

Foreign experience of determination of administrative and legal status of Specialized Anti-Corruption Prosecutor

Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Sergey Savranchuk

Key words:

foreign experience, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine, authorities, administrative and legal status.

Ключові слова:

зарубіжний досвід, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, повноваження, адміністративно-правовий статус.

Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України було вимогою не лише українського суспільства, а й міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною. Згідно зі статтею 36 Конвенції ООН проти корупції, кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів¹. Стаття 20 Кримінальної конвенції «Про боротьбу з корупцією» також вимагає від кожної Сторони цієї Конвенції вживати таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів боротьби з корупцією².

Відповідні рекомендації щодо створення спеціалізованих антикорупційних органів викладені також у документах, виданих міжнародними організаціями, такими як ОЕСР (Стамбульський план дій боротьби з корупцією), ГРЕКО, ЄС, членом яких є й Україна.

Кожна держава реалізовує функцію боротьби з корупцією відповідно до свого національного законодавства та системи права. У деяких державах ця функція розподілена між багатьма органами, зазвичай правоохоронними. Проте останнім часом існує тенденція до створення спеціалізованих антикорупційних органів, які є багатоцільовими відомствами й об'єднують у собі функції як протидії корупції, так і боротьби з нею³.

Однак сьогодні не існує єдиної стандартної моделі спеціального антикорупційного органу. У деяких країнах вони створюються як самостійні органи. Багато спеціальних антикорупційних органів функціонують у межах уже наявних правоохоронних органів, наприклад, у вигляді спеціальних підрозділів прокуратури та офісу омбудсмена, національних аудиторських агентств або поліцейських підрозділів. Однак, незважаючи на інституційну модель антикорупційних органів, усі вони мають відповідати міжнародним стандартам. Тому проблема використання зарубіжного досвіду щодо діяльності антикорупційних органів, зокрема антикорупційної прокуратури, залишатиметься актуальною ще протягом значного часу.

Правовому статусу антикорупційної прокуратури в зарубіжних країнах останнім часом приділяють увагу такі вчені, як Є.В. Вандін, З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.В. Скомаров, О.Н. Ярмиш та інші. Проте проблематика запровадження міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності антикорупційної прокуратури в цей момент є фактично не розробленою.

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р.: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р.: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 253-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

³ Скомаров О.В. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливості його застосування в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Випуск 4 (8). С. 90–96.

Метою статті є на основі аналізу зарубіжного досвіду успішних країн у питаннях запобігання корупції для можливості його використання на території України дослідити особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Орієнтація на міжнародні стандарти створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних органів загалом і визначення адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зокрема зумовлює нас по-новому поглянути на роль антикорупційної прокуратури в демократичному суспільстві. Будь-яка реформа потребує суттєвих системних змін, тому, враховуючи зарубіжний досвід, варто вживати заходів, спрямованих на структурну будову органу антикорупційної прокуратури, оптимізацію кількості, а також наділення функцій і повноважень антикорупційної прокуратури, гарантій незалежності й відповідальності антикорупційної прокуратури.

Відповідно до міжнародної практики, виділяють три моделі спеціалізованих інституцій з протидії корупції:

- 1) багатоцільові спеціалізовані органи. Вони наділені як превентивними, так і правоохоронними функціями та широким колом повноважень, що виходять за межі традиційного кримінального розслідування, такими як розроблення політики, аналітична діяльність, консультування й технічна допомога, поширення інформації, контроль дотримання етичних норм, професійна підготовка та наукові дослідження⁴.

Шляхом зосередження в компетенції одного органу всіх функцій щодо протидії корупції забезпечується комплексність підходу до вирішення проблем, пов'язаних із корупцією. При цьому зазвичай кримінально-правове реагування на вчинення злочинів у сфері корупції залишається окремою функцією. За такою моделлю побудовано Незалежну комісію проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі. Досягнення успіхів у протидії корупції цими агентствами спричинило створення схожих інституцій іншими країнами: Спеціальної слідчої служби – у Литві; Бюро з протидії корупції – у Латвії, Центрального антикорупційного бюро – у Польщі, Національного центру з боротьби з корупцією – у Республіці Молдова. Окремі елементи гонконгської та сінгапурської моделей протидії корупції простежуються в Кореї, Таїланді, Аргентині та Еквадорі⁵;

- 2) спеціальні підрозділи в структурі поліції або органів прокуратури. У деяких випадках такі органи поєднують у собі повноваження щодо розслідування та кримінального переслідування корупційних правопорушень, наприклад, Національний антикорупційний директорат Румунії. Інколи ці інституції наділяються ще й превентивними функціями, що значно ускладнює їх класифікацію за моделлю спеціальних антикорупційних органів⁶.

