

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2022.1/20>**Маслова Я.І.**

Національний університет «Одеська юридична академія»

СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У статті досліджено місце та призначення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції. Зазначено, що необхідність створення та діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури та спеціальних служб, спрямованих на запобігання та протидію корупції, утворених у складі прокуратури корелює з положеннями міжнародних нормативно-правових актів. До юридичних передумов функціонування антикорупційної прокуратури в Україні віднесено: 1) потреба в наявності органів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів без будь-якого неналежного впливу; 2) необхідність вжиття заходів для забезпечення спеціалізації персоналу на боротьбі із корупцією; 3) визнання спеціалізації прокурорів як пріоритетного напрямку організації прокуратури, а також їх навчання та професійної діяльності.

Проаналізовано специфіку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. На підставі зарубіжного досвіду функціонування спеціалізованих антикорупційних прокуратур, зроблено такі висновки: 1) спеціалізована антикорупційна прокуратура може виступати, як в ролі елементу системи органів запобігання та протидії корупції, тобто виконувати додаткові функції, поряд із самостійною антикорупційною інституцією (Іспанія, Румунія), так і в ролі єдиного органу (або органів), що спеціалізується на протидії та запобіганні корупції (Німеччина); 2) прокурор, що є керівником спеціалізованої антикорупційної прокуратури, підпорядковується Генеральному прокурору та призначається за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора або урядом (Іспанія) або Президентом (Румунія); 3) підставами для відкриття кримінального провадження у спеціалізованих антикорупційних прокуратурах є: внутрішня інформація, заява приватної особи, в тому числі анонімні повідомлення на гарячу лінію, або державної інституції, повідомлення в засобах масової інформації.

Ключові слова: Спеціалізована антикорупційна прокуратура, запобігання корупції, уповноважений правоохоронний орган, взаємодія, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Корупція становить загрозу для розвитку українського суспільства та всіх його підсистем (юридичної, публічно-політичної, громадської, економічно-підприємницької тощо) через здійснення деструктивного впливу на традиційні устої соціального буття та нівелювання перспективи розвитку країни (часто будучи підставою зведення нанівець багатьох конструктивних починань, цілих секторальних реформ – судової, поліцейської, децентралізаційної). Окрім того, корупція володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності, що виражено у нанесенні шкоди відносинам в межах яких виникає означене явище. Відповідно, для подолання коруп-

ції має бути створена дієва інституційна система, діяльність якої спрямовано на запобігання та прискання корупції. Означене є підставою виокремлення місця та ролі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Офісу Генерального прокурора (далі – Спеціалізована антикорупційна прокуратура, САП ОГП) в цілісному механізмі запобігання корупції, що є актуальним вектором як для покращення правозастосовної діяльності, так і вибору наступних реформаторських пропозицій в означеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлення питань, що стосуються запобігання корупції стало предметом досліджень

вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, проблематика визначення суб'єктів, що здійснюють запобігання корупції є актуальною та потребує формування єдиного підходу, що обумовлює вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити місце та призначення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Досвід провідних держав світу показує, що одним із напрямків діяльності сучасної держави залишається забезпечення створення та функціонування органів, що мають на меті протидію та запобігання корупції (антикорупційні органи). Згідно Конвенції ООН проти корупції, ухваленій Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003 року, кожна держава, що є учасницею Конвенції, зобов'язана забезпечити, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, що уповноважені забезпечувати здійснення запобігання корупції (ст. 6). При цьому, вказаною статтею передбачено наявність спеціальних засобів, за допомогою яких має забезпечуватися створення та функціонування такого органу, серед яких:

а) проведення антикорупційної політики та, у належних випадках, здійснення нагляду та координації за її реалізацією;

б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції;

в) надання органу або органам, що уповноважені здійснювати запобігання корупції, необхідної незалежності, згідно з основоположними принципами власної правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу;

г) забезпечення необхідних матеріальних ресурсів та спеціалізованого персоналу, а також належної підготовки персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій з питань запобігання та протидії корупції [1].

Міжнародний досвід показує, що створення спеціалізованих органів, уповноважених на здійснення функцій із запобігання та протидії коруп-

ції та корупційним правопорушенням (антикорупційних органів), є базисом до формування концепту сучасної правової держави.

