

ШЛЯХИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА СПЕЦСЛУЖБ ПРОВІДНИХ КРАЇН СВІТУ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

WAYS OF USING THE EXPERIENCE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND SPECIAL SERVICES OF THE LEADING COUNTRIES IN THE WORLD IN THE FIELD OF COUNTERING CORRUPTION IN UKRAINE

Дралюк І.М., к.ю.н.,
здобувач кафедри міжнародного права
Національна академія Служби безпеки України

У вказаній статті сформульовано шляхи використання вітчизняними правоохоронними органами та спецслужбами підходів до інституційного та організаційного забезпечення діяльності у сфері протидії корупції, з урахуванням набутого у цій сфері досвіду правоохоронних органів та спецслужб іноземних країн.

Ключові слова: спецслужби, правоохоронні органи, протидія, корупція, досвід іноземних країн.

В указанной статье сформулированы пути использования отечественными правоохранительными органами и спецслужбами подходов по институциональному и организационному обеспечению деятельности в сфере противодействия коррупции, с учетом полученного в этой сфере опыта правоохранительных органов и спецслужб зарубежных стран.

Ключевые слова: спецслужбы, правоохранительные органы, противодействие, коррупция, опыт зарубежных стран.

The article formulates the ways of using Ukrainian law-enforcement agencies and special services approaches to institutional and organizational support of anti-corruption activities. It emphasizes the priority of international experience of law-enforcement agencies and special services of foreign states in the sphere of counteraction to corruption, which acquires special importance at the stage of formation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption as specialized anti-corruption bodies.

Taking into account certain problematic issues, an attempt has been made to develop practical approaches to using the experience of the leading countries of the world by domestic law enforcement agencies and special services in the area of anti-corruption.

The author states that so far the Ukrainian authorities have conducted a sufficiently active anti-corruption policy in the context of improving the current anti-corruption legislation and aligning its provisions with the generally accepted standards that exist in the world, and such measures should lead to a sharp decrease in the level of corruption in Ukraine, but monitoring assessments also do not justify the corresponding hopes and indicate the opposite.

The analysis of the international criminal law regulation against corruption offenses has shown that the overwhelming majority of European special services and special services of the NATO countries have in their arsenal the functions of countering organized crime, and in some countries, functions in the anti-corruption sphere and in the field of pre-trial investigation.

The main types of models of specialized anti-corruption institutes, which include: multi-purpose agencies, are distinguished and characterized; anti-corruption services in the structure of law-enforcement bodies; institutions for preventing corruption, policy development and action coordination. The main forms of institutional provision of counteraction and prevention of corruption in different countries of the world are determined, and examples of organization of counteraction to corruption in law-enforcement bodies and special services of some countries adjacent to Ukraine, in particular Poland, Slovakia and Romania, are considered.

To overcome corruption in Ukraine, the author suggests using the experience of neighboring countries, in particular Poland, Romania and Slovakia, directly with the improvement of the activities of domestic anti-corruption institutions, while combating corruption should be based on understanding the country's specific problems and take into account the stage of its political development. It is concluded that the international experience of counteracting corruption shows that there are certain conditions without which it is virtually impossible to succeed in overcoming corruption, in particular: the political will of the government; independence of the judicial and investigative system of the country; attracting the public, especially associations of citizens and a wide range of independent media, which help to identify corruption offenses.

Key words: special services, law enforcement agencies, counteraction, corruption, experience of foreign countries.

Серед науковців, які досліджували питання використання міжнародного досвіду у сфері інституційного та організаційного вдосконалення діяльності спецслужб та правоохоронних органів, у тому числі окремі складники такої діяльності у сфері протидії корупції, варто назвати О. Бандурка, Д. Заброду, А. Закалюка, М. Камлика, О. Кальмана, О. Костенка, М. Мельника, Т. Момотенко, Є. Невмержицького, О. Овчаренко, А. Онашка, Є. Скулиша, О. Сердюка, В. Трепака, М. Хавронюка та ін.