Ця модель спеціалізованих антикорупційних органів найбільше поширена в країнах Західної Європи. Прикладами є Норвегія (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища), Бельгія (Центральне управління боротьби проти корупції), Іспанія (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією), Хорватія (Управління з припинення корупції та організованої злочинності), Угорщина (Центральне управління розслідування). До цієї категорії також входять відділи внутрішньої безпеки – підрозділи правоохоронних органів з вузькою юрисдикцією виявлення й розслідування корупції серед своїх співробітників. Можна навести два характерні приклади – у Німеччині (Департамент внутрішніх розслідувань) і Великобританії (Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії);

- 3) інституції з виключно превентивними функціями. Ці органи не мають повноважень правоохоронних органів, проте вони можуть виконувати спеціальні контрольні функції й через це наділяються особливими правами. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інституції, створені за цією моделлю, функціо-

⁴ Jasper Johnson How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators / Jasper Johnson, Herald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa. URL: <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.

⁵ Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмаш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

⁶ Jasper Johnson How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators / Jasper Johnson, Herald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa. URL: <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.

нують у Франції (Центральна служба із запобігання корупції); в Албанії (Антикорупційна моніторингова група); на Мальті (Постійна комісія проти корупції); у Сербії й Чорногорії (Антикорупційне управління); у США (Управління з урядової етики); в Індії (Центральна служба пильності); на Філіппінах (Офіс омбудсмена); у Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції)⁷.

В Україні, згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., сучасна система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції включає в себе органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції⁸.

Відмітимо, що серед науковців немає порозуміння щодо сутності та структури правового статусу, але, безумовно, таке складне й багатоаспектне поняття було й буде предметом дослідження різних галузевих юридичних наук. Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу антикорупційної прокуратури, варто виходити з того, що ще одним спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції в Україні є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., утворюється в Генеральній прокуратурі України на правах структурного підрозділу⁹. Тому до елементів адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто зарахувати завдання та цілі, повноваження й компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедуру діяльності. Тому ми пропонуємо дослідити діяльність аналогічних багатоцільових спеціальних антикорупційних органів зарубіжних країн.

Насамперед ми пропонуємо дослідити діяльність найбільш ефективних і результативних представників цієї моделі – Спеціалізовані прокуратури з боротьби з корупцією Федеративної Республіки Німеччина та Антикорупційний орган «Лахав 433» й Об'єднаний центр інформації в державі Ізраїль. Адже досягнення успіхів у протидії корупції цими органами спричинило створення схожих інституцій іншими країнами.

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 антикорупційний орган. У структурі деяких правоохоронних органів створені спеціалізовані підрозділи з боротьби з корупцією; в адміністративних органах ФРН створені відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або вони мають співробітника з боротьби 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 в межах міністерств та адміністративних органів (усередині організації, ієрархія в системі виконавчої влади й нагляд з боку вищих рівнів влади)¹⁰.

Практичні ж засади антикорупційної протидії на рівні правоохоронних органів у Німеччині не лише не функціонують автономно (боротьбою з корупційними злочинами займаються поліція та прокуратура), а й 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 злочини¹¹.

Відмітимо, що в прокуратурах окремих земель, які входять до системи органів юстиції, можуть створюватися спеціальні відділи з боротьби з корупцією (зокрема це відповідний відділ у прокуратурі м. Вупперталь). 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 в ній немає інших прокуратур, які спеціалізувалися б на цьому виді злочинності. Однак відповідна справа може бути передана в спеціалізовану прокуратуру іншої землі через старшого керуючого прокурора¹².

⁷ Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. Огляд моделей / Г. Клеменчич, Я. Стусек, І. Гайка. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.

⁸ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

⁹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року, з останніми змінами // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.

¹⁰ Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

¹¹ Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: методичний посібник / укл. В.І. Григор'єв, М.А. Микитюк, Г.О. Гончарук. Київ: КМДА, 2013. 92 с.

¹² Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

Отже, німецький досвід нам підкреслює ефективні можливості протидії корупції на рівні прокуратури та децентралізованої місцевої поліції.

У державі Ізраїль немає повністю організаційно відокремленого від інших правоохоронного державного органу, який би здійснював виключно боротьбу з корупцією. Водночас існує спеціальний орган, який займається антикорупційною діяльністю й організаційно входить до системи поліції Ізраїлю. Також існує Об'єднаний центр інформації – своєрідна структура, в яку входять працівники поліції, прокуратури, податкового управління та інших органів, що здійснюють боротьбу з корупцією.

Спеціального органу з боротьби з корупцією, подібного тому, що створюють в Україні, в Ізраїлі немає. Боротьбою з корупцією займається спеціальний підрозділ поліції «Ляхав 433», який засновано у 2008 р. Він діє за принципом ФБР у США й об'єднує всі відділи з боротьби з корупцією, організованою злочинністю, економічними та міжнародними злочинами тощо. Співробітники цього департаменту, як правило, розслідують справи проти державних чиновників¹³.