Аналіз світової практики створення та функціонування антикорупційних інституцій дозволяє виокремити три типи державних інституцій, спрямованих на запобігання та протидію корупції, зокрема: 1) багатоцільові державні агентства, уповноважені на реалізацію низки функцій у сфері протидії корупції; 2) спеціалізовані антикорупційні служби у складі правоохоронних органів; 3) самостійні профільні антикорупційні інституції. При цьому, у більшості європейських держав значного поширення набула друга модель, що реалізується шляхом створення самостійних спеціалізованих антикорупційних служб у складі поліції (зокрема, 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 [2, с. 262].

Законодавство країн-учасниць Європейського Союзу та інших розвинених держав, зокрема США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії тощо, обґрунтовує, що успішна реалізація основних завдань та мети боротьби з корупцією здійснюється, в першу чергу, за рахунок ефективної діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. При цьому, головними умовами належного функціонування органів боротьби з корупцією виступають 1) впровадження успішної соціально-економічної політики, 2) наявність ефективної, демократичної та прозорої системи державного управління та 3) незалежність правоохоронних органів та їх укомплектування високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями, а також забезпечені адекватними ресурсами [3, с. 151].

У контексті нашого дослідження, доцільним є звернення уваги саме на органи прокуратури (або їх окремі структурні підрозділи), як спеціалізованих суб'єктів запобігання та протидії корупції. Правова основа, а також необхідність створення та діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури та спеціальних служб, спрямованих на запобігання та протидію корупції, утворених у складі прокуратури, передбачені окремими міжнародними нормативно-правовими актами. Досліджуючи вказані джерела, виокрем-

люємо наступні положення, що є підставою функціонування антикорупційної прокуратури:

1) забезпечення наявності органів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів із забезпеченням їм необхідної самостійності для виконання своїх функцій ефективно та без будь-якого неналежного впливу (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції [1]);

2) вжиття заходів для забезпечення спеціалізації персоналу на боротьбі із корупцією, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого не виправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи (ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) [4]);

3) визнання спеціалізації прокурорів як пріоритетного напрямку організації прокуратури, а також їх навчання та професійної діяльності (п.8 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)19 «Роль прокуратури в системі кримінальної юстиції» [5]).

Згідно Закону України «Про прокуратуру», Спеціалізована антикорупційна прокуратура входить до складу системи прокуратури України, та виконує такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Крім того, до повноважень антикорупційних прокурорів належить також надання дозволу на початок розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України та рішення про передачу розслідуваної справи до суду [6]. Вказані положення деталізовано у Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора [7]. Примітно, що САП ОГП має організовувати діяльність у взаємодії з іншими структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Тренінговим центром прокурорів України, правоохоронними, іншими державними органами.

Так, відповідно до преамбули спільного наказу Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 27 липня 2017 р. № 157-0 «Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національ-

ним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою», НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура створені задля боротьби з топ-корупцією в Україні. Попри різні завдання (НАБУ – досудові розслідування, САП – процесуальний нагляд під час досудового розслідування та представництво державного обвинувачення у судах) дві інституції поділяють відповідальність за якість, законність та результати досудових розслідувань кримінальних корупційних правопорушень. Також звертається увага, що у кримінальних провадженнях пов'язаних з корупцією досудове розслідування здійснюють детективи НАБ України, а прокурори САП ГПУ забезпечують процесуальний нагляд [8]. За інформацією прес-служби Національного антикорупційного бюро України, «детективи Національного антикорупційного бюро України під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури завершили розслідування 140 кримінальних проваджень, у яких стосовно 220 осіб сформовані та скеровані до суду обвинувальні акти. У роботі детективів та прокурорів станом на кінець травня 2018 р. – 611 кримінальних проваджень. Статус підозрюваних у них мали 168 осіб» [9].

Розглянемо практику функціонування антикорупційних органів прокуратури в зарубіжних державах. Досить цікавим у цьому контексті є досвід Іспанії, де прокуратура виступає не самостійною гілкою влади, а є елементом судової влади, та діє через службу державного обвинувачення. Первісно, з 1995 року у складі прокуратури діяла Спеціальна прокурорська служба з переслідування економічних злочинів, пов'язаних з корупцією, яка була реорганізована у 2007 році з метою досягнення більшої ефективності діяльності прокуратури було прийнято рішення надати більшого поштовху принципу спеціалізації у відповідь на нові форми злочинності, що з'явилися останнім часом. на два спеціалізованих органи – Прокуратуру по боротьбі з наркотиками та Прокуратуру по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Діяльність Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю регламентується Законом 50/1981 від 30 грудня 1981 року, що регулює Основний статут прокуратури, зі змінами, внесеними Законом 24/2007 від 9 жовтня 2007 року.