Аналіз наукової літератури та досліджень фахівців у галузі юриспруденції, а також праць, присвячених питанням використання міжнародного досвіду у сфері інституційного та організаційного вдосконалення діяльності спецслужб та правоохоронних органів, вказує, що нині глибокому дослідженню такого досвіду, зокрема у сфері протидії корупції, приділено мало уваги, особливо визначенню практичних шляхів його використання в Україні. Крім того, пріоритетність міжнародного досвіду у сфері протидії корупції набуває особливої актуальності на етапі становлення Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства із запобігання корупції як спеціалізованих органів протидії корупції.

З огляду на вказані проблемні питання, основною метою цієї статті є вироблення практичних підходів до використання вітчизняними правоохоронними органами та спецслужбами досвіду правоохоронних органів та спецслужб провідних країн світу у сфері протидії корупції.

У зв'язку з необхідністю узгодження діяльності правоохоронних органів та спецслужб України із загальноприйнятими стандартами діяльності аналогічних інституцій країн-членів ЄС та НАТО вкрай актуальним питанням є не тільки належна імплементація відповідних стандартів у галузі законодавчого забезпечення антикорупційної політики держави та відповідних сфер правозастосування у правоохоронній системі, а й впровадження на практиці конкретних шляхів удосконалення вітчизняних правоохоронних інституцій та спецслужб на вказаному напрямі діяльності. З урахуванням вказаного формулювання шляхів використання вітчизняними правоохоронними органами та спецслужбами підходів до інституційного та організаційного забезпечення діяльності у сфері протидії корупції набутий у цій сфері досвід правоохоронних органів та спецслужб іноземних країн дасть змогу удосконалити як в інституційному, так і в організаційному плані, у тому

числі покращити загалом, спроможності вітчизняної правоохоронної системи у сфері протидії корупції.

Вибір Україною курсу на інтеграцію в Європу, транснаціональний характер корупції зумовлюють необхідність під час розробки антикорупційного законодавства орієнтуватися на міжнародно-правові документи і практику протидії зазначеному феномену. При цьому завдання гармонізації українського законодавства вимагає не стільки формального приєднання норм міжнародно-правових документів або безпосереднього відтворення таких положень у національному законодавстві, скільки сприйняття методології, підходів, концепції вирішення вказаних проблем і розробки способів імплементації міжнародних положень [1, с. 135–136].

Водночас, за оцінками постійного представника Міжнародного валютного фонду в Україні Йости Люнсмана, зробленими під час щорічної конференції Fitch Ratings, яка відбулась 15.11.2018 р. у м. Києві, нині в Україні зазначається низька результативність дій влади в боротьбі з корупцією, зокрема вказаний експерт зазначив, що в Україні спостерігається значний прогрес у заснуванні антикорупційних органів, однак ефективність боротьби з корупцією дуже низька: жодного високопосадовця не притягнуто до відповідальності за корупційні діяння, незважаючи на те, що Україна широко сприймається як країна з високим рівнем корупції [2]. У процесі цієї ж конференції інший представник впливових міжнародних інституцій, а саме директор Світового банку з питань України, Білорусії та Молдови Сату Кахконен акцентувала у своєму виступі на тому, що нині спостерігається «високий рівень корупції в Україні та верховенства особистих рішень замість верховенства права – це те, що стримує інвесторів» [2].

Також варто звернути увагу на те, що проведений аналіз розвитку антикорупційного законодавства України довів, що, незважаючи на змістовне нормативно-правове регулювання вказаної сфери, якого було досягнуто за останні роки, наявними залишаються такі негативні чинники, як відсутність консолідованих і послідовних антикорупційних заходів, що фактично перешкоджає ефективній реалізації державної політики в цій сфері. Аналіз вітчизняної правозастосовної практики у сфері протидії корупції свідчить, що у діяльності правоохоронних органів, уповноважених на реалізацію цих заходів, також є недоліки: кожен із них організовує роботу, виходячи з визначених законодавством меж компетенції, власного розуміння ситуації та шляхів виконання покладених завдань. Вказане, як вбачається, і є причиною того, що проблема корупції в державі тривалий час комплексно не вирішується.

Нині можна констатувати, що органи влади України провадили досить активну антикорупційну політику в контексті вдосконалення чинного антикорупційного законодавства та узгодження його положень із загальноприйнятими стандартами, що існують у світі, і такі заходи мали б привести до різкого зниження рівня корупції в Україні, але моніторингові оцінки також не виправдовують відповідних сподівань та вказують на протилежне.

