

**Елена Владимировна Скребец**

доктор политических наук, доцент,

независимый исследователь

г. Севастополь, Россия. E-mail: l\_skrebec@mail.ru

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СУДЫ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И УКРАИНСКАЯ МОДЕЛЬ**

Статья посвящена изучению международного опыта деятельности антикоррупционных судов и особенностей законодательного проектирования этого института на Украине. Рассматриваются понятие и классификация специализированных антикоррупционных судов и результаты деятельности антикоррупционной юстиции в различных странах. Анализируются причины недостаточной эффективности их функционирования в государствах Восточной Европы, Азии и Африки.

Исследуются особенности принятия украинского законодательства об антикоррупционном суде. Констатируется, что создание на Украине отдельной системы судов, которые будут заниматься антикоррупционными делами, являлось требованием западных партнеров страны, выдвигаемым на протяжении последних двух лет. Данная инициатива обусловлена недоверием западных экспертов к украинским государственным органам преследования коррупционеров. Рассматриваются аргументы сторонников и противников появления специализированных антикоррупционных судов в судебной системе Украины.

Уделяется внимание и законопроектному процессу, который проходил в условиях жесткого контроля со стороны международных экспертов. Отмечаются неоднократное изменение положений законопроекта об антикоррупционном суде Украины и принятие текста закона на основе рекомендаций Венецианской комиссии. Анализируются нормы принятого 7 июня 2018 года Закона Украины «О Высшем антикоррупционном суде». Изучается роль Общественного совета международных экспертов, который должен иметь право вето для блокирования неподходящих кандидатов на должности судей этого суда, что, по замыслу, обеспечит независимость его состава.

Представлены основания критики украинскими и западными экспертами положений украинского антикоррупционного законодательства и прогнозы трудностей их реализации. Констатируется, что система антикоррупционных органов формировалась исходя из принципа максимальной независимости от украинского правительства, курируется западным альянсом и имеет приоритетную задачу осуществления контроля за деятельностью украинского политика. Она обеспечивает дополнительные возможности

давления на украинское правительство и соответствует очередному этапу ограничения национального суверенитета, представляющему собой передачу части судебных функций институтам международного контроля.

*Ключевые слова:* антикоррупционный суд, Украина, Венецианская комиссия, система антикоррупционных органов.

В условиях современности важнейшим критерием эффективности функционирования любого государства является уровень коррупции, поэтому при разработке приоритетных направлений модернизации системы политического управления обязательно планируются меры борьбы с нею. Однако не все антикоррупционные мероприятия дают ожидаемый эффект и уровень коррупции, например в нашей стране, остается стабильно высоким. В связи с этим актуальными представляется обращение к международному опыту формирования антикоррупционных систем и анализ конкретных мер, на практике демонстрирующих свою действенность.

К государствам, которые эффективно преодолели коррупционные явления в политических структурах на различных уровнях, относятся Великобритания, Германия, Франция, Нидерланды, Финляндия. В начале XXI столетия эти страны стали осуществлять управление и контроль за проведением антикоррупционных реформ в государствах Центральной и Восточной Европы, Азии и Африки, в результате чего некоторые из них добились определенных успехов. Деятельность специально созданных для противодействия кризисного типа коррупции институтов в большинстве постсоветских государств, напротив, не смогла оказать значительного влияния на соответствующие показатели, а сама система антикоррупционных органов характеризуется низкой эффективностью и дублированием функций. Для отечественной юридической науки и практики особенно интересен опыт борьбы восточноевропейских и иных стран с коррупцией высших чиновников. В этой области наименее исследованным в российской юриспруденции (и, одновременно, одним из наиболее противоречивых) элементом антикоррупционного реформирования является институт антикоррупционного правосудия. Этот институт активно развивается на правовой карте мира, и западные эксперты обосновывают необходимость создания и функционирования беспристрастной

судебной инстанции, в юрисдикцию которой входит рассмотрение дел о злоупотреблениях должностных лиц высшего эшелона всех ветвей власти, в высококоррупцированных странах, где имеет место пониженная гражданская сознательность.

