

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

ЖИВОТОВСЬКА С. М.,

orcid.org/0009-0004-6325-2974

аспірант наукової лабораторії з проблем
протидії злочинності

(Національна академія внутрішніх
справ)

УДК 343.1+343.352+343.98(4)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.6.57>

**ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИКІВ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ
У КРАЇНАХ ЄС: КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ
РОЗСЛІДУВАННЯМ**

У статті здійснено комплексне дослідження кримінально-процесуальних повноважень керівників антикорупційних органів у країнах Європейського Союзу, зокрема Франції, Румунії та Литви. Актуальність теми зумовлена необхідністю удосконалення правового механізму управління розслідуванням корупційних злочинів в Україні, з урахуванням найкращих європейських практик. Звертається увага на різні моделі розмежування процесуальних і адміністративних функцій, рівень незалежності керівників антикорупційних структур, а також їх взаємодію з органами прокуратури. Проаналізовано французьку модель, в якій керівник антикорупційного підрозділу (OCLCIFE) виконує переважно координаційні функції, а процесуальне керівництво належить фінансовій прокуратурі (PNF). Румунська модель, представлена діяльністю Національного антикорупційного директорату (DNA), є прикладом централізованої системи, де керівник виконує як адміністративні, так і процесуальні повноваження, маючи статус прокурора. Литовська Служба спеціальних розслідувань (STT) характеризується інституційною незалежністю, водночас процесуальні рішення залишаються у віданні Генеральної прокуратури. У результаті порівняльного аналізу виявлено, що всі три моделі забезпечують ефективність боротьби з корупцією завдяки чіткому нормативному регулюванню, функціональному розмежуванню повноважень та належному процесуальному контролю. Зроблено висновок про можливість адаптації окремих елементів європейського досвіду до української правової системи з метою підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України. Запропоновано напрями вдосконалення взаємодії між НАБУ і Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, а також нормативного закріплення управлінських повноважень керівників антикорупційних підрозділів у кримінальному процесі.

Ключові слова: антикорупційний орган, кримінальний процес, керівник розслідування, процесуальні повноваження, прокуратура, Європейський Союз, НАБУ, управління досудовим розслідуванням, антикорупційна стратегія.

Zhyvotovska S. M. Powers of the heads of anti-corruption agencies in EU countries: criminal procedural aspects of investigation management

The article presents a comprehensive study of the criminal procedural powers of the heads of anti-corruption agencies in European Union countries, specifically France, Romania, and Lithuania. The relevance of the topic is driven by the need to



improve the legal mechanisms for managing the investigation of corruption-related crimes in Ukraine, taking into account the best European practices. Particular attention is paid to different models of dividing procedural and administrative functions, the degree of independence of anti-corruption agency heads, and their interaction with prosecutorial authorities. The French model is analyzed, where the head of the anti-corruption unit (OCLCIFE) performs mainly coordination functions, while procedural leadership belongs to the financial prosecution service (PNF). The Romanian model, represented by the National Anticorruption Directorate (DNA), exemplifies a centralized system in which the head exercises both administrative and procedural powers, holding the status of a prosecutor. Lithuania's Special Investigation Service (STT) is characterized by institutional independence, whereas all procedural decisions fall within the competence of the General Prosecutor's Office. The comparative analysis shows that all three models ensure the effectiveness of anti-corruption efforts due to clear legal regulation, functional division of powers, and appropriate procedural oversight. The study concludes that certain elements of the European experience can be adapted to the Ukrainian legal system to enhance the effectiveness of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU). Suggestions are made for improving cooperation between NABU and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, as well as for legally defining the management powers of heads of anti-corruption units within criminal proceedings.

Key words: *anti-corruption agency, criminal procedure, head of investigation, procedural powers, prosecution, European Union, NABU, pre-trial investigation management, anti-corruption strategy.*

Вступ. У сучасному світі корупція залишається однією з ключових загроз демократичному правопорядку, економічному розвитку та довірі громадян до публічної влади. У відповідь на ці виклики більшість країн Європейського Союзу створили спеціалізовані антикорупційні органи, покликані забезпечити ефективне розслідування корупційних злочинів, зокрема у вищих ешелонах влади. Особливе місце в структурі таких органів посідає керівник, який не лише здійснює організаційне управління, а й, залежно від моделі, реалізує окремі або комплексні процесуальні повноваження у межах кримінального провадження.

