

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/113>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРОКУРАТУР

FOREIGN EXPERIENCE OF ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICES

Макарицька А.І., студентка II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню особливостей створення та функціонування спеціалізованих прокурорських служб для боротьби з корупцією в Іспанії, Хорватії та Румунії, а також їхній вплив на формування антикорупційної прокуратури в Україні. З'ясовано, що кожна з країн має різний рівень корупції, специфічні причини її виникнення та способи боротьби, проте антикорупційні органи функціонують, базуючись на загальних міжнародних моделях та принципах.

Визначено, що корупція – це зловживання довіреною владою в особистих інтересах. Вона негативно впливає на всі сфери суспільного життя, тому створення відповідного спеціалізованого органу в системі прокуратури України забезпечувало б ефективну реалізацію міжнародних стандартів в боротьбі з корупцією, як однією з актуальних проблем на шляху до євроінтеграції. Проаналізовано досвід вказаних європейських країн, зокрема історію формування відповідних антикорупційних прокуратур, їхню компетенцію, вимоги до кандидатів на посади прокурорів та особливості призначення. Також виокремлено окремі елементи на яких ґрунтувалися українські законодавці при створенні Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Зосереджено увагу на результатах діяльності розглянутих органів, та найбільше на дослідженні індексу сприйняття корупції від Transparency International, також зазначено, як змінювався рівень корупції в державі за час існування відповідної антикорупційної прокуратури. Проведений аналіз дає можливість зробити висновок про ефективність запровадження антикорупційної спеціалізації прокуратури. Визначено основні напрямки вдосконалення функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні, розв'язання проблеми кадрового забезпечення, шляхом зміни вимог до кандидатів на посаду прокурора, зміни складу конкурсної комісії, позбавлення політичного впливу при відборі прокурорів САП. Зроблено висновок, що для успішної боротьби з корупцією необхідно забезпечити Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі автономію та самостійність у питаннях міжнародної співпраці. Окрім цього, продовжувати реалізацію антикорупційної стратегії та формування системи незалежного суду, задля наближення до міжнародних стандартів.

Ключові слова: корупція, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, боротьба з корупцією, міжнародний досвід, антикорупційна прокуратура, міжнародне співробітництво.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the creation and functioning of specialized prosecutorial services to fight corruption in Spain, Croatia and Romania, as well as their influence on the formation of the anti-corruption prosecutor's office in Ukraine.

It was found that each country has a different level of corruption, specific causes of its occurrence and methods of combating it, however, anti-corruption bodies function based on common international models and principles. It was determined that corruption is the abuse of entrusted power in personal interests. It negatively affects all spheres of public life, therefore the creation of a corresponding specialized body in the prosecutor's office of Ukraine would ensure the effective implementation of international standards in the fight against corruption, as one of the urgent problems on the way to European integration. The experience of the specified European countries was analyzed the history of the formation of the relevant anti-corruption prosecutor's offices, their competence, requirements for candidates for the positions of prosecutors, and specifics of appointment. Separate elements on which the Ukrainian legislators were based when creating the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are also highlighted.

Attention is focused on the results of the activities of the bodies in question, most of all on the research of the corruption perception index from Transparency International, it is also indicated how the level of corruption in the state has changed during the existence of the relevant anti-corruption prosecutor's office. The conducted analysis makes it possible to draw a conclusion about the effectiveness of the introduction of anti-corruption specialization of the prosecutor's office. The main directions for improving the functioning of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in Ukraine have been determined. It was concluded that for a successful fight against corruption, it is necessary to provide the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with autonomy and independence in matters of international cooperation. In addition, to continue the implementation of the anti-corruption strategy and the formation of an independent court system, in order to approach international standards.

Key words: corruption, Specialized anti-corruption prosecutor's office, fight against corruption, international experience, anti-corruption prosecutor's office, international cooperation.