Так, згідно з індексом сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, у 2017 р. Україна вкотре посіла найгірші позиції у відповідних рейтингах, зокрема вона зайняла 130 місце з 180 країн світу з індексом у 30 балів, де 0 балів дорівнює високій корупції, а 100 балів – її відсутності. При цьому першу десятку країн із низькою корупцією у 2017 р. становили Нова Зеландія, Данія, Швейцарія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Сінгапур, Велика Британія, Нідерланди, Люксембург. На жаль, досить високий рівень корупції, за вказаними міжнародними експертними оцінками, залишається за Україною упродовж останніх п'яти років (2012 р. – 26 балів, 2013 р. – 25 балів, 2014 р. – 26 балів, 2015 р. – 27 балів, 2016 р. – 29 балів) [3].

У зв'язку з цим перетворення вітчизняних правоохоронних інституцій на ефективні та гнучкі структури, здатні оперативнo відгукуватись на виклики, що зумовлені динамічно змінюваною криміногенною обстановкою та суспільними процесами, залежить від того, наскільки ефективно вітчизняні правоохоронні органи зможуть впровадити в свою діяльність найбільш дієві практики правоохоронних інституцій інших країн світу, які досягли успіху у цій сфері.

Аналіз міжнародного досвіду кримінально-правового регулювання протидії корупційним правопорушенням свідчить, що більшість європейських спецслужб та спецслужб країн-членів НАТО має у своєму арсеналі функції з протидії організованій злочинності, а в деяких країнах – функції в антикорупційній сфері та сфері досудового розслідування.

Наприклад, варто зазначити, що завдання з протидії корупції та організованій злочинності у межах визначеної компетенції виконують спецслужби Німеччини, Франції, Іспанії, Польщі, Румунії, Словаччини, Ізраїлю, США та Канади.

Аналіз організаційно-правового забезпечення діяльності спецслужб саме європейських країн свідчить, що певні завдання та повноваження у сфері протидії організованій злочинності мають служби внутрішньої безпеки 19 країн (Бельгія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Норвегія, Португалія, Словенія, Франція, Швеція, Хорватія, Естонія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Чехія). При цьому завдання та повноваження у сфері протидії корупції мають служби внутрішньої безпеки 13 європейських держав (Бельгія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Туреччина, Естонія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина та Угорщина), а завдання та повноваження у сфері досудового розслідування мають Австрія, Данія, Естонія, Польща, Фінляндія, Франція та Швеція.

Єдиних підходів до організації діяльності правоохоронних інституцій у вказаних країнах, незалежно від їх членства в ЄС чи НАТО, нині не існує. В основу побудови правоохоронних органів та спецслужб країн – членів ЄС і НАТО здебільшого покладені історичні традиції та набутий власний досвід [4, с. 259–260].

Беручи до уваги наявність у світі великої кількості спеціалізованих інституцій із боротьби проти корупції, розмаїтість їхніх функцій та фактичної діяльності, нелегко скласти повний перелік наявних функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити «найкращу».

Порівняльний огляд різних видів спеціалізованих антикорупційних інституцій, проведений фахівцями ОЕСР, дає змогу виділити їх основні типи: багаточільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції; служби боротьби з корупцією в структурі правоохоронних органів; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

Багаточільові агентства. Ця модель є яскравим прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією – розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування тощо. Важливо підкреслити, що здебільшого кримінальне переслідування залишається окремою функцією. Цю модель часто пов'язують із Незалежною комісією проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування корупційної діяльності у Сінгапурі. Ці приклади надихнули інші країни на всіх континентах до створення подібних організацій у себе. До них належать Литва (Спеціальна служба розслідувань), Латвія (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією), Новий Південний Уельс, Австралія (Незалежна комісія проти корупції), Ботсвана (Директорат боротьби з корупцією

та економічними злочинами) та Уганда (Генеральний інспектор Уряду). У низці країн (Корея, Таїланд, Аргентина і Еквадор) також можна простежити елементи гонконзької та сингапурської моделей.

