

**БОСТАН С. К.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та трудового права  
(Інститут управління та права  
Запорізького національного технічного  
університету)

**НЕМЧЕНКО Г. О.,**

студент магістратури  
(Інститут управління та права  
Запорізького національного технічного  
університету)

УДК 341.4:343.352

**З ДОСВІДУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ БОРОТЬБИ  
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В РУМУНІЇ: ФАКТОРИ УСПІХУ**

У статті проаналізовано досвід розбудови та функціонування такого спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу Румунії, як Національне антикорупційне управління Румунії, визначено чинники його успішної діяльності.

**Ключові слова:** Румунія, правоохоронні органи, прокуратура, суд, корупція, антикорупція, Національне антикорупційне управління.

В статье проанализирован опыт развития и функционирования такого специализированного антикоррупционного правоохранительного органа Румынии, как Национальное антикоррупционное управление Румынии, определены факторы его успешной деятельности.

**Ключевые слова:** Румыния, правоохранительные органы, прокуратура, суд, коррупция, антикоррупция, Национальное антикоррупционное управление.

The article analyzes the experience of the development and functioning of such a specialized anti-corruption law enforcement agency of Romania as the National Anti-Corruption Department of Romania, and determines the factors for its successful activities.

**Key words:** Romania, law enforcement agencies, prosecutor's office, court, corruption, anticorruption, National Anti-Corruption Department.

**Вступ.** Актуальність дослідження запропонованої теми визначається гострою практичною потребою боротьби з корупцією в Україні, яка, незважаючи на обіцянки політичної еліти революційних часів «закінчити» із цим негативним явищем, надалі існує в країні як масове явище на всіх рівнях державного і місцевого управління, у приватному бізнесі, у некомерційній і громадській діяльності, а також у побуті більшості українських громадян. Надія «приборкати» корупцію покладалася на створене у квітні 2015 р. Національне антикорупційне бюро, але поки ця нова антикорупційна служба не може похвалитися особливими результатами. Причин її неефективності багато, одна з них – відсутність досвіду боротьби із цим негативним суспільним явищем.

У цьому плані корисним для нас є румунський досвід успішної антикорупційної боротьби, який постійно привертає до себе увагу. Практичним підтвердженням цього є численні



публікації в масмедіа, лейтмотивом яких є думка про необхідність використання досвіду Румунії в цій сфері. Варто зазначити, що в цьому напрямі зроблені вже певні кроки: українська делегація Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) на чолі з її керівником А. Ситником зустрічалися в Бухаресті з керівником антикорупційної служби Румунії Л. Кьовеші, чергова їх зустріч відбулася в межах конференції «Уроки Румунії: обмін досвідом між антикорупційними органами Румунії та України», що проходила в Європарламенті 17 жовтня 2017 р. Але цього, вочевидь, недостатньо, адже накопичений Румунією досвід має бути осмислений на науковому рівні. У цьому плані теж є певні досягнення, зокрема публікації, які свідчать про початок вирішення даної проблеми. Серед них звернемо увагу на праці Б. Романюка [1], О. Проневича [2] та одного з авторів цієї статті – Г. Немченка [3], де антикорупційний досвід Румунії розглянутий у контексті діяльності правоохоронних органів інших країн. Конкретно ж Румунії присвятили свої дослідження І. Савенко [4], І. Шимон та В. Лемак [5], публікації яких слугували нам своєрідним фундаментом для подальшого дослідження обраної проблематики.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення організаційно-правових засад створення та функціонування Національного антикорупційного управління Румунії – спеціалізованого правоохоронного органу, що бореться з топ-корупцією в країні, визначити чинники його успішної діяльності, які сприяли б активізації антикорупційної боротьби в Україні.

**Результати дослідження.** У Румунії, як і в інших постсоціалістичних країнах, боротьба з таким негативним явищем, як корупція здійснювалася спочатку діючими правоохоронними органами, а також створеними при Уряді і Президенті службами з координації цієї боротьби. Коли стало очевидним, що ці органи не зможуть досягти серйозного успіху в цій справі, 2000 р. прийнято рішення про заснування в Румунії спеціалізованого органу для розслідування та кримінального переслідування у сфері протидії корупції. За підтримки Європейської комісії та завдяки проекту Twinning, передусім із прокурорською службою Іспанії (АКПО), 2002 р. створено спеціалізовану «Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції» (далі – НПС) зі статусом автономної прокурорської служби в структурі Міністерства державних справ [6]. Тобто Румунія з наявних моделей державних інституцій антикорупційної спрямованості, а саме: 1) багатоцільових державних агентств, уповноважених на реалізацію низки функцій у сфері протидії корупції; 2) спеціалізованих антикорупційних служб у складі правоохоронних органів (зазвичай у складі поліції або прокуратури); 3) самостійних профільних антикорупційних інституцій, обрала другу модель [2, с. 261, 264].

