

## Василь ДРАГАН

старший помічник  
Генерального прокурора України  
з особливих доручень,  
державний радник юстиції 3 класу

## Зоя ЗАГИНЕЙ

начальник відділу досліджень  
проблем злочинності у сфері  
службової діяльності та корупції  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії  
прокуратури України,  
молодший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, доцент  
trostuk@ukr.net

УДК 343.163

## РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

*Розглядається роль прокуратури ФРН у протидії корупції. На прикладі спеціалізованої прокуратури по боротьбі з корупцією міста Вупперталь (земля Північний Рейн-Вестфалія) визначено особливості її діяльності та функціонування.*

**Ключові слова:** протидія корупції; корупційні злочини; підкуп; спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією ФРН.

**Постановка проблеми.** Як свідчать численні дослідження, корупція – інтернаціональна проблема. Інтенсивність її вияву неоднакова у різних країнах і не залежить від політичного устрою або рівня економічного розвитку. Жодна держава не може бути застрахована від корупції. Навіть у країнах зі стійкими демократичними традиціями, зокрема й у Федеративній Республіці Німеччина (ФРН), періодично виникають масштабні корупційні скандали, де головними дійовими особами є вищі керівники органів влади або міжнародних організацій [1, 111].

У ФРН до 1996 року питання боротьби з корупцією фактично не порушувалось, це поняття не вживалось у жодному німецькому підручнику. І лише у середині 1990-х років німецьке суспільство усвідомило небезпечність корупції, її негативний вплив на всі сфери життя. Поворотним моментом стало

прийняття у 1997 році Закону ФРН «Про боротьбу з корупцією» та набрання ним чинності. Окрім того, у федеральних міністерствах та відомствах німецького уряду було запроваджено антикорупційні заходи, передбачені у спеціальному пакеті документів – Директивах федерального уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах влади [2]. Згідно зі ст. 10.1 цих Директив органи прокуратури мають бути обов'язково поінформовані відповідальними посадовими особами органу або організації про факти вчинення корупційних діянь з метою їх подальшої перевірки і можливого початку кримінального провадження щодо неблагонадійних працівників.

Загалом протидія корупції у ФРН порівняно з іншими європейськими країнами має певні особливості:

1) відсутність єдиної політики з протидії корупції, що зумовлено федеральною політичною системою;

2) відсутність єдиного спеціалізованого антикорупційного органу. У структурі деяких правоохоронних органів передбачено спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією; в адміністративних органах ФРН створено відділення внутрішнього аудиту, омбудсменів або вони мають співробітника, до обов'язків якого належить боротьба з корупцією;

3) нормативно-правова база створюється урядами і парламентами як на федеральному, так і на земельному рівнях;

4) вертикальна підзвітність, наявність механізмів контролю у межах міністерств та адміністративних органів (всередині організації, ієрархія у системі виконавчої влади та нагляд з боку вищестоящих рівнів влади) [3].

Важливе місце у системі органів, які здійснюють протидію корупції, займає прокуратура. Створено спеціалізовані прокуратури по боротьбі з корупцією, які безпосередньо забезпечують реалізацію цього напрямку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні на сьогодні немає наукових досліджень, присвячених проблемі визначення ролі прокуратури ФРН у протидії корупції. Окремі публікації стосуються характеристики прокуратури цієї держави загалом, зокрема праці А. Данилова, В. Додонова, О. Ільченка, Х. Курі, В. Луцика, Н. Наулік, О. Шевцової, Т. Яцківа. Для підготовки статті було використано матеріали, зібрані авторами під час візиту у складі делегації Генеральної прокуратури України до ФРН (міст Дюссельдорф та Вепперталь землі Північний Рейн-Вестфалія) 25–28 листопада 2014 року.