Згідно ст. 19 згаданого Закону, Прокуратура по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю безпосередньо втручається в кримінальне провадження за умови, що це справи особливої

важливості, оцінені Генеральним прокурором, щодо: а) злочинів проти казначейства, проти соціального забезпечення та контрабанди; б) корупційних злочинів в приватному секторі; в) злочинів зловживання або неналежного використання конфіденційної інформації; г) розкрадання державних коштів; д) шахрайства та незаконних стягнень; е) злочинів з торгівлі; є) хабарницьких злочинів; ж) змін цін на публічних конкурсах та аукціонах; з) злочинів, пов'язаних з інтелектуальною та промисловою власністю, ринком і споживачами; и) корпоративних злочинів; і) відмивання грошей та поведінка, пов'язана з отриманням, за винятком випадків, коли інші органи спеціальної прокуратури мають знати про таку поведінку через зв'язок із торгівлею наркотиками чи терористичними злочинами; й) корупційних злочинів в міжнародних комерційних операціях; к) правопорушень, пов'язаних з вищезазначеним тощо [10].

Як зазначає О.С. Проневич, специфікою Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю є те, що керівником такого спеціалізованого органу є головний прокурор, який призначається урядом за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора. Для здійснення кримінального переслідування за окремими провадженнями Генеральним прокурором можуть залучатися прокурори з інших прокурорських спеціалізацій, зокрема делеговані прокурори спеціалізованої антикорупційної прокуратури. При цьому, кримінальне провадження може бути розпочато антикорупційною прокуратурою як на підставі внутрішньої інформації, так й за заявою приватної особи або державної інституції. У випадку безумовної належності справи до компетенції Прокуратури по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю для початку слідчих дій додаткової постанови Генерального прокурора не потребується [2, с. 264].

Схожим до практики Іспанії є досвід Румунії та, відповідно, заснування у 2002 році Національної прокурорської служби по боротьбі з корупцією Румунії, та її реорганізація в 2006 році в Національний директорат по боротьбі з корупцією Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. Оперативне керівництво цим спеціалізованим прокурорським органом здійснює головний прокурор Національного антикорупційного директорату, підпорядкований Генеральному прокурору прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. Керівний склад Національного антикорупційного директорату призна-

чається указом Президента Румунії на підставі подання [2, с. 264].

Цікавим є то, що в кінці жовтня 2014 року за безпосередньої участі Спеціального прокурора по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю іспанською поліцією було проведено масштабну антикорупційну операцію «Rúnicos», під час якої було здійснено 259 обшуків та затримано 51 представника влади, включаючи колишнього члена мадридського уряду [3, с. 152].

З позиції дослідження функціонування спеціалізованого антикорупційного органу доцільно звернути увагу на досвід ФРН. У загальному вигляді, організація протидії та запобігання корупції у Німеччині на відміну від інших європейських держав має свої специфічні риси, серед яких: 1) відсутність уніфікованої політики з протидії корупції, що зумовлено федеральною політичною системою; 2) відсутність єдиного антикорупційного органу, натомість створення окремих спеціалізованих підрозділів по боротьбі 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) [11].

Тобто, враховуючи відсутність спеціалізованого антикорупційного органу як самостійної інституції, функції боротьби з корупцією у Німеччині покладені на спеціалізовані прокуратури. Беручи до уваги федеративний устрій, на кожен адміністративний округ земель ФРН функціонує лише одна спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, юрисдикція якої поширюється на територію всього округу. Специфічною рисою спеціалізованої антикорупційної прокуратури округу є те, що 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 [12, с. 51].

Спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією спеціалізується на корупційних злочинах, що визначені розділом 30 «Посадові злочинні діяння» Кримінального уложення (Кримінального кодексу) ФРН. Так, корупційними злочинами є: отримання вигоди (§ 331), отримання хабара (§ 332), надання вигоди (§ 333), давання хабара (§ 334). Також у даному розділі присутні деякі норми,

що передбачають відповідальність за злочини проти правосуддя, що свідчать 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) [12, с. 51-52].