Вклад основного матеріалу. Корупція є складним та багатоаспектним соціальним явищем, що існує в різних сферах життя та утворює перешкоди для створення демократичної, правової держави. Міжнародний рух Transparency International визначає корупцію як зловживання довіреною владою в особистих інтересах [1]. Зважаючи на українське законодавство, а саме ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» це «використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції/такої вигоди для себе чи інших осіб». Коло осіб, на яких поширюється дія вказаного закону є доволі великим, проте у підпункті «е» пункту 1 частини 1 ст. 3 визначено, що прокурор входить до суб'єктів, на яких розповсюджується його дія [2].

Корупція є однією з актуальних проблем як українського суспільства, так і світової спільноти. Це явище породжує недовіру громадян до влади, посилює соціальну нерівність та напруженість, створює проблеми в економічному секторі країни, може загрожувати національній безпеці та навіть життю людей. Таким чином, корупція завдає шкоди всім сферам життя людини, ставить під загрозу політичну систему, соціальну справедливість, суспільні цінності та інтереси. Для України створює перешкоди на шляху до євроінтеграції, тому боротьба з корупцією повинна залишатися однією з основних напрямків державної політики.

Відповідно до ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка ратифікована Україною – кожна Держава – учасниця забезпечує наявність органу чи органів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів [3]. За Стамбульським пла-

ном дій з боротьби проти корупції для України від 21 січня 2004 року було рекомендовано створити прокуратуру для боротьби з корупцією [с. 3, 4]. Вона необхідна для виконання певних функцій: підтримання публічного обвинувачення в суді, здійснення нагляду за дотриманням законів при оперативно – розшуковій діяльності, досудовому розслідуванні, представництва інтересів громадян або держави у правопорушеннях, що пов'язані із корупцією.

Грунтуючись на окреслених рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку, Верховна Рада України прийняла Закон України про внесення змін до ЗУ «Про прокуратуру» від 02.07.2015, що передбачали створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Під час утворення САП було використано міжнародний досвід діяльності відповідних прокуратур, з огляду на успішну реалізацію ними антикорупційної політики. Водночас САП все ще стикається з низкою проблем під час безпосереднього виконання своїх повноважень та недоліками правового регулювання. З метою подальшої ефективної реалізації інституту антикорупційної прокуратури в Україні та перетворення його в потужний механізм боротьби з корупцією необхідно впровадити в національне законодавство окремі аспекти закордонного досвіду діяльності даного інституту, задля відповідності національної системи до міжнародних стандартів. З огляду на вищевказане пропонуємо розглянути моделі існування спеціалізованих прокуратурських служб в Іспанії, Румунії та Хорватії.

Корупція в Іспанії переважно пов'язана з фінансуванням політичних партій. Після розголосу та корупційних скандалів початку 1990-х, було прийнято нове законодавство про боротьбу з корупцією та засновано Спеціальну прокуратуру з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією (АКПО). Служба була заснована в 1995 році, як структурний підрозділ Державної прокуратури Іспанії. Після змін до Органічного закону Іспанії «Про службу державного обвинувачення» 2007 року, згідно з п. 2 ст. 19 АКПО змінила назву на Службу прокурорів з боротьби проти корупції та організованої злочинності (далі – ПСКОЗ).

ПСКОЗ розслідує та підтримує державне обвинувачення у справах особливої важливості, пов'язані з економічними злочинами, вчиненими державними службовцями, під час виконання своїх повноважень, що пов'язані з корупцією. До її компетенції належать злочини проти державної власності, контрабанда, злочини в сфері валютного контролю; злочини зловживання державним становищем, зловживання та нецільового використання конфіденційної інформації; розкрадання державної власності; здійснення незаконного впливу; хабарництво; заборонена діяльність державних службовців та інші [с. 93, 7].

Керівником Служби є Головний прокурор, що призначається Урядом за поданням Генерального прокурора після консультації із членами Ради Генерального прокурора. ПСКОЗ повідомляє Генерального прокурора про всі справи, що знаходяться у її провадженні та зміни з ними. А Генеральний прокурор зі свого боку кожні пів року направляє звіти до Ради Генеральних прокурорів та Колегії судових прокурорів. Протягом свого існування Служба прокурорів з боротьби проти корупції та організованої злочинності провела розслідування та кримінальне переслідування щодо декількох гучних справ.