Понятие «антикоррупционный суд» в исследовании Софи Шютте, старшего советника Антикоррупционного ресурсного центра U4 (Норвегия) Института имени Кристиана Михельсена, трактуется как суд, судьи, подразделения суда или трибунала, которые специализируются в основном (но не исключительно) на рассмотрении дел о коррупции (Stephenson, Schutte 2016: 6). Эти суды в зарубежных судебных системах могут включаться в систему общих судов в виде судов первой инстанции, имеющих приоритетную юрисдикцию по делам о коррупции, или единичных судей, уполномоченных рассматривать только такие дела в местных судах общей юрисдикции. Специализированные суды (или квазисуды), как правило, действуют на основе коллегиальности, наряду с профессиональными судьями в их состав входят представители общественных организаций, ассоциаций либо специалисты соответствующей отрасли. Встречаются смешанные суды, функционирующие как суды первой инстанции при рассмотрении дел о коррупции и как апелляционные суды – при рассмотрении других категорий дел, а также системы универсальных антикоррупционных судов.

Особенности формирования антикоррупционных судов, которое имеет большое символическое значение, зависят от модели, избранной государством. Для отбора судей, как правило, применяются специальные процедуры: претенденты сдают экзамен на наличие знаний и практических навыков в сфере права и проходят психологическое тестирование, затем – специальную проверку на честность и беспристрастность (проверку источников происхождения имущества, проверку на уязвимость в плане шантажа или других форм ненадлежащего влияния и др.). В ряде стран система формирования антикоррупционных судов аналогична процедуре отбора судей апелляционных судов. Назначаются судьи специально созданными советами, в состав которых входят представители разных ветвей власти, иногда – гражданского общества, либо главой государства. Цели реформирования уголовной юстиции служит практика формирования «комплексных» антикоррупционных

судов, в которых дела рассматривают и профессиональные судьи, и судьи *ad hoc* – прошедшие отбор юристы из числа преподавателей права, адвокатов и иных профессионалов в сфере права, которые после рассмотрения конкретного дела возвращаются к своим прямым функциональным обязанностям, а также из числа судей в отставке.

С. Шютте следующим образом классифицирует специализированные антикоррупционные суды, действующие в 20 странах, приняв за критерий деления их место в судебской иерархии и степень автономности:

- единоличный судья, который назначается или уполномочен на рассмотрение дел о коррупции в общих местных судах (при этом процесс обжалования решений остается таким же, как и для всех других дел);

- специализированный антикоррупционный суд, который является судом первой инстанции по делам о коррупции (апелляционные жалобы рассматриваются в Верховном суде);

- антикоррупционные суды смешанного типа: суд может функционировать как суд первой инстанции при рассмотрении некоторых (более важных) дел о коррупции и как апелляционный суд при рассмотрении других дел, рассматриваемых в первой инстанции общими местными судами (апелляционные жалобы на решения такого антикоррупционного суда подаются в Верховный суд);

- модель универсального параллельного суда, когда система антикоррупционных судов включает как суды первой инстанции, так и апелляционные суды (Stephenson, Schutte 2016: 7).

Единоличные судьи, ведущие дела о коррупции в общих местных судах, работают в Кении и Бангладеш. Специализированные суды первой инстанции действуют в Хорватии и Словакии. Уровень коррупции в этих странах на момент создания антикоррупционных судов не был критичным, и за несколько лет их функционирования показатель индекса восприятия коррупции здесь незначительно улучшился (на 7 пунктов – в Хорватии, на 2 пункта – в Словакии) (Индекс... 2012). Специализированный суд Словакии кроме коррупционных рассматривает и иные отнесенные к его юрисдикции тяжкие преступления, такие как терроризм, преступления против собственности, отмывание денег и др. В Хорватии действуют суды по противодействию

коррупции и организованной преступности; к их компетенции отнесены дела о торговле людьми, грабежах и других тяжких преступлениях. Специализированные суды первой инстанции также действуют в Сенегале, Пакистане, Непале, Камеруне и Бурунди.

Суды смешанного типа созданы в Уганде, Ботсване, Палестине, Таиланде, Танзании, Мексике и на Филиппинах. Универсальные антикоррупционные суды достаточно эффективно работают в Афганистане, Индонезии и Малайзии, где уровень коррупции снизился с начала их функционирования на несколько пунктов.

