається іншими підрозділами або територіальними відділами прокурорської служби. Будь-які спори між спеціальними та звичайними прокурорськими службами щодо підвідомчості конкретних справ вирішуються Генеральним прокурором [8, с. 70-71].

Якщо характеризувати форми і методи діяльності Іспанської спеціалізованої прокуратури, то не можна оминати і скарги на її роботу. Так, М.А.Г. Ортіс, президент

Асоціації з попередження і вивчення злочинності, жорстокого поведіння та бездоглядності стверджує у своїх численних незалежних розслідуваннях [9; 10] про надмірний вплив на економічні процеси, викривлення даних для отримання справи до своєї компетенції, зловживання із кваліфікацією кримінальних проваджень антикорупційною прокуратурою.

Отже, вважаємо перспективною новачку впровадження в Українську антикорупційну політику апробованих австралійських прокурорських механізмів: кримінальної відповідальності іноземних корпорацій за підкуп посадових осіб Української держави, угод з юридичними особами про свідчення у корупційних кримінальних провадженнях з можливістю уникнення відповідальності з пролонгованим періодом дії та умовами доведення до кінця провадження і подальшої прозорої економічної діяльності, ініціювання фонду антикорупційної підтримки свідків корупції за переважної участі коштів транснаціональних бізнесових корпорацій.

Характеризуючи сучасні підходи і моделі протидії корупції у країнах Європи та світу, відмічаємо тенденцію до оновлення ролі прокуратури у цьому процесі. Традиційно прокурор тримається осторонь від розслідування для того, щоб мати можливість оцінити відповідність доказів у антикорупційному кримінальному провадженні і т.п. безпристрасно і об'єктивно. Це розмежування між слідством і прокуратурою, ця розділова лінія поступово розмивається, особливо в спеціальних випадках, таких як великі корупційні розслідування. Слідчі часто потребують допомоги прокурорів, коли мова йде про ініціацію розслідування. Тому у різних світових моделях все частіше прокурори залучаються до ближчої взаємодії із розслідуванням [11, с. 11-12], до участі на його перших етапах, виходячи із фундаментальних завдань протидії корупції.

Дослідження сучасного стану міжнародно-правових стандартів та реального досвіду іноземних країн дозволило визначити наступні висновкові позиції.

1. Ефективне впровадження міжнарод-

но-правової основи у національну практику зазначеного напрямку, на наш погляд, передбачає:

1) формування ефективного антикорупційного законодавства, заснованого на міжнародних стандартах, з превалюванням адміністративно-правового визначення стандартів поведінки держслужбовців і кримінально-правового урегулювання відповідальності за корупційні вчинки;

2) функціонування незалежних за повноваженнями і взаємодіючих між собою за напрямками своєї діяльності спеціальних державних органах із запобігання і протидії корупції;

3) очищення від корупційних основ економіки України та її сталому розвитку при мінімальному втручанні у вільні економічні відносини держави;

4) запровадження політики нульової толерантності до проявів корупції з боку населення країни;

5) відкритість і суспільна демонстрація антикорупційної діяльності через широке залучення громадськості й інституцій відкритого громадянського суспільства й міжнародних організацій до участі у реалізації державної антикорупційної політики.

2. Вважаємо, що саме названі тенденції міжнародно-правових основ слугували утворенню антикорупційної прокуратури в Україні як спеціалізованої інституції, що наділена ініціативністю та незалежністю. Як буде керуватися цими принципами українська антикорупційна прокуратура, покаже час.

Проте вже сьогодні відмічаємо, що питання меж реагування прокурора на виявлене корупційне правопорушення є надзвичайно важливим. При цьому, на наш погляд, потрібно оцінювати три фактори, за якими визначати дотримання антикорупційним прокурором вказаних стандартів ООН: 1) можливість притягнення до відповідальності у межах іншої юрисдикції, крім кримінальної (тобто неприпустимості односторонньої відмови від реагування); 2) підтвердження користі від взаємодії обвинуваченої особи із органами розслідування (надана інформація має бути дійсно цінною в сенсі кримінального переслідування

злочинних груп та високопосадовців);- 3) достатнє документування у випадках, коли здійснюється відмова від кримінального переслідування.

3. Відмітимо на прикладі американської моделі, що для реалізації антикорупційної політики у різноманітних організаційно державних органах важливе функціонування міжгалузевої інституції. Чимось подібним до такої модельної організації може стати українська Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, водночас уже на цьому етапі відмітимо, що її приналежність до президентської вертикалі управління може бути визнано міжнародними експертами як потенційний конфлікт інтересів.

4. На основі німецького досвіду відмітимо ефективні можливості протидії корупції на рівні децентралізованої місцевої поліції та прокуратури.

5. На основі аналізу діяльності іспанської спеціалізованої прокуратури передбачаємо для їх українського аналога, поперше, важливість від перших кроків діяти згідно з принципом законності, по-друге, бути готовими до критики і організованого спротиву з боку владної олігархії.

Література

1. У світовому антикорупційному рейтингу Україна опинилася поруч з Іраном, Камеруном і Парагваєм // Експрес онлайн. 27.01.2016 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2016/01/27/170651-svitovomu-antikorupciynomu-reytingu-ukrayina-opynylyasya-poruch-iranom>

2. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2015. – 314 с.

3. Сьомін С.В., Дрьомов С.В. «Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України». Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – № 21, Серія «Національна безпека» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1848/>

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду організаційних аспектів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. У роботі висловлюються пропозиції щодо покращення діяльності цього органу в Україні.

SUMMARY

The article is devoted to research foreign experience of organizational aspects of activity of the Specialized anticorruption office of public prosecutor. In the research author makes suggestions to improve that body's activities in Ukraine.

4. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні // Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка». – № 10 (92). – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

5. Вольф С. Борьба с коррупцией и гражданское общество в Германии [Доповідь] / Себастьян Вольф. Бишкек, Январь 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hss.de/fileadmin/centralasia/Kirgistan/downloads/Berichte/140124.pdf>

6. Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: методичний посібник / укл. В.І. Григор'єв, М.А. Микитюк, Г.О. Гончарук. – К.: КМДА, 2013. – 92 с.

7. Proyectos de ley // Boletín oficial de las cortes generales Senado v legislatura Serie 11. – 3 de enero de 1995. – Núm. 62 (a). – Madrid, 4p.

8. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Горан Клеменчич, Янек Стусек. – Б.м.: Організація економічного співробітництва і розвитку, Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2007. – 133с.

9. A la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cita.es/denuncia/fiscal/>

10. Asociación para la Prevención y Estudios de Delitos, Abusos y Negligencias en Informática y Comunicaciones Avanzadas (APEDANICA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cita.es/apedanica/>

11. United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators. – Vienna, 2004. – 213 p.