Служби боротьби з корупцією в структурі правоохоронних органів. У рамках цієї моделі існують різні форми спеціалізованих органів; вони можуть створюватися в органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, або в органах прокуратури. У деяких країнах усі три функції об'єднуються в рамках одного відомства. Ця модель є, мабуть, найпоширенішою у країнах Західної Європи. Прикладами є Норвегія (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища – ОКОКРІМ), Бельгія (Центральне управління боротьби з корупцією), Іспанія (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією), Хорватія (Управління з припинення корупції та організованої злочинності), Румунія (Національний антикорупційний директорат) і Угорщина (Центральне управління розслідування). До цієї категорії також входять відділи внутрішньої безпеки – підрозділи правоохоронних органів із вузькою юрисдикцією виявлення і розслідування корупції серед своїх співробітників. Можна навести два характерних приклади – Німеччина (Департамент внутрішніх розслідувань) та Великобританія (Загін боротьби з корупцією в поліції метрополії).

Інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій. Ця модель включає в себе спеціалізовані інституції, які виконують одну або кілька превентивних функцій, як-от проведення досліджень і аналізу, розроблення і координування політики у сфері боротьби з корупцією, проведення навчання і надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи для її попередження та інші функції. Ці органи зазвичай не мають повноважень правоохоронних органів. Проте вони можуть виконувати спеціальні контрольні функції і 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, функціонують у Франції (Центральна служба із запобігання корупції), колишній югославській Республіці Македонія (Державна комісія запобігання корупції), Албанії (Антикорупційна моніторингова група), Мальті (Постійна комісія проти корупції), Сербії і Чорногорії (Антикорупційне управління), США (Управління з урядової етики), Індії (Центральна служба пильності), Філіппінах (Офіс омбудсмена) і Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби з корупцією) [5, с. 7–8].

Визначивши з основними формами інституційного забезпечення протидії та запобігання корупції у різних країнах світу, варто більш докладно розглянути приклади організації протидії корупції у конкретних країнах світу. І вбачається за доцільне дослідити досвід правоохоронних органів і спецслужб деяких суміжних з Україною країн, зокрема Польщі, Словаччини та Румунії.

У наших найближчих європейських сусідів моніторингові позиції щодо оцінки рівня корупції значно кращі: Білорусь – на 68 місці, Угорщина – на 66-му, Румунія – на 59-му, Словаччина – на 54-му, Чехія – на 42-й сходинці. Польща та взагалі вирвалася в лідери – на 36-му місці [3]. З рейтингу випливає, що Україна, як не прикро, є одною з найбільш корумпованих країн Європи. І це при тому, що з багатьма з європейських країн на початку 90-х років ми починали перехід до ринкової економіки майже одночасно, перебуваючи майже в однакових соціально-економічних умовах. Нині нас обігнали. Наприклад, та ж Польща і Румунія, які займають далеко не перші позиції за показниками боротьби з корупцією серед країн ЄС, є двома великими країнами Східної Європи з населенням

у 20 і 38 мільйони відповідно (населення України – понад 40 млн). Але станом на 2016 р. Польща та Румунія мають ВВП на душу населення вже в кілька разів вищий, ніж в Україні (\$15 тис., \$10 тис. та \$3 тис. відповідно) [6].

Отже, досвід сусідніх країн у сфері протидії корупції має стати тим корисним фундаментом для інституційної розбудови більш ефективної системи протидії вітчизняній корупції та покращення організаційного забезпечення антикорупційної діяльності українських правоохоронних інституцій.