**Мета статті (завдання)** – визначити та охарактеризувати роль прокуратури ФРН у протидії корупції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Досягнення ФРН у сфері протидії корупції неоднозначно оцінюються науковцями. Так, на думку М. Полякова, ФРН – це приклад європейської країни, у якої є серйозні досягнення у сфері протидії корупції [4, 160–171]. Натомість Х. Курі, О. Ільченко, А. Данилов стверджують, що корупція у цій державі досягла величезних масштабів [5, 54]. Незважаючи на таке різне розуміння досягнень ФРН у сфері протидії корупції, все ж, на нашу думку, цій країні вдалося досягти успіхів на цьому напрямі, про що, зокрема, свідчать показники індексу сприйняття ко-

рупції, який щорічно визначається міжнародною організацією Transparency International. Порівняно з 2001 роком, коли Німеччина посідала у рейтингу 20 позицію, ця країна піднялася на 12 місце, що свідчить про зменшення рівня цього негативного явища.

Передусім варто зауважити, що у ФРН існує особлива процедура ратифікації міжнародних договорів, у тому числі у сфері протидії корупції. ФРН ратифікувала лише окремі антикорупційні конвенції, ставши їх повноправним учасником, у той час як багато інших міжнародно-правових актів залишилися нератифікованими, хоча й підписаними. Йдеться, зокрема, про ті базові антикорупційні конвенції, у яких встановлено європейські стандарти щодо створення та діяльності спеціального антикорупційного органу (Конвенція ООН проти корупції, підписана ФРН у 1999 році; Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію, підписана ФРН у 2003 році).

При цьому ФРН імплементувала у національне законодавство рекомендації нератифікованих конвенцій [6, 60]. Однак це не стосується спеціалізованого антикорупційного органу, який у ФРН не був створений як самостійна інституція. Функцію боротьби з корупцією виконують, зокрема, спеціалізовані прокуратури.

У ФРН прокуратура входить до системи органів юстиції, тобто виконавчої влади (міністерства юстиції) [7, 340]. У державі діють Федеральна прокуратура при Верховному Суді, 24 прокуратури при Вищих судах земель та 115 прокуратур при земельних судах [8, 114]. Прокуратури створюються при судах землі, їх очолює керуючий прокурор землі [9, 65; 10, 69]. При Верховних судах земель також створюються прокуратури, які очолюють генеральні прокурори землі. При судах першої інстанції прокуратури не створюються, але можуть діяти філії земельних прокуратур без права юридичних осіб.

У прокуратурах окремих земель можуть створюватися спеціальні відділи по боротьбі з корупцією (зокрема, це відповідний відділ у прокуратурі міста Вупперталь).

В адміністративному окрузі земель ФРН може створюватися лише одна спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, юрисдикція якої поширюється на територію всього округу. Справи про корупцію не можуть бути передані в іншу прокуратуру відповідної землі, оскільки у ній немає інших прокуратур, які спеціалізувалися б на цьому виді злочинності. Однак відповідна справа може бути передана до спеціалізованої прокуратури іншої землі через старшого керуючого прокурора.

Як зазначалося, під час робочого візиту делегації Генеральної прокуратури України до Німеччини ми ознайомилися з роботою спеціалізованої прокуратури по боротьбі з корупцією землі Північний Рейн-Вестфалія, яка функціонує у місті Вупперталь.

Спеціалізованій прокуратурі по боротьбі з корупцією підслідні корупційні злочини, передбачені у розділі 30 «Посадові злочинні діяння» Кримінального уложення (Кримінального кодексу) ФРН (КК ФРН). У цьому розділі встановлено кримінальну відповідальність також і за злочини проти правосуддя (за термінологією КК України). Так, корупційними злочинами є: отримання

вигоди (§ 331), отримання хабара (§ 332), надання вигоди (§ 333), давання хабара (§ 334). Також деякі норми, що передбачають відповідальність за злочини проти правосуддя, можуть свідчити про зловживання посадових осіб, зокрема заподіяння тілесних ушкоджень при виконанні посадових обов'язків (§ 340), неправдиве засвідчення при виконанні посадових обов'язків (§ 348), неправомірне стягнення (завищення) тарифної плати (§ 352), неправомірне завищення розмірів зборів, неправомірне скорочення допомоги (§ 353) [11, 268–276].