Таким образом, институт антикоррупционных судов на современном этапе характерен для средне- и высококорруптированных стран, прежде всего Азии и Африки. Эффективность институтов антикоррупционной юстиции неоднородна: если в ряде стран (Камерун, Бурунди, Непал, Пакистан, Филиппины) уровень коррупции, согласно индексу восприятия коррупции, вырос за время существования антикоррупционных судов, то Сенегал, например, смог улучшить показатели на 30 пунктов (Индекс... 2012). Ожидаемого эффекта от создания и функционирования антикоррупционных судов, как показывают данные всемирного рейтинга коррупции, составляемого ежегодно *Transparency International*, в подавляющем большинстве случаев не последовало. В отдельных государствах ситуация ухудшилась. Так, формирование антикоррупционных органов в ряде африканских стран не только не принесло сколько-нибудь положительных результатов, но после этого их рейтинг по индексу восприятия коррупции снизился (Камерун с 2011 г. – на 11 пунктов, Бурунди и Уганда получили около 30 дополнительных коррупционных баллов) (Индекс... 2012).

Причинами недостаточной эффективности функционирования антикоррупционных судов считаются избирательное правосудие по этому виду дел, многочисленные нарушения процессуальных прав подсудимых и рассмотрение подавляющего большинства дел в отношении незначительных правонарушений вместо реального судебного преследования «топ-коррупционеров». Помимо недостатков, присущих судебной власти в целом, выделяют несколько проблем, характерных для антикоррупционных судов, которые не позволяют им эффективно

выполнять свои задачи. Во-первых, это ограниченные, жесткие сроки принятия решений (например, 10 дней на рассмотрение дела в Палестинском антикоррупционном суде), что приводит к поверхностному рассмотрению дел и дает основание для оспаривания большинства решений. Во-вторых, подсудность антикоррупционным судам большого количества незначительных дел (например, подделка университетских дипломов относится к юрисдикции антикоррупционного суда в Непале). В-третьих, хотя международные эксперты могут играть центральную роль при отборе судей антикоррупционного суда страны, остается возможность подкупа обвинителя – прокуроров, следователей, готовящих доказательственную базу (Галаджий 2018).

Критике также подвергаются а) порядок проверки безопасности в отношении антикоррупционных судей, требования которой не соответствуют принципу независимости судебной власти; б) высокая зарплата судей специализированных судов, что является дискриминацией по отношению к другим судьям и проч. В отдельных странах данный институт был дискредитирован самой спецификой его создания (например, в Кении, где будущих судей антикоррупционных судов набирали по объявлению в местной газете) (Stephenson, Schutte 2016: 17).

Несмотря на такой неоднозначный результат деятельности антикоррупционных судов в высококоррупцированных странах, одним из основных требований международного сообщества к Украине после 2014 г. стало создание судебных антикоррупционных органов. Кульминацией украинской антикоррупционной реформы в соответствии со Стратегией реформирования судоустройства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг. должно было явиться принятие закона о Высшем антикоррупционном суде (ст. 18 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» предусматривает формирование высших специализированных судов как судов первой инстанции по рассмотрению отдельных категорий дел: по вопросам интеллектуальной собственности и антикоррупционного суда) (Закон України № 1402-VIII, 2016: ст. 545).

Функционирование на Украине отдельной системы судов, которые будут заниматься антикоррупционными делами, являлось требованием стран «Большой семерки» (G7), МВФ и других международных партнеров страны, выдвигаемым на

протяжении последних двух лет. Так, президент Венецианской комиссии Джованни Букиккио называл случай Украины исключительно важным и говорил о необходимости создания специализированного антикоррупционного суда для восстановления доверия к украинской судебной системе, заявляя, что Украина требует беспрецедентной чистки судебного корпуса и преимущественное большинство судей, возможно, необходимо будет уволить (Сидоренко 2016: 56).

Показательна сама по себе история принятия украинского законодательства об антикоррупционном суде. Так, в 2015–2016 гг. Президент Украины выступал против учреждения отдельного суда для рассмотрения коррупционных дел, предлагая формирование антикоррупционных палат в действующих судах Украины. В этот период представители западного альянса смогли настоять на своем требовании (бывший госсекретарь США Джон Керри, британский министр Алан Дункан, другие зарубежные политики, послы, представители международных организаций – эксперты Совета Европы, в том числе Венецианской комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), сломав сопротивление киевских властей. В марте 2017 г. необходимость принятия закона об Антикоррупционном суде была установлена в меморандуме с МВФ, в соответствии с которым Украина обязалась сделать это до 15 июня 2017 г.

