

УДК 328.185+340.05

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.29>**Інна Ковальчук,***канд. юрид. наук, доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Стаття присвячена порівняльно-правовій характеристиці національних та зарубіжних антикорупційних правоохоронних органів. Висвітлено міжнародно-правові засади та досвід зарубіжних країн щодо протидії корупційним злочинам. У статті розглянута компетенція національних та зарубіжних антикорупційних органів як складової частини правоохоронних органів.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, спеціалізовані антикорупційні органи, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, Вищий антикорупційний суд.

Постановка проблеми. Корупція породжує проблеми і загрози для стабільності й безпеки суспільств, підриває демократичні інститути й цінності, етичні цінності й справедливість та завдає шкоди сталому розвитку принципу верховенства права. Корупція перестала бути виключною проблемою окремих держав, натомість боротьба з корупційними проявами актуальна для більшості демократичних країн. Відповідно до статті 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або (у належних випадках) органів, які здійснюють запобігання корупції. Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, які здійснюють запобігання корупції, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Держави зобов'язуються забезпечувати необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій [4].

Огляд публікацій. Питання функціонування антикорупційних органів неодноразово піднімалося у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Прикладом того слугують праці, зокрема, В. Д. Андріанова, Т. Вульфа, Е. Гюргена, І. Коруля, Г. Куріс, М. Мельник, Є. Невмержицького, І. Ревак, С. Рогульського, С. Серьогіна, І. Чемерис

тощо. Однак у світлі створення в Україні антикорупційних органів (Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд) великої актуальності набувають дослідження досвіду функціонування зарубіжних та національних антикорупційних органів у порівняльному аспекті, що й становить мету статті.

Виклад основного матеріалу. Необхідність створення національних антикорупційних органів передбачає не тільки Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, а й Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Відповідно до статі 20 Кримінальної конвенції кожна сторона, що її підписала, вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі з корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть підготовку персоналу таких органів та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [5].

Багато країн світу проводять антикорупційну політику, а отже, існує велика різноманітність методів боротьби з корупцією. У деяких країнах стає жорсткішим антикорупційне законодавство, а задля забезпечення його реалізації повноваження делегуються створеним комісіям з дотримання професійної етики, певні повноваження з боротьби з корупцією делегуються урядам

країн, а інколи й створюються окремі органи, відповідальні за антикорупційні заходи.

Доцільно розглянути міжнародний досвід боротьби з корупцією на прикладі таких країн, як: Республіка Ботсвана, Китайська Народна Республіка, Республіка Польща та Республіка Сінгапур, та проаналізувати правовий статус Вітчизняних антикорупційних органів.

У 1994 році було ухвалено Закон про корупцію та економічну злочинність (Botswana Corruption and Economic Crime Act) у Ботсвані для створення Директорату з питань корупції та економічної злочинності (Directorate on Corruption and Economic Crime). Існувала нагальна потреба в цьому заході, оскільки Ботсвана була свідком низки корупційних скандалів, у яких брали участь керівники урядових установ і урядової еліти на початку 1990-х років. Директорат мав повноваження проводити розслідування, запобігати проявам корупції та виховувати громадськість у цьому напрямі. Він також взяв на себе розслідування випадків корупції серед працівників поліції Ботсвани.

Антикорупційні органи в Китайській народній республіці розпочинали свою діяльність зі створення Дисциплінарної наглядової комісії Комуністичної партії Китаю (Chinese Communist Party's disciplinary supervisory commission) у 1927 році. Дисциплінарну наглядову комісію було відновлено в 1978 році як внутрішній дисциплінарний орган Комуністичної партії Китаю. На місцевих партійних адміністративних рівнях діють дисциплінарні та інспекційні комітети, які є місцевими філіями Дисциплінарної наглядової комісії. Вона реалізує політичний порядок Китайської народної республіки, розслідує порушення законодавства та веде антикорупційну роботу в країні.