За 10 років індекс сприйняття корупції (СРІ) в Іспанії виріс від 4.35 в 1995 році до 7 у 2005 році (коли 10 – це відсутність корупції) [8; 9]. Згідно з дослідженням Transparency International у 2021 році індекс сприйняття корупції в Іспанії становить 61 зі 100 [10].

Утворення антикорупційних органів у Хорватії пов'язане з початком демократичного шляху країни. Під тиском громадянського суспільства та міжнародних організацій, у 2002 році вперше була затверджена антикорупційна стратегія. У жовтні 2001 року набрав чинності

Закон про утворення Управління з припинення корупції та організованої злочинності – УПКОЗ (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala – USKOK) в структурі Державної прокуратури Хорватії. Управління займається керівництвом та наглядом за розслідуванням офіцерами поліції злочинів, що пов'язані з корупцією та організованою злочинністю і підтримує публічне обвинувачення.

До компетенції УПКОЗ належать правопорушення, що пов'язані з хабарництвом в публічному/приватному секторі, зловживання впливом, службовими повноваженнями, зловживання під час процедур банкрутства, недобросовісної конкуренцією в зовнішньо-торговельних операцій, легалізацією доходів, що отримані злочинним шляхом; перешкоджанню збиранню доказів; тиск на посадових осіб, що беруть участь у відправленні правосуддя; перешкоджанню виконанню посадовою особою своїх посадових обов'язків; напад на посадову особу, якщо це діяння пов'язане з корупцією та інші.

Управління УПКОЗ здійснює Керівник, призначений на 4 роки, що одночасно є заступником Генерального прокурора Хорватії. Перед призначенням Керівника Генерального прокурора має погодити кандидатуру з міністром юстиції та Радою державних прокурорів. Кандидати на заміщення посад спеціальних прокурорів повинні скласти кваліфікаційний іспит, та мати досвід роботи не менше 8 років на посаді прокурора, судді, юриста чи офіцера слідчих органів кримінальної юстиції.

У 2002 році індекс сприйняття корупції в Хорватії становив 3.8, що свідчить про достатньо високий рівень корупції в країні [11]. Дослідження Transparency International 2021 року визначили індекс 47 (зі 100 можливих) [10]. За період з 2012 до 2021 року найбільшого значення країна досягла у 2015 році – 51 [12]. Створення антикорупційної прокуратури – Управління з припинення корупції та організованої злочинності сприяло позитивній динаміці у протидії корупції. Проблемами залишаються матеріальне забезпечення та брак кваліфікованих кадрів, що володіють потрібними професійними навичками та принциповістю щодо виконання покладених на них обов'язків.

Під впливом виокремлення в структурі прокуратури спеціалізованого підрозділу в системі Іспанії та Хорватії, таке управління було створено і в Румунії. Румунський національний антикорупційний Директорат (далі – НАД) був створений 2006 року в результаті реорганізації Національної прокуратури з боротьби проти корупції. Директорат є структурним підрозділом Прокуратури при Вищому касаційному суді, залишаючись незалежним у відносинах з іншими судами, державними органами влади. Очолює НАД Головний прокурор, який за посадою прирівнюється до заступника Генерального прокурора при Касаційному суді. Президент за поданням Міністра юстиції після узгодження з Вищою радою суддів призначає як Головного прокурора НАД, його заступників, так і головних прокурорів територіальних відділень.

Прокурором НАД може бути особа, що має стаж прокурора чи судді не менше ніж 6 років. Кандидати обираються комісією під час інтерв'ю. Комісія складається з 3 прокурорів НАД і експертів з психології та підбору кадрів.