Створення НПС стало важливим кроком у справі боротьби з корупцією, але повноваження зазначеної служби були обмежені щодо корупціонерів вищих політичних кіл, особливо тих, що «заховалися» в органах державної влади, насамперед у парламенті. Правовим обґрунтуванням цього було рішення Конституційного суду Румунії про те, що проведення розслідування та кримінального переслідування стосовно членів парламенту належить до юрисдикції Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. З метою подолання цієї перешкоди «Національна прокурорська служба з боротьби проти корупції» була реорганізована спочатку в автономний департамент (жовтень 2005 р.), а в березні наступного року – у «Національне антикорупційне управління» (Direcția Națională Anticorupție (далі – DNA)), яке стало структурним підрозділом Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії [6, с. 76].

Правовий статус спочатку НПС, а потім її правонаступниці – DNA, визначено в постанові Уряду № 43/2002 (підтверджено Законом № 503/2002) з наступними змінами: у квітні 2003 р., квітні та грудні 2004 р., липні 2005 р., жовтні 2005 р. та березні 2006 р. Згідно із цими й іншими нормативно-правовими актами (наприклад, Кримінальним та Кримінально-процесуальним кодексами Румунії), діяльність DNA була спрямована на боротьбу проти корупції серед високопосадових чиновників.

Основними функціями Управління є: а) проведення розслідування; б) здійснення прокурорського нагляду; в) підтримання обвинувачення в усіх особливо важливих справах про корупцію високопосадовців незалежно від їхнього статусу. Що стосується безпосереднього



виконання слідчих чи інших дій у цих справах, то Управління не має «своїх» фахівців, а запрошує офіцерів судової поліції (слідчих), експертів в області економіки, фінансів, інформаційних технологій тощо як відряджених. Вони працюють у складі комплексних оперативних груп під безпосереднім керівництвом та контролем Головного прокурора. Відповідно до законодавства, працівники управління, окрім звичайних процесуальних повноважень, мають також право: а) вести приховане спостереження; б) здійснювати контроль за інформацією, що передається засобами зв'язку; в) проводити моніторинг фінансових операцій тощо [1].

Структурно DNA складається із центрального офісу, який розташований у Бухаресті, 15 регіональних територіальних відділень у таких містах, як: Альба-Юлія, Бачеу, Брашов, Бухарест, Клуж, Констанца, Крайова, Галац, Ясси, Орадя, Пітешті, Плоешті, Сучава, Тиргу-Муреш, Тімішоара, та трьох територіальних бюро – у Сагу-Маре, Слобозії, Тиргу-Джиу.

Очільником DNA є Головний прокурор, який за посадою є заступником Генерального прокурора при Вищому касаційному суді. Головний прокурор, його заступники та головні прокурори відділень призначаються президентом Румунії на трирічний термін, але перед тим міністр юстиції, за узгодженням із Вищою радою магістратури, має представити главі держави відповідне подання. Отже, у процесі кадрового формування DNA беруть участь три інституції: президент, Вища рада магістратури та міністр юстиції.

Функціональними повноваженнями Головного прокурора є: перевірка розподілу справ прокурорам, під час якого має братися до уваги спеціалізація прокурора, його завантаженість, складність та оперативність розгляду справ, наявність конфлікту інтересів або несумісність під час виконання його функцій; створення та скасування, за погодженням із Вищою радою магістратури, відділів (секцій) DNA, а також служб, офісів та інших підрозділів DNA; призначення та відкликання за погодженням із Вищою радою магістратури прокурорів DNA; подання пропозицій Вищій раді магістратури призначити або відкликати прокурорів на керівні посади в DNA; призначення та відкликання офіцерів судової поліції, відряджених наказом міністра внутрішніх справ для роботи в DNA; призначення, за порадою профільних міністерств, висококваліфікованих фахівців у галузі економіки, фінансів, банківської справи, митниці, ІТ тощо; залучення спеціалізованого допоміжного персоналу, економічного й адміністративного персоналу в діяльності DNA; розподіл прокурорів та інших категорій співробітників DNA за відділами, службами, офісами й іншими структурними підрозділами; подання Вищій раді магістратури та міністру юстиції річного звіту про діяльність DNA [7].

