



УДК 343.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.971>**І. Курбатова,**кандидат юридичних наук,
старший прокурор
Прокуратури м. Києва

РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Найбільшою перепоною до економічного зростання та демократичного розвитку держави, здатною поставити під загрозу будь-які позитивні зрушення і перетворення, є корупція, яка нівелює засади верховенства права та законності, заважає повноцінній реалізації гарантованих Конституцією прав і свобод громадян, всебічному розвитку громадянського суспільства та створює негативний імідж Української держави на міжнародній арені.

Важливу роль у розв'язанні проблеми протидії корупції, яка залишається одним із найактуальніших і найважливіших аспектів діяльності кожної держави, відіграють органи прокуратури, які покликані забезпечити невідворотність притягнення до кримінальної відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення. Це питання завжди виступало одним із ключових компонентів кримінальної політики в будь-якій державі. Забезпечення результативності його реалізації щодо осіб, які вчинили корупційні злочини у сфері службової та професійної діяльності, відіграє неабияку роль для сьогоденного суспільства через його вкрай негативне ставлення до цих явищ.

Згідно з дослідженнями індексу СРІ (Corruption Perception Index, Індекс сприйняття корупції) міжнародної організації Transparency International, за 2018 р. Україна здобула лише 32 бали зі 100 можливих у цьому дослідженні, отримавши лише два додаткових бали, порівняно з 2017 р., та піднялася зі

130 на 120 місце в глобальному рейтингу «Індексу сприйняття корупції» серед 175 досліджуваних країн світу. Поряд із цим показники України досі гірші, ніж у країн сусідів: Польща – 60, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33.

На думку Європейської бізнес-асоціації, корупція та недовіра до судової системи в Україні вже третій рік поспіль очолюють рейтинг найголовніших перешкод для іноземних інвесторів [1].

Указане прямо пов'язано з неповнотою і фрагментарністю проведення антикорупційної реформи, зокрема, в частині діяльності правоохоронних органів. Саме ефективність реформування прокуратури України в умовах тотального правового нігілізму та корупції прямо визначає перспективи зміцнення правопорядку й законності, стає базовим чинником позитивної динаміки суспільних процесів.

У цих умовах досить актуальним є дослідження правової природи спеціалізації органів прокуратури із зверненням уваги на переваги, а також на можливі недоліки. Тему діяльності спеціалізованих органів прокуратури щодо протидії корупційним проявам в Україні досліджували такі вчені: П.П. Андрушко, О.М. Бандурко, Ю.В. Баулін, В.І. Галаган, В.М. Гарашук, О.В. Драган, Д.Г. Заброра, Л.Є. Кисіль, М.В. Косюта, О.Р. Михайленко, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко й інші відомі вітчизняні вчені.



Однак практичні переваги і потенційні недоліки спеціалізації органів прокуратури потребують подальших досліджень і сьогодні.

Зважаючи на наведене, метою статті є на підставі узагальнення чинного кримінального процесуального законодавства, практики його застосування та аналізу спеціальної літератури визначити роль органів прокуратури у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [2], корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей зі метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

Прокуратура України посідає центральне місце в системі правоохоронних органів України у сфері протидії корупційним проявам. Вона здійснює цю протидію шляхом реалізації функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення в суді, представницьку діяльність у позакримінальній сфері, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальним корупційним проявам. Окремі елементи протидії корупційним проявам наявні також і під час реалізації функції нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних провадженнях, застосування інших заходів примусового характеру, що обмежують гарантовані Конституцією права та свободи громадян.

На думку О.Р. Михайленка, органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну

й конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Їхня система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [3, с. 58].

Особливу роль органів прокуратури у протидії корупції відіграє координація діяльності правоохоронних органів. Указана функція в процесі реформування органів прокуратури зазнала значних змін. Зокрема, відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., на Генерального Прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів із метою підвищення ефективності протидії злочинності й корупції було покладено обов'язок координувати діяльність правоохоронних органів у питаннях протидії злочинності та корупції. Тобто корупція розглядалася законодавцем як самостійний об'єкт координаційної діяльності поряд із координацією протидії злочинності.

