

ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

О.А. УЛЮТІНА, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: ulutinaea@gmail.com

Анотація. У статті досліджується інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні, а також порівнюється із правовим забезпеченням інституту антикорупційної прокуратури в зарубіжних країнах.

Визначається, що створення Спеціалізованої прокуратури України (САП України) відбулося саме в часи, коли було прийнято ряд антикорупційних законів так званий «антикорупційний пакет», що став основною вимогою Європейського Союзу щодо подальшої інтеграції України як її члена.

Досліджено, що САП України займає належить особливе місце в системі кримінальної юстиції України, і будучи частиною системи органів прокуратури наділена особливими повноваженнями, які суттєво відрізняють її від інших структурних елементів означеної системи. Натомість, саме належність до прокуратури та організаційна підпорядкованість та залежність від керівництва Генеральної прокуратури України, на думку багатьох експертів, науковців є суттєвою проблемою, що суттєво впливає на ефективність роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України.

Зроблено висновки, що поява інституту САП України об'єктивно зумовлена прагненням суспільства створити ефективний державний антикорупційний механізм кримінального переслідування корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили. Аналіз зарубіжної теорії та практики прокурорської діяльності дає підстави стверджувати, що легітимізація спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окремих європейських країнах ґрунтується на правовому постулаті ліберальної конституційно-правової доктрини щодо невизнання абсолютного характеру засад єдності та ієрархічної залежності органів прокуратури та їх похідного характеру від конституційних принципів верховенства права, законності та незалежності.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, корупція, спеціалізована антикорупційна прокуратура, корупція, антикорупційна реформа

Актуальність.

Одним із найважливіших завдань сучасної української держави у процесі реформування правових, політичних та економічних відносин, що супроводжують демократичні перетворення, є запобігання та протидія корупції. Одним із ключових з позиції протидії корупційним злочинам є Спеціалізована антикорупційна прокуратура як орган, що забезпечує взаємодію інших структур.

Варто відмітити, що створення Спеціалізованої прокуратури України (САП України) відбулося саме в часи, коли було прийнято ряд антикорупційних законів так званий «антикорупційний пакет», що став основною вимогою Європейського Союзу щодо подальшої інтеграції України як її члена.

Крім того, САП України займає належить особливе місце в системі кримінальної юстиції України, і будучи частиною системи органів прокуратури наділена особливими повноваженнями, які суттєво відрізняють її від інших структурних елементів означеної системи. Натомість, саме належність до прокуратури та організаційна підпорядкованість та залежність від керівництва Генеральної прокуратури України, на думку багатьох експертів, науковців є суттєвою проблемою, що суттєво впливає на ефективність роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України.

В той же час, можна звернути увагу, що зарубіжні країни, на відміну від України досить довгий час показують в цілому високі показники результативності у діяльності антикорупційних органів в цілому та інституту антикорупційної прокуратури, зокрема. Тому, актуальність даного досліджен-

ня і полягає у тому, щоб здійснити порівняльний аналіз діяльності САП України з його відповідністю чи відмінністю у діяльності антикорупційної прокуратури зарубіжних країн.

Метою даного дослідження виступає порівняльно-правовий аналіз діяльності САП України та зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень та публікацій вказує на достатньо велику актуальність у дослідженні даного питання і зокрема воно піднімається та досліджувалося у працях, таких науковців: Вандін Є.В., Ковальчук І.С, Кручок А.Б., Лапкін А.В., Проневич О.С., Руденко М. В., Дем'янчук В.А., Т. П. Яцик, Д.Г. Заброда, М. І. Камлик, М. І. Мельник, О. О. Онищук, Н. О. Рибалка, М.І. Хавронюк, Карпунцов В. В., Рибалка Н. О, Іванцова А. В, Бабкова В. С., та інші.

Результати.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури та Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас у зазначеному законі не враховані інші органи, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики. Так, на сьогодні також створені та діють Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, формуються Вищий антикорупційний суд та Державне бюро розслідувань («Про запобігання корупції», 2014).

Ключовими інституційними елементами комплексного реформування вітчизняної системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів, порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів стало створення спеціалізованих антикорупційних органів. Ними є органи виконавчої влади (Світличний & Башкатова, 2019).

Одним із стратегічних завдань української держави є входження до європейського політичного і правового простору, що обумовлює необхідність здійснення системних реформ у всіх сферах суспільних відносин (Світличний, 2019).