Центральне антикорупційне бюро Польщі (The Polish Central Anti-Corruption Bureau) було створене відповідно до Закону «Про Центральне антикорупційне бюро Польщі» 2006 року для боротьби з корупцією в державному та приватному секторах, державних і місцевих органах влади, а також для боротьби з діяльністю, яка підриває економічні інтереси нації. Функції Центрального антикорупційного бюро полягають у виявленні та доказуванні кримінальних правопорушень проти державних установ та органів місцевого самоврядування, адміністративного правосуддя, під час виборів та референдумів, а також запобіганні таким правопорушенням; нагляди за громадським порядком, достовірністю документів, виконанням податкових зобов'язань, фінансуванні політичних партій, актів корупції або

діяльності, що завдає шкоди економічним інтересам держави. Функції Центрального антикорупційного бюро Польщі також включають проведення досудового провадження проти осіб, що звинувачуються у вищезазначених правопорушеннях.

Бюро розслідування корупційних практик у Сінгапурі (The Singaporean Corrupt Practices Investigation Bureau), яке є однією з найстаріших антикорупційних організацій у світі, створено в 1952 році. Бюро розслідувань здійснює розслідування та запобігання корупції в державному та приватному секторах, розслідування звинувачень у корупційних неправомірних діях державних службовців. Бюро має право рекомендувати зміни до законодавства про державну службу, що стосуються корупційних проявів у державних установах. Також Бюро має повноваження поширювати просвітницьку антикорупційну рекламу через громадські освітні програми.

Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 року Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Національне бюро складається з центрального і територіального управлінь.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Також ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро» закріплює положення, якими гарантується незалежність Національного бюро та його співробітників, а саме:

1) особливий порядок конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпний перелік підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро»;

2) конкурсні засади відбору інших працівників Національного бюро, їх особливий правовий та соціальний захист, належні умови оплати праці;

3) установленний законом порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро;

4) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їхніх близьких родичів, майна.

Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах

не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється.

Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро.

Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні і не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник Національного бюро невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Національного бюро [2].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» до системи Прокуратури України входить, зокрема, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених ЗУ «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [3].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України (далі – Спеціалізована антикорупційна прокуратура) є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України (на правах Департаменту), підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [6].

Враховуючи особливості правового статусу та функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Законом України «Про прокуратуру» визначено особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керів-

ника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі здійснюється за результатами відкритого конкурсу. На посади, передбачені пунктами 1-3 частини третьої статті 39 Закону України «Про прокуратуру», призначення здійснюється Генеральним прокурором, а на посади, передбачені пунктами 4 і 5 частини третьої статті 39 Закону України «Про прокуратуру», – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Участь у конкурсі можуть брати особи, які відповідають вимогам, визначеним у статті 27 Закону України «Про прокуратуру».

Організація та проведення конкурсу здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять:

1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України;

2) сім осіб, визначених Верховною Радою України.

Членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Не можуть бути членами конкурсної комісії державні службовці або особи, які займають політичні посади, депутати Верховної Ради України та місцевих рад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, а також члени політичних партій.

Конкурсна комісія є повноважною, якщо до її складу призначено не менше шести осіб. У разі, якщо протягом трьох місяців з дня призначення до складу комісії представників Радою прокурорів України Верховна Рада України не призначить в установленому порядку жодної особи, комісія вважається повноважною за умови входження до її складу чотирьох осіб.

Конкурсна комісія на своєму першому засіданні обирає з числа членів конкурсної комісії, визначених Верховною Радою України, голову конкурсної комісії. Головою повинен бути загальноновизнаний та авторитетний експерт, який має багатий досвід, зацікавленість або відомий своїми діями на підтримку боротьби з корупцією.

Інформація про дату, час та місце проведення конкурсу, кандидатів, які подали заяву про участь у конкурсі, оприлюднюється на офіційному веб-сайті Генеральної прокура-

тури України не пізніше ніж за 24 години до початку конкурсу.