Роль керівника антикорупційного органу в системі кримінального правосуддя різниться від країни до країни: в одних державах (як-от Румунія) він має статус прокурора і безпосередньо здійснює процесуальне керівництво розслідуванням, в інших (наприклад, у Литві) – виконує координаційну або адміністративну функцію. Така варіативність обумовлена як правовими традиціями держав, так і специфікою організації прокурорського нагляду та досудового розслідування.

Вивчення зарубіжного досвіду діяльності керівників антикорупційних органів є надзвичайно актуальним для України, яка перебуває на шляху формування ефективної антикорупційної інфраструктури. Зокрема, постає потреба у порівняльно-правовому аналізі іноземних моделей реалізації керівних процесуальних функцій, що дозволяє не лише ідентифікувати їх переваги, а й адаптувати окремі елементи до національного законодавства з метою підвищення ефективності розслідування корупційних злочинів.

Порівняльне вивчення правових моделей дає змогу виявити як ефективні інструменти управління досудовим розслідуванням, так і можливі ризики надмірної концентрації повноважень або недостатньої незалежності. Особливої уваги заслуговують практики тих держав ЄС, де антикорупційні органи продемонстрували високу результативність у боротьбі з корупцією на найвищих щаблях влади. У цьому контексті важливо розглянути приклади Франції, Румунії та Литви, де були сформовані відмінні, але дієві інституційні підходи. Аналіз цих моделей дозволяє виокремити ключові елементи ефективного процесуального управління антикорупційними розслідуваннями.



У вітчизняному науковому дискурсі окремі аспекти цієї проблематики досліджували Р. Войтюк (2019) [1], П. Корнієць (2021) [2], І. Кушпін (2021) [3], які аналізували правовий статус, повноваження та відповідальність детективів НАБУ і роль прокуратури у цьому процесі. Значний практичний і аналітичний внесок також зробили А. Ситник, Н. Холодницький, а також експерти Центру протидії корупції – зокрема О. Щербан (Щорічні аналітичні звіти). Їхні напрацювання окреслили проблеми нормативного розмежування повноважень, забезпечення інституційної незалежності та ефективності антикорупційного розслідування в Україні. Водночас питання порівняння української моделі з відповідними європейськими підходами залишається недостатньо висвітленим у правничій літературі, що й зумовлює подальшу потребу в його комплексному вивченні.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу кримінально-процесуальних повноважень керівників антикорупційних органів у країнах Європейського Союзу з акцентом на їх роль у здійсненні управління досудовим розслідуванням, а також визначення можливостей адаптації зарубіжного досвіду до української правозастосовної практики.

Результати дослідження. Модель організації антикорупційної діяльності у Франції є прикладом тісної взаємодії між спеціалізованими слідчими підрозділами та органами прокуратури. У 2013 році, внаслідок реформи антикорупційної політики, було створено дві ключові структури:

1. Центральне управління з протидії корупції, фінансовим та податковим правопорушенням (OCLCIFE);

2. Національну фінансову прокуратуру (Parquet National Financier, PNF).

Ці дві інституції функціонують у тісному зв'язку та мають чітко розмежовані повноваження. З одного боку, OCLCIFE є спеціалізованим підрозділом поліції (підпорядкованим Міністерству внутрішніх справ), до функцій якого належать оперативно-розшукова діяльність, аналітична обробка фінансових даних, підготовка та реалізація заходів слідчого характеру. З іншого боку, саме PNF здійснює повний процесуальний контроль за кримінальними провадженнями щодо складних економічних злочинів, зокрема корупційних схем, що стосуються високопосадовців, транснаціональних компаній і банківських установ [4].

Керівник OCLCIFE, як правило, є високопоставленим офіцером поліції. Він організовує роботу підрозділу, розподіляє обов'язки між оперативниками, забезпечує технічне та кадрове функціонування органу. Проте, що принципово важливо, не має власного процесуального статусу у кримінальному процесі. Усі процесуальні рішення – щодо початку розслідування, проведення обшуків, доступу до банківської інформації, міжнародного співробітництва тощо – ухвалюються виключно прокурорами PNF.

У процесуальному плані саме прокурор PNF:

– відкриває досудове розслідування з підстав, передбаченими французьким Кримінально-процесуальним кодексом;

– затверджує план розслідування;

– формує оперативно-слідчі групи, до яких включає співробітників OCLCIFE;

– надає санкції на окремі слідчі дії;

– приймає рішення щодо пред'явлення обвинувачення або передачі справи до суду.