Варто зазначити, що Головний прокурор автономний у своїх управлінських рішеннях. Зокрема, незважаючи на те, що офіси головних прокурорів відділень розташовуються при апеляційних судах, вони безпосередньо підпорядковуються керівнику DNA. Посада прокурора, офіцера судової поліції (слідчого) або іншого фахівця DNA несумісна з будь-якою іншою публічною чи приватною посадою, за винятком викладацької у вищій школі. Водночас DNA і її керівник, як зазначалося вище, залежні від деяких інших державних інституцій. Зокрема, Управління щорічно має направляти звіт про свою роботу у Вищу раду магістратури, а також міністру юстиції. Останній на основі цього звіту готує відповідний висновок, який заслуховується парламентом країни [7].

У результаті здійснених організаційно-правових перетворень ефективність діяльності Національного антикорупційного управління суттєво покращилась. Зокрема, за узагальненими даними Головного прокурора DNA, наведеними у виступі перед депутатами Європарламенту восени 2017 р., з 2006 р. по жовтень 2017 р. «DNA направило до суду справи на 99 посадових осіб, серед яких один прем'єр-міністр, один колишній прем'єр-міністр, два віце-прем'єри, 20 міністрів і колишніх міністрів, один мер, 53 депутата і 19 сенаторів. З них за корупцію або злочини, прирівняні до корупції, вже засуджено 34 чиновники: одного колишнього прем'єр-міністра, сім міністрів, 21 депутата і п'ять сенаторів, інші випадки перебувають на розгляді» [8].

Більш конкретизований аналіз статистичних даних, що свідчать про вражаючі успіхи DNA, містяться в статті І. Шимона та В. Лемака «Протидія політичній корупції в Румунії:



можливий досвід для України». В аналізі результатів антикорупційної діяльності цього органу автори дійшли висновку, що основними чинниками його створення й успішного функціонування стали: а) вплив євроінтеграційних процесів Румунії на створення нової системи протидії корупції; б) комплексність та ґрунтовність під час побудови; в) системність і цілеспрямованість характеру діяльності цієї системи після вступу Румунії до Євросоюзу 2007 р. [5, с. 369].

Із зазначеним не можна не погодитися, але, нашу думку, у цьому переліку чинників, що сприяли такій успішній діяльності Національного антикорупційного управління Румунії, немає ще одного, надзвичайно важливого – людського, особистісного. Світовий досвід боротьби з зазначеним негативним явищем, особливо в перехідних державах, де корупція має своє живильне середовище, свідчить про те, що ефективність цієї боротьби залежить не стільки від організації цих антикорупційних органів, їх кількості, матеріального забезпечення, нормативної бази тощо, скільки від особистих якостей людей, задіяних у цьому процесі.

Хрестоматійним прикладом такої особистості є Лі Куан Ю (1923–2015 рр.), який, будучи прем'єр-міністром Сінгапуру понад 30 років (1959–1990 рр.), перетворив Сінгапур з однієї з найкорумпованіших у світі країн на країну, яка сьогодні постійно посідає місце в першій десятці загальносвітового рейтингу «несприйняття» корупції (2017 р. – 7 місце; для порівняння: Румунія – 59; Україна – 134 місце зі 180 країн) [9].

Румунія також мала свого «Лі Куана Ю» – Лауру Кодруцу Кьовеші – керівницю Національного антикорупційного управління, Головного прокурора DNA у 2013–2018 рр. Саме за її керівництва DNA досягла тих самих «вражаючих результатів у боротьбі з корупцією на високому і середньому рівнях», завдяки яким національний антикорупційний орган було визнано Європейським Союзом (далі – ЄС) (2014 р.) одним із п'яти найбільш ефективних антикорупційних органів ЄС.

З моменту її приходу в DNA 2013 р. порушено тисячі кримінальних справ, де фігурували міністри, більше трьох десятків мерів, сотні суддів, митників і поліцейських. Причому 90% з обвинувачених у корупції зазнали кримінальних покарань. Загальновідомий перелік румунських топ-чиновників, ув'язнених за корупцію: у січні 2014 р. за хабар у 630 тисяч євро отримав додатковий термін у чотири роки экс-прем'єр Румунії Адріан Нестасе, за якого і було створене антикорупційне управління; у листопаді 2014 р. за звинуваченням у корупційних схемах затримали голову Національного управління з боротьби з економічними злочинами і тероризмом Аліну Бику, яку в січні 2017 р. засудили до 3,5 років в'язниці; у вересні 2015 р. затриманий за звинуваченням у корупції мер Бухареста Сорін Опреску; у червні 2016 р. засуджено до 4 років в'язниці за корупцію Мірчу Бесеску – брата экс-президента Румунії Траяна Бесеску, який свого часу призначив Лауру Кьовеші на посаду директора DNA. Всього Л. Кьовеші довела справи до суду 11 колишніх і нинішніх міністрів і більше 40 парламентаріїв [10]. Як результат – беззаперечний авторитет і репутація непримиренного борця з корупцією в Румунії, Європі і світі. Наприклад, у рейтингу національної довіри за 2015 р. очолювана нею антикорупційне управління із 60% стало майже в один ряд із Румунською православною церквою, якій довіряли 61% румунських громадян.

