



## ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

**Клочко Иван Алексеевич - начальник Территориального управления государственной судебной администрации Украины в Полтавской области, заслуженный юрист Украины, соискатель Университета современных знаний**

**УДК 342.5**

*Articolul examinează experiența unor țări europene în domeniul activităților anti-corupție ale procuraturii; se analizează actele legislației administrative ale acestor state, care reglementează competențele autorităților de urmărire penală în domeniul combaterii corupției; sunt determinate caracteristicile specifice ale activităților organelor procuraturii europene în domeniul combaterii corupției; pe baza studiului experienței europene pozitive în acest domeniu, au fost elaborate propuneri de îmbunătățire a legislației relevante în Ucraina.*

*Cuvinte cheie: corupție, opoziție, procurori, experiență europeană*

*The article examines the experience of some European countries in the field of anti-corruption activities of the prosecution authorities; to analyze the acts of the administrative legislation of these states that regulate the powers of the prosecution authorities in the field of combating corruption; identify the specific features of the activities of the prosecution authorities of European countries in the field of combating corruption; based on the study of the positive European experience in this field, proposals have been developed for the improvement of relevant legislation in Ukraine.*

*Key words: corruption, opposition, prosecutors, European experience.*

*В статье исследуется опыт некоторых европейских стран в сфере антикоррупционной деятельности органов прокуратуры; производится анализ актов административного законодательства этих государств, регулирующих полномочия органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции; определяются особенности деятельности органов прокуратуры европейских стран в сфере противодействия коррупции; на основании изучения положительного европейского опыта в данной сфере разработаны предложения относительно усовершенствования соответствующего законодательства в Украине.*

*Ключевые слова: коррупция, противодействие, органы прокуратуры, европейский опыт.*

**Постановка проблемы.** С целью усовершенствования административно-правового обеспечения деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции в Украине необходимо исследовать зарубежный опыт некоторых европейских стран в этой сфере. Применение положительного европейского опыта будет способствовать достижению более быстрых положительных результа-

тов, а также позволит избежать ряда ошибок на пути к формированию эффективного механизма предотвращения коррупции в Украине и определении в этом механизме места органов прокуратуры.

**Актуальность темы** исследования подтверждается тем, что, на сегодняшний день, научные труды, посвященные исследованию европейского опыта противодействия кор-

рупции органами прокуратуры, отсутствуют, что подчёркивает важность и своевременность данной статьи.

**Состояние исследования.** Некоторые вопросы, посвящённые изучению зарубежного опыта противодействия коррупции, исследовали такие ученые, как: Н. Ю. Задирака, Т. В. Ильенок, И. В. Коруля, А. В. Солонар, К.И. Хромова, И. В. Чемерис, В. Чепелюк и другие. Тем не менее, отсутствуют актуальные исследования, посвященные изучению европейского опыта деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции, что также обуславливает актуальность предложенной темы.

**Цель и задачи исследования.** Целью статьи является разработка рекомендаций по усовершенствованию деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию и предупреждению коррупции на основании исследования положительного европейского опыта в данной сфере. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: произвести анализ актов административного законодательства отдельных европейских государств, которое регулирует полномочия органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции; выявить особенности деятельности органов прокуратуры европейских стран по противодействию коррупции; на основании изучения положительного европейского опыта в данной сфере разработать предложения относительно усовершенствования соответствующего законодательства в Украине.

**Изложение основного материала.** Исследуя вопрос применения зарубежного опыта административно-правового обеспечения деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции, необходимо прежде всего отметить, что во многих странах Европы сложилась довольно эффективная система противодействия коррупции, центральное место в которой отведено специально уполномоченным органам предотвращения и противодействия коррупции, а также институтам гражданского общества, которые всячески способствуют государственным ор-

ганам в осуществлении соответствующих антикоррупционных мер.