Так, наприклад, у Республіці Польща з 2006 р. діє Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ), яке є спецслужбою з питань боротьби з корупцією в суспільній та економічній сферах, зокрема в державних установах та органах самоврядування, а також із питань боротьби з протиправною діяльністю, що загрожує або суперечить економічним інтересам держави. ЦАБ підпорядковується уряду та наділене процесуальними правами поліції, яка здійснює оперативно-розшукові, контрольні, аналітично-інформаційні заходи, а також проводить розслідування. ЦАБ бореться з корупцією на стику дії публічного та приватного секторів. Робота ЦАБ контролюється Головою Ради Міністрів, який призначає та звільняє з цієї посади керівника ЦАБ за наявності рекомендацій та висновків Президента Республіки Польща, Колегії з питань Спецслужб і відповідної комісії сейму з питань спеціальних служб. До основних сфер та напрямів діяльності ЦАБ належать кримінальне переслідування, запобігання корупції, антикорупційна інформаційна діяльність, оперативна діяльність. З метою здійснення кримінального переслідування працівники ЦАБ наділені повноваженнями поліції, які можуть бути підкріплені шляхом застосування спеціальних засобів та заходів: оперативного контролю, дій під прикриттям, технічного та візуального спостереження, доступу до баз даних тощо. Свої завдання у сфері запобігання корупції ЦАБ виконує шляхом проведення контрольних заходів, що полягають у викритті та протидії випадкам недотримання закону, наприклад, під час прийняття рішень, ведення господарської діяльності особами, що виконують публічні функції, перевірки правильності і достовірності майнових декларацій або декларацій про здійснення господарської діяльності осіб, що виконують публічні функції. Контрольні заходи здійснюються як на підставі щорічного плану, затвердженого начальником ЦАБ, так і на підставі його окремих розпоряджень (позапланові заходи) [1, с. 162–163].

Пріоритетними для правоохоронців у Польщі залишається питання покращення ефективності у виявленні, припиненні та запобіганні міжнародним переказам незаконно придбаних активів, зміцненні міжнародного співробітництва в поверненні активів. Також на державному рівні у Польщі визнано, що запобігати корупції та викоринювати її – це обов'язок усіх держав і задля забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони мають співпрацювати одна з одною за підтримки й участі громадянського суспільства, неурядових організацій, що функціонують на базі громад [7].

У процесі вивчення досвіду спецслужб сусідньої Словаччини з'ясовано, що з метою формування системи ефективного виконання завдань у сфері боротьби з корупцією та ефективної їх координації на урядовому рівні, Постановою Уряду Словацької Республіки № 1359 від 11.12.2002 р. проведено перерозподіл повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері боротьби з корупцією. Зокрема, вказаною Постановою ліквідовано Центральне координаційне управління боротьби з корупцією та Комітет боротьби з корупцією і в Секретаріаті Уряду СР створено відділ боротьби з корупцією, основним завданням якого є координація дій міністерств та відомств у сфері боротьби з корупцією. Крім цього, відповідно до зазначеної Постанови, основні повноважен-

ня по боротьбі з корупцією перейшли від Міністерства фінансів до Міністерства юстиції СР. Відділ боротьби з корупцією Секретаріату Уряду СР виконує, в основному, роль координатора заходів із протидії корупції, безпосередньою їх реалізацією займаються конкретні міністерства та відомства в рамках «Національної програми боротьби з корупцією». Ключові завдання у сфері боротьби з корупцією виконують Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС СР та Словацька інформаційна служба (СІС). Згідно зі звіттом про роботу СІС, у сфері боротьби з корупцією словацька спецслужба спрямовує свої зусилля, насамперед, на отримання інформації про випадки, що свідчать про корупцію під час надання чи отримання державних замовлень, продажу чи оренди державного майна чи майна органів самоврядування, надання державних дотацій, під час виконання своїх службових обов'язків співробітниками силових структур або інших державних органів [8].

Інший наш сусід, Румунія, характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. В Румунії у 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах, 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн євро, 30 млн євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імпунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів [9].

Задля вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на добросовісність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці зазначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [9].

Варто також зазначити, що в Румунії, незважаючи на те, що відповідну антикорупційну структуру (НАДР) було утворено ще у 2002 р., притягувати високопосадовців до відповідальності румунські суди почали тільки з 2013 р., коли структуру очолила прокурор, колишня баскетболістка, яка грала за молодіжну збірну Румунію, – Лаура Ковеші. Результат її відомства нині – 18 міністрів, 5 генералів, 25 нардепів та брат президента. Частка підтвердження обвинувачень НАДР у судах сягає 90%. При тому, що румунські антикорупційники повернули до бюджету більше мільярда в минулому році, бюджет структури доволі скромний – 25 млн євро на рік. Не дивно, що за рівнем довіри населення НАДР обігнало навіть церкву [6].