НАД розслідує корупційні правопорушення, якщо вартість хабара становить понад 10 000 євро; правопорушення, що прирівняні до корупції якщо розмір завданої шкоди становить більше ніж 200 000 євро; якщо такі категорії злочинів, вчинені особами, що займають високі державні посади; правопорушення, прямо пов'язані з корупцією; злочини проти фінансових інтересів Європейських Спільнот; серйозні економічні злочини, якщо завдана шкода становить більше як 1 млн. євро.

До основних завдань Національного антикорупційного директорату належать проведення кримінальних розслідувань та переслідувань справ серйозних корупційних правопорушень, керування та нагляд за проведенням роз-

слідувати, що проводяться офіцерами судової поліції, що прикріплені до НАД, представництво у судах у справах стосовно правопорушень, що належать до компетенції НАД. Щороку Директорат подає звіт Міністру юстиції та Вищій Раді судівництва.

За десять років діяльності (2009–2019 рр.) Директорат скерував до суду обвинувальні акти щодо 9 275 осіб, з яких 5 573 засуджено. Список засуджених включає 18 міністрів та 1 прем'єр-міністра. У період, коли НАД очолювала Лаура Ковеші агентство скерувало до суду на 50% більше обвинувальних актів, ніж у попередні роки, при цьому відсоток засуджених зменшився з 92% до 62%. Було засуджено 37 високопосадовців, серед яких 9 міністрів та колишніх міністрів, 27 депутатів парламенту Румунії та 1 депутат Європейського парламенту [с. 4–5, 16].

Індекс сприйняття корупції у Румунії, за час існування Національного антикорупційного директорату змінювався так: 2006 рік – 3.1 (від 0 – найвищий рівень корупції до 10 – відсутність корупції) та 84 місце в загальному рейтингу [13], 2021 р. – 45 (де 0 – найвищий рівень корупції, 100 – відсутність корупції) 66 місце відповідно [10].

Досліджуючи особливості становлення та функціонування антикорупційних прокуратур у світі, варто згадати і про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру в Україні (далі – САП), що формувалась на їхньому досвіді. САП утворено як самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора, що підпорядковується керівнику САП, який одночасно є заступником Генерального прокурора, за прикладом Хорватії. Виконуючи свою роботу САП взаємодіє з іншими підрозділами Офісу Генерального прокурора, Національного антикорупційного бюро (НАБУ), Тренінговим центром прокурорів України, прокурорами всіх рівнів, правоохоронними та іншими державними органами [17].

На САП покладено виконання відповідних функцій, що зазначені в ст. 131-1 Конституції України та уточнені згідно з повноваженнями органу в Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора. Виділяємо відповідні функції:

1. Підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, що розслідувались НАБУ.

2. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України.

3. Представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави [20].

Прокурори САП призначаються керівником САП за результатами відкритого конкурсу, що проводиться публічно, з вільним доступом журналістів та із забез-

печенням трансляції в режимі реального часу. Прокурором Спеціалізованої Антикорупційної прокуратури може бути особа, що має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше 5 років та володіє державною мовою. Конкурсна комісія складається з 4 осіб, визначених Радою прокурорів України та 7 осіб, визначених Верховною Радою. Члени конкурсної комісії повинні володіти високими професійними та моральними якостями, мати досвід у запобіганні корупції, не займати політичних посад чи бути державними службовцями, депутатами, військовослужбовцями або працівниками правоохоронних органів [17].

Після створення Україною органів задля боротьби з корупцією, серед яких Спеціалізована Антикорупційна прокуратура, індекс сприйняття корупції підвищився з 26 у 2014 році до 33 у 2020 [14]. У дослідженні Transparency International за 2021 український CPI знизився до 32, причиною цього також стала затримка призначення керівника САП на понад рік, через значну дискредитацію конкурсу [18]. Водночас, 28 липня 2022 року Генеральний прокурор – Андрій Костін підписав наказ про призначення Олександра Клименка новим керівником Спеціалізованої Антикорупційної прокуратури [19]. Таке призначення дає можливість Україні продовжити антикорупційну реформу, активізувати роботу САП та наблизитися до членства в Європейському Союзі.