Таким чином, досліджуючи досвід зарубіжних країн щодо створення та функціонування спеціалізованої антикорупційної прокуратури, приходимо наступних **висновків**: 1) спеціалізована антикорупційна прокуратура може виступати, як в ролі елемента системи органів запобігання та протидії корупції, тобто виконувати додаткові функції, поряд із самостійною антикорупційною

інституцією (Іспанія, Румунія), так і в ролі єдиного органу (або органів), що спеціалізується на протидії та запобіганні корупції (Німеччина); 2) прокурор, що є керівником спеціалізованої антикорупційної прокуратури, підпорядковується Генеральному прокурору та призначається за поданням Генерального прокурора після узгодження з Радою Генерального прокурора або урядом (Іспанія) або Президентом (Румунія); 3) підставами для відкриття кримінального провадження у спеціалізованих антикорупційних прокуратурах є: а) внутрішня інформація (інформація спеціальних антикорупційних підрозділів на підприємствах); б) заява приватної особи, в тому числі анонімні повідомлення на гарячу лінію, або державної інституції; 3) повідомлення в засобах масової інформації.

Список літератури:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 02.08.2021)
2. Проневіч О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261-268.
3. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144-155.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Міжнародний документ від 27.01.1999 року № ETS173. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 04.08.2021).
5. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №(2000)19 Роль прокуратури в системі кримінальної юстиції // ухвалені на 724- му засіданні заступників міністрів: від 06.10.2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 04.08.2021).
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1679-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169718?find=1&text=%E0%ED%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення: 02.08.2021).
7. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального Прокурора: Наказ Генерального прокурора від 05.03.2015 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 02.08.2021).
8. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: наказ НАБУ та САП від 27 липня 2017 р. № 157-0. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncyry-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalny-m-antykorporciynym-byuro-ukrayiny-ta> (дата звернення: 02.08.2021).
9. Статистика НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/tags/statistika> (дата звернення: 02.08.2021).
10. Закон 50/1981 від 30 грудня 1981 року, що регулює Основний статут прокуратури, зі змінами, внесеними Законом 24/2007 від 9 жовтня 2007 року. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-17769#:~:text=Corresponde%20al%20Fiscal%20Superior%20de,tecnolog%C3%ADas%20y%20dem%C3%A1s%20medios%20materiales> (дата звернення: 02.08.2021).
11. Вольф С. Борьба с коррупцией и гражданское общество в Германии. URL: <http://www.hss.de/fileadmin/centralasia/Kirgistan/downloads/Berichte/140124.pdf> (дата звернення: 02.08.2021).
12. Драган В., Загинеї З. Роль прокуратури у протидії корупції: досвід Німеччини. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 49-55.

Maslova Ya.I. SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF ENTITIES AUTHORIZED TO PREVENT CORRUPTION

The article examines the place and purpose of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in the system of entities authorized to prevent corruption. It is noted that the need for the creation and operation of a specialized anti-corruption prosecutor's office and special services aimed at preventing and combating corruption, formed within the prosecutor's office, correlates with the provisions of international legal acts.

The legal prerequisites for the functioning of the anti-corruption prosecutor's office in Ukraine include: 1) the need for bodies that specialize in fighting corruption with the help of law enforcement measures without any undue influence; 2) the need to take measures to ensure staff specialization in the fight against corruption; 3) recognition of the specialization of prosecutors as a priority direction of the organization of the prosecutor's office, as well as their training and professional activities.

The specifics of the interaction between the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are analyzed. Based on the foreign experience of the operation of specialized anti-corruption prosecutors' offices, the following conclusions were drawn: 1) a specialized anti-corruption prosecutor's office can act as an element of the system of bodies for the prevention and counteraction of corruption, that is, perform additional functions, along with an independent anti-corruption institution (Spain, Romania), and in the role of a single body (or bodies) specializing in combating and preventing corruption (Germany); 2) the prosecutor, who is the head of the specialized anti-corruption prosecutor's office, reports to the Prosecutor General and is appointed at the request of the Prosecutor General after consultation with the Council of the Prosecutor General or the government (Spain) or the President (Romania); 3) grounds for opening criminal proceedings in specialized anti-corruption prosecutor's offices are: internal information, a statement from a private person, including anonymous messages to a hotline or state institution, messages in mass media.

Key words: *Specialized anti-corruption prosecutor's office, prevention of corruption, authorized law enforcement agency, interaction, international experience.*