Таким чином, керівник антикорупційного органу у Франції виконує переважно координаційно-адміністративну функцію, не втручаючись у процесуальні аспекти кримінального провадження. Така модель є характерною для системи континентального (романо-германського) права, в якій ключова роль у досудовому процесі традиційно належить прокуратурі.

Окремої уваги заслуговує взаємодія між OCLCIFE і PNF. Вона регламентується спеціальними міжвідомчими угодами, у яких закріплено стандарти комунікації, строки звітування, порядок подання матеріалів та критерії оцінки ефективності. Така система забезпечує одночасно оперативність розслідування, процесуальну законність і інституційну підзвітність, мінімізуючи ризики зловживань[5].

Загалом, французька модель свідчить про те, що ефективна антикорупційна діяльність можлива й за умови обмеженого процесуального впливу керівника антикорупційного



органу, якщо останній функціонує у тісній і збалансованій співпраці з прокуратурою, яка виконує функції централізованого процесуального координатора. Такий підхід може бути релевантним для вдосконалення моделі взаємодії НАБУ та САП в Україні.

Антикорупційна система Румунії вважається однією з найбільш структуровано-ефективних у Центральній і Східній Європі. Її ядром є Національний антикорупційний директорат (Direcția Națională Anticorupție, DNA), створений у 2002 році як підрозділ Генеральної прокуратури при Високому касаційному суді Румунії. Його основне завдання – розслідування корупційних злочинів, що вчиняються посадовими особами найвищого рівня, включаючи міністрів, парламентарів, суддів і прокурорів [6].

Головною особливістю моделі є те, що керівник DNA – це прокурор, який одночасно є керівником органу і здійснює пряме процесуальне керівництво. Такий подвійний статус забезпечує високу оперативність ухвалення рішень і дозволяє зосередити процесуальні, адміністративні та організаційні повноваження в одних руках. Це істотно відрізняє румунську модель від французької, де існує чітке розмежування функцій між слідством та прокурором.

До ключових повноважень керівника DNA належать:

- організація та безпосереднє керівництво групами прокурорів і поліцейських-детективів;
- визначення пріоритетів розслідувань;
- затвердження планів дій і матеріалів досудового розслідування;
- погодження заходів забезпечення кримінального провадження (арешти, обшуки, тимчасовий доступ до речей і документів);
- участь у формуванні обвинувачення та представництво інтересів обвинувачення в суді.

Процесуальне керівництво в рамках DNA здійснюється незалежно від інших органів прокуратури. Більше того, відповідно до румунського законодавства, справи, розслідувані DNA, не підлягають втручання з боку керівництва Генеральної прокуратури, що гарантує високий рівень інституційної незалежності.

Ця модель зазнавала політичного тиску – особливо у період активного притягнення до відповідальності високопосадовців. Однак саме така централізована структура, з сильним, процесуально активним керівником, сприяла високим результатам: за даними Єврокомісії, протягом 2013–2017 рр. DNA передало до суду сотні справ щодо чиновників найвищого рівня, з високим відсотком обвинувальних вироків.

З огляду на це, румунська модель є яскравим прикладом того, як поєднання функцій прокурора і керівника антикорупційного органу може сприяти ефективному розслідуванню складних корупційних злочинів за умови належних правових гарантій незалежності.

У Литовській Республіці головним антикорупційним органом є Служба спеціальних розслідувань (Speciāliju tyrimų tarnyba, STT). На відміну від моделей Франції та Румунії, у Литві обрано шлях організаційної автономії слідчого органу при збереженні процесуального керівництва з боку прокуратури.

Керівник STT – директор служби – призначається Президентом Литви за погодженням з парламентом (Сеймом). Він має широкі адміністративні повноваження, у тому числі:

- організація діяльності підрозділів Служби;
- визначення стратегічних пріоритетів;
- координація оперативно-розшукових і профілактичних заходів;
- представництво установи на національному й міжнародному рівнях [7].

Однак, на відміну від керівника DNA у Румунії, директор STT не має процесуального статусу прокурора чи слідчого. Усі процесуальні рішення (реєстрація проваджень, санкції на обшуки, вручення підозри тощо) ухвалюються виключно прокурорами Генеральної прокуратури Литви.

У цьому контексті модель STT має такі особливості:

- чітке розмежування повноважень між оперативною та процесуальною сферами;



– забезпечення інституційної незалежності антикорупційного органу від виконавчої влади;

– конституційно гарантований статус СТТ як окремої служби, що має право розслідувати злочини, пов'язані з корупцією, зловживанням владою та інші службові правопорушення.