В научной литературе отмечается, что к странам, которые создали эффективный механизм противодействия коррупции, можно отнести: Финляндию, Данию, Новую Зеландию, Исландию, Сингапур, Швецию, Канаду, Нидерланды, Люксембург, Норвегию, Австралию, Швейцарию, Великобританию, Австрию, Израиль, США, Чили, Ирландию, Германию и др. Все они имеют некоторые особенности в организации антикоррупционной деятельности, но общими для них являются: применение существенных усилий по организации активного противодействия коррупционным проявлениям; создание соответствующей правовой базы; привлечения к противодействию коррупционным проявлениям общественных организаций [1, с. 111].

При этом заслуживают внимания особенности организации механизма противодействия коррупции в отдельных европейских государствах, в частности, таких как Нидерланды, Италия, Великобритания, Польша и др.

Для этих государств характерна отлаженная система взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти в сфере противодействия коррупции. В частности, в Швеции независимым мониторингом по определению уровня коррумпированности в тех или иных сферах общества занимается созданная в 1994 году общественная организация «Демократический аудит», которая объединяет в себе ведущих шведских политологов, экономистов и других ученых [2].

В Нидерландах правительство направило антикоррупционные меры именно на деятельность государственных органов, при этом уделив особое внимание судебным органам. Именно в этой стране подтвердилась действенность введения института добровольных информаторов. Указанное, в свою очередь, по мнению некоторых учёных, может свидетельствовать об устойчивой гражданской позиции населения Нидерландов. В некоторой степени гражданское общество взяло на себя обязанность искоренения кор-

рупции, чем и способствовало снижению ее уровня [3, с. 242].

В Италии важнейшей из трех ветвей власти в системе механизмов борьбы с коррупцией является судебная система. В Конституции Италии воплощено политическое решение о предоставлении Верховному Совету судей исключительных прав на поощрение и наказание судей. Две трети членов Совета избираются судьями, и одна треть – политическими партиями [1, с. 112].

Таким образом, в Италии и Нидерландах значительную часть полномочий по противодействию коррупции реализуют суды и другие органы судебной системы. Кроме того, противодействию и предотвращению коррупции в судебной системе уделяется больше внимания, что обусловлено тем, что именно судебная система в значительной степени способна влиять на общественные правоотношения в различных сферах и обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина. Этим в определенной мере можно объяснить такое усиленное внимание противодействию и предотвращению коррупции в судебной системе.

Национальное законодательство Великобритании в сфере противодействия коррупции является достаточно разветвленным, поскольку определенные нормы материального права, касающиеся правоотношений, возникающих вследствие совершения теми или иными должностными лицами коррупционных действий, могут находиться в актах различных отраслей права. Согласно английской правовой доктрины коррупционные деяния объединяются в отдельную группу уголовных преступлений, совершаемых должностными или связанными с их деятельностью лицами. Английское право не содержит четких дефиниций понятий «коррупция», «коррупционное деяние» и т.п. При таких обстоятельствах коррупция и взяточничество практически отождествляются [4, с. 44-45].

Характерно, что такой подход, при котором отсутствует четкое разграничение действий, имеющих признаки коррупции или взяточничества, применяется во многих странах мира и основывается на идее, что прояв-

ления коррупции в любой форме является одинаково опасным.

В рассмотренных государствах наказание за коррупционные правонарушения выражаются не только в применении соответствующих мер государственного принуждения (уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность), но и в общественном осуждении.

В Польше деятельность в сфере противодействия коррупции регламентируется Законом 2006 г. «О Центральном антикоррупционном управлении». Основной целью работы Центрального антикоррупционного управления является борьба со злоупотреблениями властью и использованием привилегий для достижения личной и имущественной пользы, а также деятельностью, направленной против экономических интересов государства. В сфере противодействия коррупции отдельные полномочия имеют также правоохранительные органы, которые передают полученную в ходе проведения расследования информацию в сфере коррупционных правонарушений в Центральное антикоррупционное управление, осуществляя таким образом взаимодействие с ним [5, с. 171].