Прокуратури у деяких європейських державах, які мають схоже з прокуратурою України коло повноважень, характеризуються самостійним статусом. Не існує загальновизнаної єдиної моделі місця і ролі прокуратури в системі державної влади, яка вважалася б ідеальною і пропагувалася б міжнародними організаціями.

Варто відмітити, що Конституція України 1996 р. не віднесла прокуратуру до законодавчої, виконавчої і судової гілок державної влади, вона займала самостійне місце в системі державних органів.

Реформування кримінальної юстиції в Україні спонукало законодавця визначити новий вектор розвитку прокуратури в Україні. Відповідно до вимог Європейського співтовариства, галузевий Закон від 14 жовтня 2014 р. визначає правовий статус нової прокуратури України, а тому не випадково у ст. 1 Закону проголошено мету діяльності прокуратури України. Відповідно до Закону прокуратура становить єдину систему. Єдність означає тісний зв'язок, згуртованість, цілісність, неподільність; поєднання в одному цілому,

нерозривність зв'язку. Систему прокуратури України визначено у статті 7 цього Закону і її становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (ч. 1 ст. 7 Закону про прокуратуру).

САП є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, якого утворено 22 вересня 2015 р. наказом Генерального прокурора України. До її функцій віднесено: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження; забезпечення у межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними

правопорушеннями; здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва.

Про доцільність створення спеціалізованого органу по боротьбі з корупцією при прокуратурі свідчить позитивний досвід європейських країн. Для прикладу, в Румунії функціонує Антикорупційна прокуратура, а якщо точніше, то Національне Антикорупційне Управління (DNA). Ця структура, яка володіє правосуб'єктністю, функціонує в рамках прокуратури, яка перебуває при Верховному касаційному і кримінальному Суді, уповноважена вести судове переслідування і розслідування серйозних корупційних злочинів. Її було сформовано у 2005 р. на базі колишньої Національної Антикорупційної Прокуратури, створеної у 2002 р. Національне Антикорупційне Управління (DNA), що функціонує в рамках прокуратури, знаходиться при Верховному касаційному і кримінальному Суді. При цьому також слід зазначити наявність єдиної структури у складі поліції Румунії, уповноваженої проводити розслідування корупційних справ, Генерального Антикорупційного Управління (DGA), що займається попередженням і виявленням правопорушень, пов'язаних з корупцією, здійснюваних співробітниками Міністерства внутрішніх справ («Emergency Ordinance № 43...»).

Запровадження функціонування в Україні САП, функціонування якої зумовлено високим рівнем корупції в Україні та досвідом існування подібних прокуратур у країнах-членах Європейського союзу (Іспанія, Румунія та ін.). Актуальність та необхідність таких нововведень в Україні підтверджується результатами соціологіч-

них досліджень, наприклад, згідно з дослідженням Global Corruption Barometer, здійсненого міжнародною організацією Transparency International 2013 р., 36 % українців готові були вийти на вулицю, протестуючи проти корупції.

Варто відмітити, що досвід країн-членів ЄС є надзвичайно актуальним для цього дослідження.

По-перше щодо спростування негативних думок стосовно існування спеціалізованих прокуратур, то, як свідчить аналіз, ці прокуратури у більшості європейських держав не просто функціонують, а функціонують успішно:

- у Данії – спеціальна прокуратура по переслідуванню міжнародних злочинів, бюро по серйозних шахрайствах, очолюване спеціальним прокурором;
- у Словенії – у структурі Генеральної прокуратури створено особливу групу державних прокурорів, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами злочинності (організована злочинність, відмивання грошей тощо);
- в Італії – у Верховному Касаційному суді при Генеральному прокуророві і при всіх прокуратурах трибуналів, місцем перебування яких є головні міста округів, створене Національне управління по боротьбі з мафією (Direzione Nazionale Antimafia) і відповідні його управління, на яких покладено координацію слідством у сфері організованої злочинності;
- у Румунії – Національна антикорупційна прокуратура, що діє під наглядом Генерального прокурора;
- в Іспанії – спеціальна прокуратура з попередження і припинення незаконної торгівлі наркотиками, спеціальна окружна прокуратура

- з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією;
- у Швеції – Шведське Національне Бюро по економічних злочинах, до якого крім прокурорів входять слідчі по економічних справах і співробітники поліції). Створення таких спеціалізованих прокуратур зумовлено об'єктивною необхідністю здійснення наглядової діяльності у певних сферах, що мають особливу важливість для суспільства і держави і що характеризуються такою специфікою, яка не може бути повною мірою освоєна територіальними органами прокуратури (Руденко, 2000: 52).