Лаура Кодруца Кьовеші (Ласку) народилася 15 травня 1973 р. у родині прокурора Йоана Ласку. У 1991–1995 рр. навчалася на юридичному факультеті університету імені Бабеша-Бойя в місті Клуж-Напока. Після закінчення працювала на різних посадах у системі прокуратури міста Сібіу, зокрема головним прокурором із боротьби з корупцією та організованою злочинністю. 2006 р., у віці 33 років, призначена Генеральним прокурором – наймолодшим за всю історію Румунії. Вона була також першою жінкою на цій посаді та єдиним державним службовцем, який обіймав її протягом усього визначеного терміну. Тобто, очоливши 2013 р. Національне антикорупційне управління, вона, незважаючи на свій молодий вік, була вже професіоналом вищого класу. Успішній боротьбі з корупцією сприяли, на нашу думку, і її людські якості. Вона проста, скромна людина, мешкає у 2-кімнатній квартирі (за іпотекою), на посаді користувалася службовим автомобілем (власного немає), посадовий оклад був 3 200 євро. Безкомпромісна щодо корупціонерів. Наочним прикладом цього є звинувачення в корупції та засудження рідного брата Траяна Бесеску.



Вона боролася з корупцією, а корупціонери шукали можливості «позбутися» її самої. Їй намагалися приписувати «компромат», звинуватити в «порушенні прав людини», у плагіаті дисертації, тиснути, залякувати, звинувачувати у використанні «прослушки» й інших незаконних методів для створення доказової бази тощо. Коли не вийшло, парламентська коаліція намагалася пом'якшити кримінальне законодавство, помилувати своїх засуджених партійних соратників, розформувати очолюване нею Управління. На захист її антикорупційних здобутків у 2014–2017 рр. на вулицю виходили сотні тисяч людей. Однак 2018 рр. її противники, насамперед панівна соціал-демократична партія, в якій Л. Кьовеші виявила і покарала багатьох високопоставлених корупціонерів, домоглися свого. За рішенням Конституційного суду Румунії від 30 травня 2018 р. про конституційний обов'язок президент Румунії підписав, за поданням міністра юстиції, указ про відставку очільника Національного антикорупційного управління, чинний глава держави, Клаус Йоханніс, 9 липня 2018 р. звільнив Лаури Кьовеші з посади.

**Висновки.** Узагальнюючи вищезазначене крізь призму антикорупційної боротьби в Україні, можемо вивести характерну для обох країн рису, коли панівна еліта обох країн, за словами Лаури Кьовеші, прагне «захиститися від судового переслідування за минуле, нинішнє і майбутнє». Але якщо вона для Румунії вважає це «епізодом», то для нас це поки ще є стійкою негативною тенденцією, яку потрібно перебороти.

Що для цього потрібно? Виходячи з досвіду Румунії, необхідно мати:

– спеціалізований орган боротьби з корупцією. Такий в Україні є – Національне антикорупційне бюро України, який де-юре більш незалежний, ніж Національне антикорупційне управління Румунії, керівниця якого була звільнена за поданням міністра юстиції. В Україні такої залежності НАБУ від урядової влади немає;

– стабільне законодавство з питань протидії корупції. «Часта зміна законодавства, – зазначає нинішній керівник DNA Анка Юрма, – це, справді, велика загроза, здатна ускладнити всю роботу управління. Зміна закону залежно від обставин знижує довіру суспільства до роботи антикорупційного управління, та й самі антикорупційні прокурори не почувують себе комфортно в таких умовах» [11]. Українське законодавство в цьому питанні є більш-менш стабільним;

– плідну взаємодію з іншими правоохоронними органами. Національне антикорупційне управління Румунії активно співпрацює з іншими спеціальними службами, уповноваженими на протидію корупції, передусім із Генеральною прокуратурою Румунії, Головним управлінням протидії корупції MBC (DGA), яке займається боротьбою з корупцією всередині поліції, Національним агентством цілісності (ANI), яке займається перевіркою конфліктів інтересів, порушень вимог несумісності та випадків особистого збагачення державних посадових осіб [5, с. 368]. Той факт, що 90% справ завершувалися обвинувальним вироком у судах, говорить не тільки про професіоналізм працівників антикорупційного управління, а й про відповідне ставлення суддів до цього злочину. В Україні цього немає, і це один із найголовніших чинників, що негативно впливає на боротьбу з корупцією.