Исходя из того, что согласно ст. 26 Закона Республики Польша «О прокуратуре» прокуратор осуществляет надзор за предварительным следствием, которое ведется другим уполномоченным субъектом, в том числе правоохранительным органом [6], то прокурорский надзор распространяется и на сферу деятельности правоохранительных органов по противодействию и предотвращению коррупции.

Таким образом, система организации работы по противодействию и предотвращению коррупции во многих европейских странах возлагается на специально уполномоченные органы, которые в своей деятельности опираются на помощь общественных организаций или добровольных информаторов. Именно налаженное на должном уровне взаимодействие государственных органов и общественных организаций в исследуемой сфере позволяет достичь высоких результатов в сфере предотвращения коррупции.

Что касается роли органов прокуратуры (или других органов, имеющих подобный статус) в осуществлении деятельности по противодействию коррупции, то необходимо отметить, что такая роль в основном обуславливается административно-правовым статусом этих органов.

Так, М. В. Нирода, обобщая статус органов прокуратуры, отмечает, что в пределах своей компетенции прокуратура выполняет такие контролирующие функции:

- надзор (контроль) за законностью проведения предварительного расследования (Австрия, Греция, Литва, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Россия, Словения, Венгрия, Украина, Франция, Чехия, Швеция, Эстония и т.д.);

- руководство расследованием уголовных дел (Греция, Дания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Македония, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Франция, Швейцария и т.д.);

- надзор за оперативно-розыскной деятельностью (Австрия, Греция, Латвия, Македония, Россия, Украина, Швеция, Эстония);

- контроль за деятельностью служб судов и трибуналов (Бельгия, Греция) [7, с. 145-146].

Итак, в подавляющем большинстве европейских стран органы прокуратуры в той или иной степени задействованы в осуществлении уголовного производства, в том числе в тех его видах, которые связаны с расследованием и рассмотрением дел о коррупционных правонарушениях. При этом необходимо отметить, что в разных странах административно-правовой статус органов прокуратуры различается в зависимости от места, которое занимают эти органы в системе государственного управления.

В частности, во Франции прокуроры находятся под руководством и контролем вышестоящих руководителей и подотчетны министру юстиции. К отдельной группе относятся страны, где прокуратура входит в состав судебной системы и находится при судах или пользуется в пределах судебной власти административной автономией. К этим стра-

нам следует отнести Испанию, Болгарию, Латвию, Германию [8, с. 340].

Например, в Германии при Федеральном суде функции прокуратуры выполняются Генеральным прокурором Федерации (*der Generalbundesanwalt*) и подчиненными ему прокурорами при Верховных судах земель – Генеральным прокурором земли и подчиненными ему прокурорами при судах первых инстанций – через Главного прокурора (*der Oberstaatsanwalt*) и подчиненных ему прокуроров (§§ 141, 142 Закона о судостроительстве Германии) [9, с. 39].

Подобный статус имеет прокуратура Франции, где основными задачами прокуроров всех уровней являются: надзор за деятельностью по расследованию и судебному разбирательству уголовных дел. Прокуроры имеют право на возбуждение уголовного преследования, осуществляют контроль за предварительным следствием и поддерживают обвинение в суде. Генеральные прокуроры обязаны осуществлять надзор за применением уголовного закона на всей территории, находящейся в районе компетенции апелляционных судов. При осуществлении своих функций они имеют право непосредственно требовать содействия публичных вооруженных сил [10, с. 8].

Особенности структуры и системы организации органов прокуратуры в отдельных зарубежных странах непосредственно влияют на административно-правовой статус этих органов. Например, к таким государствам относится Польша. В соответствии с Законом Польши «О прокуратуре» в состав польской прокуратуры входят Генеральный прокуратор и подчиненные ему прокураторы общих и военных организационных подразделений прокуратуры и прокураторы Института народной памяти – Комиссии по преследованию преступлений против польского народа [6].