Щодо Іспанії та її антикорупційної прокуратури, то Відповідно до ст. 12 органічного Закону Іспанії «Про Службу державного обвинувачення» від 1981 р. закріплено вичерпний перелік органів Служби державного обвинувачення, що включає спеціалізовані служби прокурорів, Службу державного обвинувачення з протидії незаконному обігу наркотиків та Службу державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності. Законом передбачено значну автономію антикорупційної прокурорської служби у межах прокурорського відомства. Керівником Служби державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності є головний прокурор, який призначається урядом за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора. Спеціальні прокурори призначаються за аналогічною процедурою (Проневич, 2015: 263).

Роль спеціалізованого антикорупційного органу у Німеччині виконують спеціалізовані прокуратури по боротьбі з корупцією, яким підслідні корупційні злочини, передбачені у

розділі 30 «Посадові злочинні діяння» Кримінального уложення (Драган & Загиней, 2015: 53).

Існування таких прокуратур у цій країні можна вважати прикладом «внутрішньої спеціалізації» органів прокуратури щодо протидії корупції, оскільки вони створюються як відділи прокуратур земель. У Грузії, наприклад, відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також спецпідрозділи у прокуратурах, проте відповідні повноваження фактично покладено на Слідче управління Генеральної прокуратури, яке має основні повноваження з проведення розслідувань корупційних злочинів (Мельник, 2015: 91). Отже, у цій державі відмовились як від зовнішньої, так і вираженої внутрішньої спеціалізації, поклавши антикорупційні функції на один із ординарних підрозділів органів прокуратури.

Доктор юридичних наук, проф. О. С. Проневич у своїй статті «Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції» провівши комплексний аналіз зарубіжних антикорупційних інституційно-функціональних моделей, прийшов до висновку, що можна виокремити три типи державних інституцій антикорупційної спрямованості, а саме: багато цільових державних агентств, уповноважених на реалізацію низки функцій у сфері протидії корупції; спеціалізованих антикорупційних служб у складі правоохоронних органів; самостійних профільних антикорупційних інституцій. У провідних європейських країнах найбільшого поширення набула друга модель, що передбачає створення автономних спеціалізованих антикорупційних служб у складі поліції (наприклад, Центральне управління

боротьби з корупцією федеральної поліції Бельгії, Національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища Національного директорату поліції Норвегії тощо) або прокуратури (Проневич, 2015: 264).

В окремих європейських країнах, таких як Іспанія, Хорватія, Румунія, Швеція, Австрія, Литва, Молдова, запроваджена антикорупційна спеціалізація прокурорів (Іванцова, 2016: 60).

Висновки і перспективи.

Поява інституту САП України об'єктивно зумовлена прагненням суспільства створити ефективний державний антикорупційний механізм кримінального переслідування корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили. Аналіз зарубіжної теорії та практики прокурорської діяльності дає підстави стверджувати, що легітимізація спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окремих європейських країнах ґрунтується на правовому постулаті ліберальної конституційно-правової доктрини щодо невизнання абсолютного характеру засад єдності та ієрархічної залежності органів прокуратури та їх похідного характеру від конституційних принципів верховенства права, законності та незалежності.

Щодо особливостей міжнародного досвіду функціонування антикорупційної прокуратури, то варто все ж таки вивести Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з підпорядкування Генеральній прокуратурі України, що дозволить створити автономну, незалежну систему антикорупційних органів: досудового антикорупційного розслідування,

прокурорського процесуального керівництва розслідуванням та судового антикорупційного розгляду з обов'язковим підтриманням публічного обвинувачення.