Що стосується координаційної діяльності, передбаченої ч. 2 ст. 25 чинного Закону України «Про прокуратуру», то в цій статті корупція є об'єктом координаційної діяльності виключно в «сфері протидії злочинності» [4]. Тобто законодавець виключив із координаційних повноважень прокуратури тих суб'єктів, які діють поза межами кримінального провадження. Фактично це може призвести до розбалансування системи протидії корупції й неузгодженості дій окремих антикорупційних інституцій, як наслідок, погіршення стану законності та правопорядку в державі. Наприклад, у Законі зовсім нічого не сказано про взаємодію з Національним агентством із питань запобігання корупції, яке теж має право ініціювати вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.



Важливим етапом реформування системи органів прокуратури України стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), статус якої унормовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Функціональне навантаження цього самостійного структурного підрозділу Генеральної Прокуратури України включає як кримінальну, так і позакримінальну сфери: САП здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та позовну діяльність за наслідками кримінальних проваджень.

На думку І.В. Драгана, під час створення САП Україною було використано досвід передових європейських країн, таких як Німеччина, де в прокуратурах окремих земель можуть створюватися спеціальні відділи по боротьбі з корупцією (зокрема, це відповідний відділ у прокуратурі м. Вупперталь, спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією землі Північний Рейн-Вестфалія) [5, с. 51].

Як зазначає О.С. Проневич, подібна практика є в Іспанії (Служба державного обвинувачення з протидії корупції та організованих злочинності), в Румунії (Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді), у Швеції (Національний антикорупційний відділ у складі прокуратури Швеції) тощо [6, с. 263–265].

У 2002 р. урядом Польщі затверджено програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна стратегія». На виконання цієї програми створена та працює надзвичайна кодифікаційна комісія сейму Польщі, яка готує зміни до законодавства з метою покращення протидії корупції.

З 24 серпня 2006 р. набрав чинності Закон про «Про центральне антикорупційне Управління» (далі – ЦАУ). Основною метою діяльності ЦАУ є боротьба зі зловживанням владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних

інтересів держави. На ЦАУ покладено обов'язок переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників і працівників сфери самоуправління, стежити за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю. Зазначена система дає змогу також досить ефективно виявляти корупційні дії представників влади та вести ефективну боротьбу з ними [7, с. 202].

Естонія – це одна із країн пострадянського простору, яка вважається однією з найменш корумпованих у Європі, хоча в 90-х роках теж була поширена організована злочинність, «рекет» і корупція, зокрема і в правоохоронних органах. Починаючи з 1991 року уряд країни розробив стратегію на побудову інноваційної моделі електронної держави, що супроводжувалося прийняттям нового антикорупційного законодавства. У протидії корупції державна прокуратура Естонії здійснює нагляд за працівниками правоохоронних органів [7, с. 201].

В Україні цей процес теж не стоїть на місці. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» від 18 лютого 2016 р. було запроваджено низку нововведень, якими підвищено ступінь незалежності Спеціалізованого антикорупційного прокурора від Генерального Прокурора України, а також змінено процедуру призначення на керівні посади в САП. Зокрема, від компетенції Генерального Прокурора України вилучено право призначення керівників і заступників керівників структурних підрозділів САП і передано відповідні повноваження Спеціалізованому антикорупційному прокуророві.

Ще однією новелою, яка посилила незалежність Спеціалізованого антикорупційного прокурора від Генерального Прокурора України, стало те, що ключову



роль у призначенні самого Спеціалізованого антикорупційного прокурора відтепер відіграє конкурсна комісія, оскільки кандидатура, відібрана нею, призначається на посаду Генеральним Прокурором України в обов'язковому порядку.