Данная инициатива обосновывалась недоверием западных экспертов к украинским государственным органам преследования коррупционеров, признанием неэффективности Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ) и Специализированной антикоррупционной прокуратуры (САП) и отразила рост недоверия западного альянса к украинскому руководству в целом. Соответственно стержневой идеей западной концепции судебной антикоррупционной реформы являлась решающая роль иностранных экспертов в отборе судей. Сторонники и противники данной концепции активно выступали на протяжении последних двух с половиной лет. Представители судебной власти чаще высказывались против «создания специальных судов для рассмотрения специальной категории дел». Непримируемую позицию, например, занял Председатель Верховного Суда Украины Ярослав Романюк, который назвал этот суд «лишним звеном», отсутствующим

в большинстве европейских стран. По его убеждению, в тех европейских странах, где сформирован подобный институт, его создание уже признано ошибочным шагом и эти суды остаются незагруженными. Появление специализированных антикоррупционных судов, полагает он, не отвечает задаче превращения судебной системы Украины в максимально прозрачную и понятную, а для рассмотрения соответствующих уголовных дел достаточно создать палаты в составе областных апелляционных судов (Головастов 2017). Согласно позиции украинских судей, в концепции заложено множество инструментов для манипуляций, прежде всего в положении о порядке выбора судей. Критики судебной реформы утверждают, что формирование параллельной системы судов только увеличит возможность для развития коррупции путем назначения доверенных судей и установления особого порядка распределения соответствующих дел между этими судьями, создаст новые субъекты коррупции. Негативное восприятие идеи специализированного антикоррупционного суда на Украине также основывалось на отсутствии отдельного процессуального закона для антикоррупционного судопроизводства при наличии в законопроектах только двух инстанций, что нарушает право на апелляционное и кассационное обжалование судебного решения и противоречит нормам уголовного процесса.

Идею создания системы антикоррупционных судов поддержали общественные активисты, сторонники «революции достоинства». Так, к Президенту Украины обращались религиозные и общественные деятели (Патриарх Киевский и всея Руси-Украины Филарет, Верховный архиепископ Киево-Галицкий Святослав (Шевчук), Святослав Вакарчук, Ада Роговцева, Сергей Жадан) с требованием «срочного создания полноценной системы независимых антикоррупционных судов, а не только Высшего антикоррупционного суда...» (Москвичова 2016). Причиной затягивания этого процесса на протяжении более двух лет представители общественности полагали отсутствие воли политических элит.

Непосредственно сам законопроектный процесс растянулся на полгода голосований в условиях перманентных переговоров с международными партнерами. Депутаты украинского парламента при обсуждении законопроектов внесли почти две тысячи поправок. Первые два законопроекта,



поданные народными депутатами, были негативно оценены Венецианской комиссией как не соответствующие требованиям, выдвинутым международными партнерами Украины. 9 октября 2017 г. был опубликован текст выводов Венецианской комиссии в отношении законопроектов № 6011 и № 6529 о создании антикоррупционных судов в Украине. Первым пунктом выводов закреплялась необходимость обеспечения решающей роли (*crucial role*) международных номинантов в выборе антикоррупционных судей. В блоке выводов, в частности, имелось следующее требование: «Международным организациям и донорам, которые представляют Украине помощь для антикоррупционных программ, должна быть временно предоставлена решающая роль в органе, который будет осуществлять подбор антикоррупционных судей» (Ukraine – Opinion... 2017). Кроме того, согласно рекомендациям Венецианской комиссии юрисдикция Высшего антикоррупционного суда и апелляционной инстанции должна соответствовать юрисдикции Национального антикоррупционного бюро и Специализированной антикоррупционной прокуратуры (Ukraine – Opinion... 2017).

Западные эксперты призвали украинского президента подать собственный законопроект об антикоррупционном суде, основанный на рекомендациях комиссии. В декабре 2017 г. в Верховной Раде был зарегистрирован проект Закона о Высшем антикоррупционном суде Украины Президента Украины П. Порошенко. В законопроекте предлагалось создание специализированного суда, осуществляющего правосудие как суд первой инстанции и апелляционный суд по уголовному производству в отношении преступлений, отнесенных к его юрисдикции, а также судебный контроль за соблюдением прав, свобод и интересов лиц в таких уголовных производствах. Президентский проект предусматривал совещательную роль Общественного совета, сформированного из международных экспертов, вето которого могло быть преодолено двумя третями (11 из 16) членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины.

Этот законопроект первоначально был раскритикован западными экспертами в связи с тем, что его нормы содержали ограничение роли Общественного совета международных экспертов, неоправданно строгие требования к кандидатам и слишком широкую юрисдикцию. После достижения компромисса

относительно права вето Совета международных экспертов при избрании судей закон был принят 7 июня 2018 г. Документ поддержали 315 народных депутатов после консультаций с экспертами МВФ (главой миссии МВФ в Украине Рон ван Роденом и другими) и изменения некоторых положений (14 поправок) законопроекта в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии.