Структурно «Ляхав 433» включає в себе 5 відділів, а саме:

- відділ з боротьби з міжнародною злочинністю (ЯХБАЛ Ь);
- відділ з боротьби з економічною злочинністю (ЯЛАХ);
- відділ з боротьби з угонами автомобілів (ЕТГАР);
- відділ з боротьби з шахрайством (ЯХА);
- відділ «Гідонім» має антитерористичну спрямованість і базується в Єрусалимі¹⁴.

«Ляхав 433» є структурним підрозділом поліції Ізраїлю, який діє на трьох командних рівнях: в окрузі, відділі, відділенні. Територія країни поділена на шість округів:

- центральний округ;
- північний округ;
- південний округ;
- округ Іудея та Самарія;
- округ Тель-Авів;
- округ Єрусалим.

До функцій окружного штабу належать такі: формування стратегії поліції в межах округу, координація, спостереження, контроль та управління, регулювання витрат ресурсів і коштів і їх виділення поліцейським частинам у межах округу. Крім того, окружний штаб займається плануванням міжтериторіальних операцій. Округи, у свою чергу, складаються з декількох відділів.

Співробітники відділень співпрацюють з організаціями та управліннями в місцевих радах і суспільством, щоб залучити мешканців до боротьби зі злочинністю та поліпшення якості життя у відповідному місці.

Специфікою діяльності антикорупційного підрозділу «Ляхав 433» є те, що підрозділ відповідає за особливо складні розслідування, отже, поліцейські, що служать у ньому, оснащені найсучаснішими технологічними засобами, які дають можливість вести розслідування на високому рівні. А перебування всіх відділень в одному приміщенні, як вважають у центральному штабі поліції, сприяє більш ефективній боротьбі з організованою злочинністю й корупцією, обміну розвідувальною інформацією та фронтальній боротьбі з мафією.

Щодо об'єднаного центру інформації з боротьби з тяжкою та організованою злочинністю (Об'єднаний центр інформації), то до нього входить поліція Ізраїлю, Податкове управління, а також Управління з боротьби з відмиванням капіталу. Стратегічною метою Об'єднаного центру інформації є посилення боротьби з тяжкою та організованою злочинністю шляхом обміну інформацією між всіма структурами, що відповідають за боротьбу зі злочинністю¹⁵.

¹³ Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

¹⁴ Министерство общественной безопасности. Сайт государственных услуг и информации. URL: https://www.gov.il/he/Departments/Ministry_of_Public_Security.

¹⁵ Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

Отже, рівень діяльності спеціальних органів, що займаються боротьбою з корупцією в державі Ізраїль, доволі високий. Досвід держави Ізраїль щодо організації обміну інформації між різними структурами державного управління, що повинні боротись з корупцією, безперечно, є досить корисним для України та може бути використаний у діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України.

Отже, проаналізувавши досвід окремих зарубіжних країн, а саме Федеративної республіки Німеччини та Ізраїлю, щодо стандартів організації діяльності антикорупційної прокуратури, доходимо висновку, що на виконання рекомендацій Ради Європи в новому Законі України «Про прокуратуру» й у Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України передбачені завдання та повноваження прокурорів антикорупційної прокуратури, визначені критерії та процедури призначення на посади, удосконалені процедури дисциплінарної відповідальності прокурорів, прописані засади створення органів прокурорського самоврядування й виокремлені основні напрями діяльності тощо.

Анотація

У статті на підставі досвіду окремих зарубіжних країн визначені особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Наведено приклади моделей антикорупційної прокуратури з огляду на місце прокуратури в системі органів держави у сфері боротьби з корупцією.

Summary

In the article, the peculiarities of the administrative and légal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine are considered and determined on the basis of the experience of certain foreign countries. Examples of models of the prosecutor's office, taking into account the location of the prosecutor's office in the system of state bodies are given.

Використана література:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р.: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р.: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 253-V. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
3. Скомаров О.В. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливості його застосування в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Випуск 4 (8). С. 90–96.
4. Jasper Johnson How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators / Jasper Johnson, Herald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa. URL: <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.
5. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмаш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.
6. Jasper Johnson How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators / Jasper Johnson, Herald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa. URL: <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.
7. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. Огляд моделей / Г. Клеменчич, Я. Стусек, І. Гайка. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року, з останніми змінами. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.
10. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмаш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.
11. Антикорупційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: методичний посібник / укл. В.І. Григор'єв, М.А. Микитюк, Г.О. Гончарук. Київ: КМДА, 2013. 92 с.

12. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.
13. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.
14. Министерство общественной безопасности. Сайт государственных услуг и информации. URL: https://www.gov.il/he/Departments/Ministry_of_Public_Security.
15. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.