В научной литературе акцентировано внимание на том, что, кроме правовых средств обеспечения независимости прокуратуры, эффективным средством совершенствования и повышения качества ее конституционно-правового и законодательного статуса является внедрение соответствующих орга-

низационно-структурных и организационно-институциональных механизмов, наглядным примером чего является Польша, которая с целью обеспечения независимости прокуратуры дополнительно создала в ее системе Национальную и апелляционную прокуратуры [11, с. 181]. Характерно, что к основным задачам апелляционной прокуратуры Польши относится обеспечение участия прокуратуры в процессах, осуществляемых на основании закона в апелляционном суде и воеводском административном суде, осуществление и надзор за предварительным производством по делам о преследовании организованной преступности и коррупции, осуществление инстанционного и служебного надзора за производствами, осуществляемыми в окружных прокуратурах, а также осуществление визитации окружных и районных прокуратур [6].

Определённые особенности имеет организация и функционирование системы органов государственного обвинения в Великобритании. В системе государственных учреждений этого государства нет органов прокуратуры, но есть службы и должностные лица, осуществляющие отдельные функции, присущие прокурорскому надзору. Так, к числу названных субъектов принадлежат Служба Государственного обвинителя (Crown Prosecution Service) и генерал-атторней (генерального атторнея). Основными полномочиями Службы государственных обвинителей являются: обеспечение уголовного преследования обвиняемого за совершение тяжких преступлений; изучение обстоятельств дела, консультирование полиции по этому вопросу и поддержания обвинения по уголовным делам в суде; обеспечения надлежащего применения закона, предъявление суду всех соответствующих доказательств; поддержание обвинения в магистратских судах, инструктаж и консультирование адвокатов по уголовным делам в суде Короны и высших судах и т.д. [10, с. 14].

**Выводы.** Таким образом, согласно своего правового положения в системе государственных органов прокуратура реализует полномочия в сфере противодействия коррупции, осуществляя контроль за деятельностью правоохранительных органов или специально

уполномоченных субъектов противодействия и предотвращения коррупции, судебными органами и их служащими и др. То есть, можно констатировать, что органы прокуратуры нельзя отнести к органам, главной функцией которых является противодействие и предотвращение коррупции; основным назначением этих органов является обеспечение законности в деятельности правоохранительных, судебных органов или специально уполномоченных субъектов противодействия коррупции.

Таким образом, на основании проведенного исследования опыта некоторых европейских стран в сфере деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции, можно предложить следующие направления совершенствования административно-правового обеспечения противодействия коррупции органами прокуратуры в Украине: 1) повысить уровень ответственности за любые проявления коррупции; 2) наладить тесное взаимодействие органов прокуратуры с общественными организациями, которые оказывают содействие государственным органам в осуществлении работы по противодействию коррупции; 3) создать межведомственный координационный совет содействия противодействию коррупции во главе с Генеральным прокурором Украины.

#### **Литература**

1. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – №3(12). – С. 110-118.
2. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції: Антикорупційний портал. [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу: <http://stepup.press/antikorculture/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korupcii>.
3. Солонар А. В. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади / А. В. Солонар, І. І. Зимогляд // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 240-244.
4. Ільенок Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції / Т. В.

Ільєнок // Юридична наука. – 2012. – № 12. – С. 42-51.

5. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливості його використання в Україні / І. В. Коруля // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 170-173.

6. Про прокуратуру: Закон Республіки Польща від 20 червня 1985 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Pol\\_PR\\_1985.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Pol_PR_1985.pdf).

7. Нірода М. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання функцій прокуратури в зарубіжних країнах / М. В. Нірода // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2015. – № 2. – С. 144-149.

8. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн /- Н. С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 339-342.

9. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах / І. В. Плахіна // *Часопис Академії адвокатури України*. – 2014. – Т. 7. №4(25). – С. 37-43.

10. Мухамеджанов Э. Б. Прокуратура в зарубіжних країнах: учебник / Э. Б. Мухамеджанов. – Алматы: «Нур-пресс», 2005. – 284 с.

11. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чечерський Віктор Іванович. – К., 2006. – 206 с.