Крім того, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., окрім норм, що стосуються організації діяльності НАБУ, викладено в новій редакції ст. 75 КК України, згідно з якою унеможливується застосування інституту звільнення від призначеного судом покарання з випробуванням щодо осіб, які засуджені за корупційні злочини, а також внесено зміни до ст. 66 КК України, якими заборонено застосування ст. 75 КК України до осіб, які вчинили злочини цього виду. Водночас ст. 45 КК України доповнено приміткою, в якій викладено виключний перелік злочинів, що вважаються корупційними. Зрозуміло, що ці доповнення набагато підвищать ефективність протидії корупційним злочинам і покращать взаємодію НАБУ і САП.

Окремо слід зупинитись на співпраці України з європейськими інституціями щодо протидії корупції. Сьогодні Україною ратифіковано ключові конвенції з протидії корупції, зокрема Кримінальну та Цивільну конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS 173 та ETS 174), що дало змогу приєднатися до GRECO. GRECO покликана вдосконалювати компетентність її членів у боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері.

На 84-му пленарному засіданні Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), проведення якого заплановано протягом 2–6 грудня 2019 р. в м. Страсбург (Франція), Україна звітуватиме про виконання рекомендацій GRECO, наданих Україні за результатами 4-го раунду оцінювання з теми «Запобігання корупції серед

парламентарів, суддів та прокурорів» (Звіт затверджений на 76-му пленарному засіданні GRECO, що відбулося 19–23 червня 2017р.).

Українською державою також виконано рекомендації Ради Європи щодо вдосконалення системи протидії корупції, які безпосередньо не стосуються прокуратури, але опосередковано впливають на неї. Наприклад, 11 листопада 2015 р. Парламентом України прийнято Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», яким створено орган, що здійснює відповідні функції щодо активів, на які може бути накладено арешт або які може бути конфісковано в кримінальному провадженні. Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до Кримінального та КПК України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 р., а також інші нормативні акти. Вищезазначені закони також тією чи іншою мірою регулюють прокурорську діяльність у сфері протидії корупції.

Водночас Прокуратура України на сучасному етапі стикається з низкою проблем, зумовлених незавершеністю антикорупційної реформи й організаційними недоліками. Однією з проблем є недостатня узгодженість між НАБУ, САП, ДБР і Генеральною Прокуратурою України під час передання кримінальних проваджень від органів прокуратури до НАБУ чи ДБР, що пов'язано з недостатньою законодавчою визначеністю цієї процедури; визначення джерел матеріально-технічного постачання САП (такі джерела можуть бути пов'язані як із НАБУ, так і з Генеральною Прокуратурою) тощо.

Крім того, методика оцінки якості роботи прокурора застаріла та не



відповідає оновленим завданням, які поставлені перед органами прокуратури. У зв'язку з цим Наказом Генерального Прокурора від 5 березня 2018 р. № 38 створено робочу групу, на яку покладено обов'язок опрацювання можливості запровадження пілотного проекту системи оцінки якості роботи прокурора у прокуратурах Львівської, Одеської та Харківської областей та розроблення проектів відповідних організаційно-розпорядчих документів.

Отже, прокурорська діяльність у сфері протидії корупції в Україні на сучасному етапі перебуває на стадії удосконалення, що зумовлено необхідністю приведення національної правоохоронної системи до європейських і міжнародних стандартів. З метою відповідності передовим світовим моделям протидії корупції було прийнято комплекс нормативно-правових актів, які запровадили принципово нові засади діяльності органів прокуратури в цій сфері.

Україною було виконано значну частину рекомендацій інституцій ЄС, ураховано досвід розвинених країн Європи щодо протидії корупції та проведено заходи, які значно посилити антикорупційну діяльність, і зазначається позитивна динаміка. Водночас Прокуратура України продовжує наражатись на низку проблем, таких як недостатня урегульованість сплати судового збору, недосконалість механізму взаємодії з іншими суб'єктами протидії корупції: НАБУ, ДБР, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо.