СТТ функціонує у тісній співпраці з Генеральною прокуратурою: прокурор залучається на початковому етапі досудового розслідування та виконує функції контролю за законністю й обґрунтованістю дій працівників служби.

Литовська модель демонструє ефективність поділу адміністративного управління та процесуального керівництва, що дозволяє уникнути надмірної концентрації повноважень та забезпечити баланс між незалежністю антикорупційного органу і контролем за дотриманням прав людини в кримінальному провадженні.

Висновки. Отже, аналіз кримінально-процесуальних повноважень керівників антикорупційних органів у країнах Європейського Союзу (на прикладі Франції, Румунії та Литви) свідчить про існування різних моделей організації управління розслідуванням, кожна з яких має свої сильні сторони та потенційні виклики.

Французька модель характеризується чітким розмежуванням функцій між антикорупційним слідчим підрозділом (OCLCUFF) та прокуратурою (PNF), де вся процесуальна відповідальність покладається на прокурора. Керівник антикорупційного підрозділу, будучи адміністративною фігурою, виконує функції організаційного менеджменту, не втручаючись у процесуальні аспекти. Такий підхід дозволяє забезпечити законність і підконтрольність слідчих дій, але потребує чіткої налагодженої взаємодії між структурними ланками.

У Румунії, навпаки, реалізується централізована прокурорська модель, у межах якої керівник антикорупційного директорату (DNA) одночасно є процесуальним керівником. Поєднання організаційних і процесуальних повноважень у одній посадовій особі сприяє оперативності та злагодженості дій, однак вимагає високого рівня незалежності, професійності та законодавчого балансу для запобігання зловживанням владою.

Литовська модель, у свою чергу, базується на поділі функцій: Служба спеціальних розслідувань (СТТ) є організаційно незалежною, але не має процесуальної автономії – вона діє у тісній співпраці з прокуратурою, яка здійснює процесуальне керівництво. Така структура забезпечує інституційну незалежність антикорупційного органу, залишаючи процесуальні рішення в компетенції органів прокуратури, що узгоджується з принципами змагальності та контролю в кримінальному процесі.

Усі три моделі демонструють різні способи реалізації ключової ідеї – забезпечення ефективного, професійного та незалежного антикорупційного розслідування в межах кримінального провадження. Вони мають спільні риси: спеціалізацію, взаємодію з прокуратурою, нормативне закріплення незалежності, підзвітність та контроль.

Для України, яка продовжує формувати та вдосконалювати власну антикорупційну систему, зазначені підходи є надзвичайно цінними. Зокрема, досвід Румунії може бути корисним з точки зору ефективного управління антикорупційними справами в режимі «єдиного центру рішень»; французький підхід – у питанні збалансування повноважень та запобігання конфлікту інтересів; литовський варіант – у контексті забезпечення інституційної незалежності при збереженні прокурорського процесуального контролю.

Список використаних джерел:

1. Войтюк Р. В. Детектив Національного антикорупційного бюро України як суб'єкт кримінальних процесуальних правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2019. 227 с.
2. Корнієць П. Ю. Інституційна роль органів прокуратури в запобіганні та протидії корупції в НАБУ: розмежування повноважень і шляхи вдосконалення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (95). С. 111–120. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/handle/123456789/16109> (дата звернення: 02.12.2025).



3. Кушпін І. Гарантії діяльності та відповідальність детектива НАБУ. Право.ua. 2021. № 3. С. 92–96. URL: https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2021/09/92-_Kushpit.pdf (дата звернення: 02.12.2025).
4. Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI). *Wikipédia* [site]. URL: https://fr.wikipedia.org/wiki/Office_central_de_lutte_contre_la_corruption_et_les_infractions_financi%C3%A8res_et_fiscales (дата звернення: 02.12.2025).
5. Parquet national financier (PNF). *Wikipédia* [site]. URL: https://fr.wikipedia.org/wiki/Parquet_national_financier (дата звернення: 02.12.2025).
6. OSCE. Best Practices in Combating Corruption / Organization for Security and Co-operation in Europe. Vienna : OSCE Publishing, 2005. 65 p. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/a/13738.pdf> (дата звернення: 02.12.2025).
7. Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2024: Lithuania*. 2025. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024> (дата звернення: 02.12.2025).
8. Центр протидії корупції. Щорічні аналітичні звіти про діяльність НАБУ та САП. URL: <https://antac.org.ua> (дата звернення: 02.12.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 27.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 15.12.2025

Дата публікації: 31.12.2025