Кандидатури, відібрані конкурсною комісією (по одній на кожну з адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, що передбачені пунктами 2 і 3 частини третьої статті 39 Закону України «Про прокуратуру»), подаються на розгляд керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який вносить кандидатуру на розгляд Генерального прокурора для подальшого призначення на адміністративну посаду.

Кандидатура, відібрана конкурсною комісією на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, подається на розгляд Генерального прокурора. Відібрані конкурсною комісією кандидати на кожну з адміністративних посад, що передбачені пунктами 4 і 5 частини третьої статті 39 Закону України «Про прокуратуру», подаються на розгляд керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для подальшого призначення на адміністративну посаду.

Кандидатури на посади керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першого заступника та заступника, відібрані конкурсною комісією, подаються на розгляд Генерального прокурора лише після отримання конкурсною комісією підтвердження щодо їх відповідності вимогам законів України «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції», а також щодо отримання допуску до державної таємниці відповідно до Закону України «Про державну таємницю».

Конкурс на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі проводиться публічно, з вільним доступом представників засобів масової інформації, журналістів на засідання конкурсної комісії та із забезпеченням трансляції у режимі реального часу відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії в мережі Інтернет. Інформація про час та місце проведення засідання конкурсної комісії оприлюднюється на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України не пізніше ніж за 24 години до початку засідання.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура розташовується в службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури).

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які

розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору.

Прокурорами вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник та заступник, для заступника та першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язкового погодження керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник і заступник у межах строку, на який їх було призначено, без їхньої згоди не можуть бути переведені до іншого підрозділу Генеральної прокуратури України або до регіональної чи місцевої прокуратури.

Нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України.

Заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1) представляє Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями та іноземними органами влади;

2) організовує діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

3) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

4) визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні;

5) визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою;

6) приймає на роботу та звільняє з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами;

7) в десятиденний строк з дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;

8) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення і узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

9) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [3].

Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судустрою України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Вищий антикорупційний суд:

– здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях;

– аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсуд-

ності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їхньої діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті.

Територіальна юрисдикція (підсудність) Вищого антикорупційного суду поширюється на всю територію України [1].

Висновки

Отже, Україна не перша та не єдина країна, що зіштовхнулася з таким деструктивним явищем для суспільства та держави, як корупція. Необхідність боротьби з корупцією та створення для цього спеціалізованих органів у рамках національного законодавства закріплюють міжнародні нормативно-правові акти щодо боротьби з корупцією. У світі існує велике різноманіття системи спеціалізованих антикорупційних органів, що функціонують у рамках відповідних правових систем. В Україні в систему спеціалізованих органів у сфері боротьби з корупцією нині входять: Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура у складі Генеральної прокуратури України та Вищий антикорупційний суд як постійно діючий вищий спеціалізований суд у системі судустрою України.

Список використаних джерел:

1. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

2. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 05.06.2019 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

3. Про прокуратуру : Закон України від 28.08.2018 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : ратифікована ВР України 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : ратифікована ВР України 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

6. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>.

Статья посвящена сравнительно-правовой характеристике национальных и зарубежных антикоррупционных правоохранительных органов. Освещены международно-правовые основы и опыт зарубежных стран по противодействию коррупционным преступлениям. В статье рассмотрена компетенция национальных и зарубежных антикоррупционных органов как составной части правоохранительных органов.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, специализированные антикоррупционные органы, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Специализированная антикоррупционная прокуратура Украины, Высший антикоррупционный суд.

The article is devoted to the comparative and legal characterization of national and foreign anti-corruption law enforcement bodies. The international legal principles and experience of foreign countries concerning counteraction to corruption crimes are highlighted. The article deals with the competence of national and foreign anti-corruption bodies as an integral part of law-enforcement bodies.

Key words: corruption, fight against corruption, specialized anti-corruption bodies, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine, Highest Anticorruption Court.