Список використаних джерел

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 13.02.2021 р.).
2. Світличний О., Башкатова В. Національне агентство з питань запобігання корупції: адміністративно-правовий статус. Право. Людина. Довкілля. 2019. 10(3). С. 103–109.
3. Світличний О.П. Судова реформа в Україні та її вплив на охорону прав інтелектуальної власності. Право. Людина. Довкілля. 2019. 10(1). С. 102–107.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 13.02.2021 р.).
5. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=198845 (дата звернення 13.02.2021 р.).
6. Emergency Ordinance № 43 from April 4th 2002 regarding the National Anticorruption Prosecutor's Office. URL: <http://europeandcis.undp.org> (дата звернення 13.02.2021 р.).
7. Руденко Н. Специализация прокуратуры в Украине. Законность. 2000. № 8. С. 50–52.
8. Проневич О.С. Институт специализированной антикоррупционной прокуратуры в европейской державно-правовой традиции. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268.
9. Драган В., Загинея З. Роль прокуратури у протидії корупції: досвід Німеччини. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 49–55.

10. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 4. С. 85–93.
11. Іванцова А. В. Міжнародний досвід та проблеми розвитку спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф, м. Харків, 15.04. 2016 р.: у 2-х т. / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2016. Т. 1. С. 60–64.
- Ukraine: Order of the General Prosecutor's Office of Ukraine of April 12, 2016 № 149. Available at: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=198845 (in Ukrainian).
6. Emergency Ordinance № 43 from April 4th 2002 regarding the National Anticorruption Prosecutor's Office. Available at: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/316BEB19-F203-1EE9-B00DB-B87E381F895> (in English).
7. Rudenko, N. (2000). Specialization of the Prosecutor's Office in Ukraine. *Legality*, 8: 50–52 (in Russian).
8. Pronevich, O. S. (2015). Institute of specialized anti-corruption prosecutor's office in the European state and legal tradition. *Law Forum*, 1: 261–268 (in Ukrainian).
9. Dragan, V. & Zaginey, Z. (2015). The role of the prosecutor's office in combating corruption: the experience of Germany. *Scientific journal of the National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine*, 2: 49–55 (in Ukrainian).
10. Melnyk, R. (2015). Reforming anti-corruption institutions in Georgia. *Scientific journal of the National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine*, 4: 85–93 (in Ukrainian).
11. Ivantsova, A.V. (2016). International experience and problems of development of specialized anti-corruption prosecutor's office of Ukraine. *Problems of reforming the prosecutor's office*. Kharkiv, 1: 60–64 (in Ukrainian).

References

1. On Prevention of Corruption (2014): Law of Ukraine of October 14. 2014 No. 1700-VII. Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (in Ukrainian).
2. Svitlychnyi, O. & Bashkatova, V. (2019). National Agency for the Prevention of Corruption: Administrative and Legal Status. *Law. Human. Environment*, 10(3): 103–109 (in Ukrainian).
3. Svitlychny, O.P. (2019). Judicial reform in Ukraine and its impact on the protection of intellectual property rights. *Law. Human. Environment*, 10 (1): 102–107 (in Ukrainian).
4. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (in Ukrainian).
5. On approval of the Regulation on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of

O.A. Uliutina (2021). INSTITUTE OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES:

COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS. *Law. Human. Environment*, 12(1): 134-141. <https://doi.org/10.31548/law2021.01.015>.

Summary. The article examines the institute of specialized anti-corruption prosecutor's office in Ukraine and compares it with the legal support of the institute of anti-corruption prosecutor's office in foreign countries.

It is determined that the establishment of the Specialized Prosecutor's Office of Ukraine (SAP of Ukraine) took place at a time when a number of anti-corruption laws were adopted, the so-called anti-corruption package, which became the main requirement of the European

Union for further integration of Ukraine as a member. It is investigated that the SAP of Ukraine occupies a special place in the criminal justice system of Ukraine, and as part of the system of prosecutors is endowed with special powers that significantly distinguish it from other structural elements of this system.

Instead, belonging to the prosecutor's office and organizational subordination and dependence on the leadership of the Prosecutor General's Office of Ukraine, according to many experts, scientists is a significant problem that significantly affects the effectiveness of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine.

It is concluded that the emergence of the SAP of Ukraine is objectively due to the desire of society to create an effective state anti-corruption mechanism for criminal prosecution of corruption crimes and those who committed them. Analysis of foreign theory and practice of prosecutorial activity suggests that the legitimization of specialized anti-corruption prosecutor's office in some European countries is based on the legal postulate of liberal constitutional and legal doctrine on non-recognition of the absolute nature of unity and hierarchical dependence of the constitution. legality and independence.

Keywords: *prosecutor's office, prosecutor, corruption, specialized anti-corruption prosecutor's office, corruption, anti-corruption reform*