Диференціація кримінальної відповідальності за підкуп здійснюється з урахуванням того, чи йдеться про виконання за вигоду (хабар) цілком законних дій, що є обов'язком посадової особи (§ 331), чи про виконання дій незаконних, тобто таких, що суперечать посадовим обов'язкам того, хто отримує хабар (вигоду) (§ 332) [12, 42]. У § 331 КК ФРН не зазначено про характер дій, вчинених за вигоду посадовою особою або суддею. Отже, презюмується їх законний характер. В абзаці першому § 332 КК ФРН встановлено відповідальність за отримання обіцянки прийняття вигоди шляхом вимагання посадовою особою або особою, яка взяла на себе спеціальні обов'язки, пов'язані з державною службою, за те, що ця особа вчинила або вчинить у майбутньому службову дію і тим самим порушила або порушить свої службові обов'язки.

Так само у КК ФРН сконструйовано норми про надання вигоди (хабара) – § 333 та § 334. В абзаці першому § 333 передбачено кримінальну відповідальність особи, яка пропонує, обіцяє чи надає посадовій особі або особі, яка взяла на себе спеціальні обов'язки, пов'язані з державною службою, або солдату збройних сил (Бундесверу) за виконання службових обов'язків вигоди для неї або третьої особи. В абзаці першому § 334 КК ФРН передбачено відповідальність особи, яка пропонує, обіцяє або надає посадовій особі або особі, яка взяла на себе спеціальні обов'язки, пов'язані з державною службою, або солдату збройних сил (Бундесверу) вигоду для неї (нього) або третьої особи як зустрічне зобов'язання за те, що ця особа вчинила чи вчинить у майбутньому службову дію і тим самим порушить або порушила свої службові обов'язки.

Суб'єктом пасивного підкупу (§ 331 та § 332) може бути посадова особа або особа, яка взяла на себе спеціальні обов'язки, пов'язані з державною службою. Поняття спеціального суб'єкта злочину розкрито у § 11 Загальної частини КК ФРН. Згідно з п. 2 цього параграфа посадовою особою визнається той, хто на підставі німецького права є: а) чиновником або суддею; б) перебуває в інших службових відносинах публічно-правового характеру; с) у будь-який інший спосіб залучений до виконання обов'язків адміністративного управління у державному органі чи іншій організації або за їх дорученням незалежно від організаційно-правової форми, обраної для виконання цих обов'язків.

Особою, яка взяла на себе спеціальні обов'язки, пов'язані з державною службою, відповідно до п. 4 § 11 Загальної частини КК Німеччини вважається той, хто не є посадовою особою: а) у державному органі або іншій організації, яка виконує функції адміністративного управління; б) в асоціації або іншому об'єднанні, на підприємстві або в корпорації, що залучені державним органом або іншою організацією до виконання функцій адміністративного

управління, працюють або діють за їх дорученням та мають спеціальні повноваження щодо добросовісного виконання своїх обов'язків відповідно до закону та у законодавчо передбаченій формі.

Категоріями посадових осіб, яким призначається більш суворе покарання у разі отримання вигоди або хабара, у КК ФРН визначено суддів та третейських суддів.

У прокуратурі міста Вупперталь функціонує 8 відділів, один з яких звичайний, а решта – спеціалізовані (у тому числі по боротьбі з організованою злочинністю, у сфері обігу наркотиків, у сфері економіки, боротьби з корупцією, щодо злочинності неповнолітніх та молоді).

Дещо інший порядок співпраці між прокуратурою та поліцією передбачено у випадку вчинення «спеціальних» злочинів (у тому числі пов'язаних із корупцією). Поліція у разі виявлення таких злочинів має негайно повідомити про це прокуратуру. І в цьому випадку слідство передається до прокуратури.

Підставою для відкриття кримінальних проваджень у разі вчинення корупційних злочинів можуть слугувати: а) анонімні повідомлення (у поліції функціонує гаряча лінія, а в деяких землях існують анонімні поштові скриньки. На зв'язку завжди перебуває поліцейський, який пройшов спеціальне навчання у сфері боротьби з корупцією. Він одразу ж запитує особу, чи не бажає вона офіційно повідомити про корупційні злочини); б) звернення конкретної особи; в) повідомлення в засобах масової інформації; г) інформація спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах.