Повертаючись до досвіду Словаччини, яка займає у «Всесвітньому індексі корупції» 54 місце із 176 можливих і вважається «середньо корумпованою країною». У ній антикорупційні суди були засновані у 2003 р., коли парламент цієї країни під тиском міжнародних організацій прийняв законодавство про спеціальні суди з юрисдикцією, що поширюється на випадки корупції та організованої злочинності. Доводиться констатувати, що незважаючи на їх наявність, ситуація з корупційною складовою частиною в Словаччині радикально не змінюється. Крім того, в деякі роки країна навіть скочувалася у «Всесвітньому рейтингу корупції» вниз. «Усе це наводить на думку, що успіх боротьби залежить не стільки від наявності чи відсутності в державі антикорупційної інфраструктури, скільки від економічних, історичних, культурних та багатьох інших факторів, що лежать зазвичай за межами правового поля», – зазначають аналітики Українського Інституту майбутнього.

Отже, маємо яскраві приклади того, який шлях нам ще доведеться пройти до світлого майбутнього без корупції. У висновку експертів МВФ, який міститься в дослідженні «Україна: вибрані проблеми» (2017), про перспективи антикорупційної боротьби в Україні йдеться: «На основі регіонального досвіду можна стверджувати, що навіть в кращому разі потрібен певний час для досягнення критичного числа засуджень високопосадовців і повернення активів, які б задовольнили громадськість та створили потужний сигнал, що корупційні дії є неприпустимими і матимуть серйозні наслідки для тих, хто їх вчиняє. За відсутності заходів примусового характеру в короткостроковій перспективі, елітні структури, що отримують вигоду через корупційні дії, можуть знайти нові сили, щоб зірвати раніше впроваджені заходи боротьби з корупцією, а широка громадськість може втратити інтерес і довіру до загального процесу реформ». Останнє, на думку експертів, може призвести до суспільного невдоволення і появи політичних сил, які виступають проти реформ [6].

Досвід багатьох зарубіжних правоохоронних інституцій, які опікуються питанням протидії корупції, свідчить, що період їх становлення становить близько 10 років, отже, вітчизняні антикорупційні органи також проходять цей довгий шлях, що, на жаль, не дає підстав для очікування простих рецептів у боротьбі з корупцією. Як свідчить проведене дослідження, задля подолання корупції в Україні необхідно використати, насамперед, досвід сусідніх країн, зокрема Польщі, Румунії та Словаччини, безпосередньо під час удосконалення діяльності вітчизняних антикорупційних інституцій, а саме: зменшення їх кількості, реформатування тих, які є найбільш ефективними з метою збільшення їх коефіцієнта корисної дії, поряд із раціональним використанням їх фінансування, покращення координації і взаємодії між ними, а також залучення до спільних антикорупційних дій найбільш ефективних і вже сформованих інститутів громадянського суспільства. При цьому варто звернути увагу і на те, що боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас міжнародний досвід протидії корупції засвідчує, що є певні умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо: це, зокрема, політична воля уряду, незалежність судової та слідчої систем країни, залучення громадськості, особливо об'єднань громадян та широкого спектру незалежних засобів масової інформації, які сприяють виявленню корупційних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Протидія корупції та організованій злочинності в Україні: теорія і практика діяльності Служби безпеки України: моногр. / П.В. Демчина, Т.Д. Момотенко, І.М. Дралує та ін. Київ: Нац. акад. СБУ, 2016. 340 с.
2. МВФ і СБ відзначають слабкий прогрес України в боротьбі з корупцією. Інформаційне агентство Interfax-Україна. URL: <http://ua.interfax.com/news/economic/545308.html>.
3. Transparency International Corruption Perceptions Index. URL: <http://www.transparency.org>.

4. Дралюк І.М. Міжнародний досвід кримінально-правового регулювання протидії корупційним правопорушенням: шляхи підвищення ефективності правозастосовної діяльності вітчизняних правоохоронних органів. Кримінально-правове регулювання та забезпечення його ефективності: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 18–19 жовт. 2018 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов.ред.), В.І. Борисов (заст.голов.ред.) та ін. Харків: Право, 2018. С. 259–263.

5. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. ОЕСР 2007. 131 с.