Головним чинником є відсутність на самому високому державному рівні політичної волі до боротьби з корупцією. Анка Юрма зазначає, що в Румунії головною запорукою успіху Управління було те, що протягом всього періоду його діяльності існувала політична воля; усі президенти активно підтримували антикорупційний орган у цій справі. Зокрема, президент Іон Ілієску, за якого створено «Національну прокурорську службу з боротьби проти корупції» (НПС) у листопаді 2002 р. попереджав, що оскільки будь-які спроби тиску і перешкоджання діяльності цього органу неприпустимі, то за необхідності він має намір особисто втрутитися, щоб забезпечити його абсолютний захист» [12]. Траян Бесеску, як зазначалося, сам призначив на посаду Лаури Кьовеші, будучи при владі, активно підтримував її (правда, вже экс-президентом став її противником). Але найактивніше підтримував і підтримує Національне антикорупційне управління нинішній президент Румунії Клаус Йоханніс, який ветоував законопроекти, в яких панівна соціал-демократична партія намагалася пом'якшити покарання за кримінальні злочини за корупцію, підтримував багатотисячні акції про-



тесту, до «останнього» не підписував указ про відставку Лаури Кьовеші. Після відомого рішення Конституційного суду Румунії він заявив представникам Венеційської комісії: «Якщо стільки політиків незадоволені боротьбою з корупцією, чи не означає це, що її потрібно продовжувати?» [13]. І немає сумнівів, що ця боротьба в Румунії продовжиться. Нам же, в Україні, ще багато і довго варто працювати в цьому напрямі, враховуючи, серед іншого, і позитивний досвід Румунії, щоб досягти помітних успіхів.

#### Список використаних джерел:

1. Романюк Б. 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: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2010\\_22\\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2010_22_1); <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/26753/%D0%A0>.
2. Проневич О. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_44.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf).
3. Немченко Г.О. З досвіду інституціоналізації антикорупційних правоохоронних органів в Хорватії та Румунії. Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали III-ої Міжнародної науково-практичної конференції, 28 березня 2018 р. Запоріжжя, 2018. С. 178–182.
4. Савенко І. Досвід Румунії у боротьбі з корупцією в умовах інтеграційних процесів. Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали III-ої Міжнародної науково-практичної конференції, 28 березня 2018 р. Запоріжжя, 2018. С. 203–206.
5. Шимон І., Лемак В. Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 366–370.
6. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. OECD. 2007. 131 с. URL: <http://www.uk.x-pdf.ru/5ekonomika/1366742-15-organizaciya-ekonomichnogo-spivrobotnictva-rozvitku-merezha-borotbi-proti-korupcii-dlya-krain-shidnoi-vropi-central.php>.
7. Directia Nationala Anticoruptie. URL: <http://www.pna.ro/>.
8. Discurs al procurorului ef al DNA la Parlamentul European. Bruxelles -17 octombrie 2017. URL: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=8428>.
9. Corruption Perceptions Index 2017. URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).
10. Ковеші Лаура: Легенда за життя. Румунське чудо боротьби з казнокрадами. URL: <http://rozivka.zp.ua/laura-koveshi-leghenda-za-zhyttja-rumunsjke-chudo-borotjby-z-kaznokradamy/>.
11. Юрма Анка: У Румунії ніхто не ризикне сказати антикорупційному прокурору «ти мене засмучуєш». URL: <https://www.euointegration.com.ua/interview/2017/10/3/7071411/>.
12. Presedintele Iliescu ia sub aripa sa Parchetul National Anticoruptie. URL: [/adevarul.ro/news/societate/presedintele-iliescu-ia-aripa-parchetul-national-anticoruptie-1\\_50ad2fb07c42d5a663905926/index.html](http://adevarul.ro/news/societate/presedintele-iliescu-ia-aripa-parchetul-national-anticoruptie-1_50ad2fb07c42d5a663905926/index.html).
13. Президент Румынии не будет спешить с увольнением главы антикоррупционного управления. URL: <https://www.blackseanews.net/read/142111>.