За даними керівника відділу по боротьбі з корупцією прокуратури міста Вупперталь у 2013 році цією прокуратурою було пред'явлено 115 підозр у вчиненні корупційних правопорушень; 41 справу було зупинено у зв'язку з недостатністю доказів; 13 справ зупинено у зв'язку з малозначністю діяння; 13 справ зупинено у зв'язку зі сплатою особою штрафу; щодо 5 осіб було видано кримінальний наказ. Усього за 2013 рік було постановлено 10 обвинувальних вироків, у яких особі призначалося покарання у виді позбавлення волі, та 4 обвинувальні вирокі, в яких особам було призначено штраф. Протягом 2013 року не було постановлено жодного виправдувального вироку у справах про корупцію.

**Висновки.** У Федеративній Республіці Німеччина спеціалізовані прокуратури по боротьбі з корупцією виконують роль спеціалізованого антикорупційного органу, створення якого передбачено у міжнародних антикорупційних конвенціях. Ефективність діяльності державних інституцій ФРН у сфері протидії корупції (у тому числі спеціалізованих прокуратур відповідного профілю) відображено у рейтингу країн світу за рівнем сприйняття корупції, відповідно до якого ця країна посідає 12 місце. При цьому спеціалізовані прокуратури по боротьбі з корупцією ФРН відіграють важливу роль у протидії корупції в державі.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. *Карабанов А.Л.* Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологический аспекты / А.Л. Карабанов, С.К. Мелькин. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 200 с.
2. Директива Федерального правительства по предотвращению коррупции в органах федеральной власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/RL\\_russisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/RL_russisch.pdf?__blob=publicationFile)
3. *Вольф Себастьян* Борьба с коррупцией и гражданское общество в Германии / Вольф Себастьян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hss.de/fileadmin/centralasia/Kirgistan/downloads/Berichte/140124.pdf>
4. *Поляков М.М.* Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Известия Тульского государственного университета: Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2. – Ч. II. – С. 160–171.
5. *Кури Х.* Проблема коррупции в Германии / Х. Кури, О.Ю. Ильченко, А.П. Данилов // Криминология. Вчера, сегодня, завтра. – 2011. – № 23. – С. 52–60.
6. *Артемюв В.Ю.* Сравнительно-правовой анализ имплементации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц / В.Ю. Артемюв // Евразийская адвокатура. – 2014. – № 4 (11). – С. 57–62.
7. *Наулік Н.С.* Правовой статус прокуратуры в конституциях зарубежных країн / Н.С. Наулік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 302. – С. 339–342.
8. *Шевцова О.* Прокурор у кримінальному процесі Федеративної Республіки Німеччина / О. Шевцова // Вісник прокуратури. – 2012. – № 9 (135). – С. 114–124.
9. Организация и деятельность органов прокуратуры зарубежных стран: информационно-аналитический справочник / под общ. науч. ред. проф. С.П. Щербы. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 248 с.
10. *Додонов В.Н.* Прокуратуры зарубежных стран / В.Н. Додонов. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 320 с.
11. *Решетников Ф.М.* Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Ф.М. Решетников. – М.: Юридическая литература, 1994. – 128 с.
12. Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной Республики Германия: научно-практический комментарий и перевод текста закона. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – 312 с.

**Драган В.** Роль прокуратуры у протидії корупції: досвід Німеччини / В. Драган, З. Загиней // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 49–55 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/dragan.pdf>

Василий ДРАГАН,  
Зоя ЗАГИНЕЙ

**РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ:  
ОПЫТ ГЕРМАНИИ**

*Рассматривается роль прокуратуры ФРГ в противодействии коррупции. На примере специализированной прокуратуры по борьбе с коррупцией города Вупперталь (земля Северный Рейн-Вестфалия) определены особенности ее деятельности и функционирования.*

**Ключевые слова:** противодействие коррупции; коррупционные преступления; подкуп; специализированная прокуратура по борьбе с коррупцией ФРГ.

Vasil DRAGAN,  
Zoya ZAGYNEY

## **ROLE GERMAN PROSECUTORS IN COMBATING CORRUPTION**

*Examines the role of the prosecutor's office in Germany in combating corruption. On the example of specialized prosecutors to combat corruption of Wuppertal (North Rhine-Westphalia) The features of its activities and functioning.*

**Keywords:** *fight against corruption; corruption-related crimes; bribery; Specialized Prosecutor's Office to fight corruption in Germany.*