У статті проаналізовано стан протидії корупції в Україні та роль органів прокуратури в організації протидії цим проявам. Наголошено, що сьогодні стан протидії корупції досить низький порівняно з розвиненими європейськими країнами, що заважає повноцінній реалізації гарантованих Конституцією прав і свобод громадян, всебічному розвитку громадянського суспільства та

створює негативний імідж Української держави на міжнародній арені.

Основна мета роботи полягає в тому, щоб на підставі узагальнення чинного кримінального процесуального законодавства, практики його застосування та аналізу спеціальної літератури визначити роль органів прокуратури у кримінальних провадженнях щодо корупційних злочинів.

Сформульовано, що Україна вистала досвід передових європейських країн у протидії корупції та з цією метою було внесено зміни у чинне кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство, а також створено та унормовано діяльність таких органів, як САП, НАБУ, НАЗК, ДБР, на які покладено обов'язок організації та здійснення заходів щодо протидії корупційним проявам і реагування на вчинені корупційні злочини.

Крім того, приділена значна увага співпраці України з європейськими інституціями щодо протидії корупції. Наголошено, що Українська держава виконала значний обсяг рекомендацій європейських інституцій, що дало змогу приєднатися до GRECO і, як наслідок, покращило співпрацю з ЄС у питаннях протидії корупції.

Підкреслено, що сьогодні ще не повністю закінчено всі заходи, які спрямовані на реформування правоохоронної системи України з метою покращення ефективності протидії корупції, і цей процес необхідно вдосконалювати з урахуванням європейських і світових тенденцій.

Ключові слова: прокурор, органи прокуратури, корупція, корупційні злочини, протидія корупції.

Kurbatova I. Role of prosecutor bodies in the system of prevention and anti-corruption

The article analyzes the state of counteracting corruption in Ukraine and the role of prosecutors in organizing



counteraction to these manifestations. It is emphasized that today the state of counteraction to corruption is rather low in comparison with the developed European countries, which hinders the full realization of the rights and freedoms guaranteed by the Constitution of the citizens, the comprehensive development of civil society creates a negative image of the Ukrainian state in the international arena.

The main purpose of the work is to determine, on the basis of the generalization of the existing criminal procedural legislation, the practice of its application and analysis of the specialized literature, the role of the prosecuting authorities in criminal proceedings concerning corruption offenses.

It is stated that Ukraine has used the experience of the leading European countries in the fight against corruption and for this purpose it has been amended the existing criminal and criminal procedural legislation, as well as created and standardized activities of such bodies as the SAP, NABU, NAZC, DBR, which are responsible, organization and implementation of measures for combating corruption and responding to the crimes committed.

In addition, considerable attention is paid to Ukraine's cooperation with the European institutions in combating corruption. It was stressed that the Ukrainian state has implemented a considerable amount of recommendations of the European institutions, which allowed it to join GRECO and as a consequence improved cooperation with the EU in the fight against corruption.

It is emphasized that today all measures aimed at reforming Ukraine's law enforcement system with the aim of improving the effectiveness of combating corruption have not been fully

completed, and this process needs to be refined in the light of European and world trends.

Key words: prosecutor, prosecuting authorities, corruption, corruption crimes, counteraction to corruption.

Література

1. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. : Схвалена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.
3. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
4. Про Прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
5. Драган І.В. Роль прокуратури у протидії корупції : досвід Німеччини. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 49–55.
6. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268.
7. Супрун Т.М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). Вип. № 2–3 (6–7). 2017. С. 199–204.
8. Грицюк І.В. Криміналістична характеристика кримінальних корупційних правопорушень. Реформування кримінального провадження в Україні: кримінальні процесуальні та криміналістичні аспекти : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присв. пам'яті професорів В.П. Бахіна, В.К. Лисиченка, І.Я. Фрідмана, 19 квітня 2019 р. / Ун-т ДФС України, Нац. академія внутрішніх справ, Нац. академія служби безпеки України та ін. Ірпінь, 2019. С. 345–348.