6. Поліщук О. Прибрана від корупції Європа теж не одразу будувалася. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2476326-pribrana-vid-korupcii-evropa-tez-ne-odrazu-buduvalasa.html>.

7. Konwencja Narodow Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodow Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. URL: <http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=507>.

8. Узагальнена довідкова інформація про організаційно-правові засади діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб Словацької Республіки у сфері боротьби з корупцією – окремий відбиток. Відомчий документ. Номенклатурна справа. 2011. № 19. Т.4. С. 126–131.

9. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.

УДК 343.126.4

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ PROSECUTOR PARTICIPATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS: HISTORICAL ASPECTS

Ільченко О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства
Сумський державний університет

Вольвач А.А., магістрант
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню історичного розвитку та юридичної природи участі прокурора у кримінальних провадженнях. Визначено походження терміна «прокурор». Розглянуто виникнення первинних функцій прокуратури. Визначено коло осіб, які виконували функції прокурорського нагляду як на території України, так і в світі загалом. Проведено науковий аналіз основних етапів становлення і розвитку інституту прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, етапи становлення і розвиток, історичний процес, функція, нагляд.

Статья посвящена исследованию исторического развития и юридической природы участия прокурора в уголовном производстве. Определено происхождение термина «прокурор». Рассмотрено возникновение первичных функций прокуратуры. Определен круг лиц, которые выполняли функции прокурорского надзора как на территории Украины, так и в мире в целом. Проанализированы основные этапы становления и развития института прокуратуры с точки зрения различных ученых.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, этапы становления и развития прокуратуры, исторический процесс, функция прокурорского надзора.

The article is devoted to research of historical development and legal nature of the prosecutor participation in the criminal proceedings. It was determined the origin of the term “prosecutor”. It was considered that the emergence of the primary prosecutor functions took place in the Ancient World. It was clarified that the legal system and with it certain prosecutor functions, also began to form on the territory of present Ukrainian lands even in ancient times. It was determined the range of persons who had performed the functions of the prosecutorial supervision both on Ukrainian territory and in the world as a whole. It was considered that exactly the prosecutor’s office was first established in France in the 13th century. It was concluded that the official birthday of functions inherent in modern prosecutor’s office on the Ukrainian lands was the day of establishment of Ukrainian Tribunal itself. The main stages of formation and development of the prosecutor institute from the point of view of different scholars were also analyzed. This question is quite debatable. It was noted that for periodization the scientists use a variety of criteria that gives certain individuality to each such research. At the end, it was concluded that the prosecutor institute had undergone a complex historical path of development, evolving from authority that had protected monarch interests, to guarantor of ensuring the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: prosecutor’s office, prosecutor, stages of formation and development of the prosecutor, historical process, function of prosecutor’s supervision.

Метою статті є визначення етапів становлення і розвитку інституту прокуратури в Україні.

Це питання досить ретельно досліджувалося як у зарубіжній правовій літературі, так і вітчизняними вченими. Зокрема, можна визначити Б.В. Ференц, М.І. Мичка, М.І. Сірого, О.М. Литвак, П.В. Шумського, В.П. Лакизюка, О.Р. Михайленка, Ю.С. Шемшученка.

Слово «прокурор» (прокуратор) було запозичено з французької мови (procureur) і походить від латинського procurator, яке перекладається як «доставати», «здобувати», «плікватися» [1, с. 730], procurator – «управитель», «представник».

Виникнення первинних функцій прокуратури відбулось ще за часів Стародавнього Риму. У період правління

імператора Августа стала значущою діяльність прокураторів.

Вперше назву цієї посади можна зустріти в документах, в яких йдеться про події II – I ст. до н. е. Імператор призначив відомого юриста, державного діяча та філософа – Рутілія Руфа Публія – прокуратором Азії, яка на той час була провінцією Риму. На цій посаді Публій вів активну боротьбу зі зловживаннями відступників, вихідцями із соціального прошарку вершників [2, с. 119–256].

Інший прокуратор, Понтій Пілат, був управителем Палестини. Він у певний день з’являвся до Єрусалима, де здійснював нагляд за законністю збирання податків для Римської імперії. Водночас він вимагав від населення хабарів. Саме це і призвело до його відставки [3, с. 764].