Висновки Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, що антикорупційна прокуратура в Україні є важливим та необхідним органом для боротьби з корупцією. Даний інститут спеціалізованої прокуратури формувався за прикладами інших країн, в тому числі і розглянутих Іспанії, Хорватії та Румунії. Проте й надалі Україні варто зважати на позитивні та негативні аспекти діяльності закордонних служб і враховувати їх задля подальшої ефективності власної роботи. Оскільки зараз САП стикається з проблемою кадрового забезпечення, в майбутньому варто змінити деякі критерії під час зайняття відповідних посад: досвід роботи не загалом в галузі права, а лише на відповідних посадах прокурора, судді чи органах кримінальної юстиції, за прикладом Хорватії. Для посилення самостійності та незалежності САП необхідно переглянути склад комісії, що обирає відповідних прокурорів: дати можливість прокурорам САП брати участь при відборі своїх колег, як це втілили в Румунії. Для усунення будь-якого політичного впливу скасувати делегування відповідних осіб для таких комісій Верховною Радою чи Радою прокурорів. При наданні Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі повноцінної автономії, забезпеченні самостійності у питаннях міжнародної співпраці, формування незалежної судової влади в національній правовій системі та внесення відповідних змін до законодавства дадуть можливість Україні досягти помітних успіхів у боротьбі з корупцією та наблизитися до міжнародних стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. What is corruption? *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (дата звернення: 20.11.2022).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 25.11.2022).
3. Конвенція Організація Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. / Організація Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 25.11.2022).
4. Стамбульський план дій з боротьби проти корупції від 21.04.2004 р. / Організація економічного співробітництва та розвитку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text (дата звернення: 25.11.2022).
5. Проневич О. С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268.
6. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Париж : Організація економічного співробітництва і розвитку, 2007. 131 с. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/3997270.pdf> (дата звернення: 25.11.2022).
7. Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні : матеріали міжнародного науково-практичного семінару. Київ, 2008. 143 с. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/lawenforcement/41651559.pdf> (дата звернення: 25.11.2022).
8. Corruption Perceptions Index 1995. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/1995> (дата звернення: 25.11.2022).

-
9. Corruption Perceptions Index 2005. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2005> (дата звернення: 25.11.2022).
 10. Corruption Perceptions Index 2021. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата звернення: 25.11.2022).
 11. Corruption Perceptions Index 2002. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2002> (дата звернення: 25.11.2022).
 12. Corruption Perceptions Index 2015 Croatia. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/hrv> (дата звернення: 25.11.2022).
 13. Corruption Perceptions Index 2006. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2006> (дата звернення: 25.11.2022).
 14. Corruption Perceptions Index 2014 Ukraine. *Transparency International* : веб-сайт. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/ukr> (дата звернення: 25.11.2022).
 15. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2010. Вип. 22. С. 3–12. URL: [file:///C:/Users/comp/Downloads/boz_2010_22_1%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/comp/Downloads/boz_2010_22_1%20(2).pdf) (дата звернення: 20.11.2022).
 16. Центр економічної стратегії. Як врятувати антикорупційну реформу в Україні (базуючись на досвіді Румунії)? : аналіт. доп. Київ, 2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/StateWatch-UA.pdf> (дата звернення: 23.11.2022).
 17. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv#n1728> (дата звернення: 30.11.2022).
 18. Індекс сприйняття корупції – 2021. *Transparency International Ukraine* : веб-сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-sprinyattya-koruptsiyi-2021/> (дата звернення: 30.11.2022).
 19. Генеральний прокурор представив колективу нового керівника САП. *Офіс Генерального прокурора* : веб-сайт. URL: <https://www.gr.gov.ua/ua/posts/generalnii-prokuror-predstaviv-kolektivu-novogo-kerivnika-sap> (дата звернення: 30.11.2022).
 20. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: Наказ від 05 березня 2020 р. № 125 / Офіс Генерального прокурора. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 30.11.2022).