Принятие закона шло под жестким контролем западных партнеров Украины. Так, после первого чтения украинское руководство получило письмо Международного валютного фонда (МВФ) с перечислением положений законопроекта, которые не соответствуют обязательствам Украины перед ЕФФ и рекомендациям Венецианской комиссии. Официальное письмо было направлено и главе Администрации Президента Украины из представительства ЕС. Письмо содержало требование пересмотра положений президентского законопроекта и связывало создание антикоррупционных судов на Украине с исполнением условий безвизового режима (Сидоренко 2018).

Согласно ст. 1 принятого закона Высший антикоррупционный суд Украины (ВАКСУ) является постоянно действующим специализированным судом в системе судостроительства Украины (Закон України № 2447-VIII, 2018: ст. 212). Первоначально украинскими законодателями была избрана модель специализированного антикоррупционного суда, в рамках которой он образуется в качестве суда первой инстанции, а апелляционные жалобы рассматриваются в Верховном Суде. В настоящее время она действует в семи странах: это беспристрастная судебная инстанция, которая должна рассматривать дела о злоупотреблениях среди должностных лиц (депутатов парламента, членов правительства, судейского корпуса). Задачей постоянно действующего Высшего специализированного суда Украины является осуществление правосудия в соответствии с определенными законом основами и процедурами судопроизводства в целях защиты личности, общества и государства от коррупционных и связанных с ними преступлений и судебного контроля за досудебным расследованием этих преступлений, соблюдением прав, свобод и интересов лиц в уголовном производстве.

Как суд первой инстанции Высший антикоррупционный суд создается для рассмотрения преступлений отдельных категорий лиц (высокопоставленных чиновников, которые

подозреваются и обвиняются в коррупции), расследованных Национальным антикоррупционным бюро Украины (НАБУ) и повлекших ущерб государству в размере более 500 прожиточных минимумов. Задачами ВАКСУ также являются анализ данных судебной статистики и изучение выявленных закономерностей (Закон Украины № 2447-VIII, 2018: ст. 212).

Назначение судей этого суда будет происходить на основании результатов открытого конкурса. Закон определяет строгие требования к кандидатам (например, обязательность научной степени в сфере права и стаж соответствующей научной работы или опыта профессиональной деятельности адвокатом не менее 7 лет и проч.), а также устанавливает, кто не может быть судьей ВАКСУ. Отбор кандидатов в процессе конкурса осуществляет Общественный совет международных экспертов (далее – Общественный совет), который состоит из шести членов. Общественный совет будет формировать Высшая квалификационная комиссия судей (ВККС) с учетом предложений международных организаций, сотрудничающих с Украиной в сфере предотвращения и противодействия коррупции в соответствии с международными договорами. Эксперты должны иметь опыт процессуального руководства в других странах.

Закон предусматривает порядок занятия должности судьи Высшего Антикоррупционного суда (разд. 3), особенности статуса судей (разд. 4) и обеспечения их деятельности (разд. 5), однако не содержит порядка увольнения судей и оснований досрочного освобождения их от должности. С учетом требований международных организаций зарубежные эксперты будут играть решающую роль в выборе судей украинского антикоррупционного суда и иметь возможность дисквалифицировать сомнительных кандидатов только на этапе проведения конкурса. Они будут оценивать добропорядочность кандидатов и оказывать помощь в подготовке решений по назначению судей. При этом четыре члена Общественного совета имеют право наложить вето на любую кандидатуру на должность судьи, хотя ранжирование прошедших по конкурсу кандидатов, как и назначение международных экспертов из числа предложенных любой из 79 международных организаций, которые участвуют в антикоррупционной работе на Украине, согласно нормам закона, осталось прерогативой ВККС.

В Высшем антикоррупционном суде создается Апелляционная палата, имеющая отдельного председателя, секретариат, финансирование и помещение (Закон Украины № 2447-VIII, 2018: ст. 212).

Наиболее дискуссионным положением в процессе законопроектирования явилась роль Общественного совета, который должен получить право вето для блокирования неподходящих кандидатов на должности судей этого суда, что обеспечит независимость его состава. Украинские парламентарии длительное время уклонялись от включения в законопроект этой нормы, и законодательный процесс сопровождала упорная борьба Администрации Президента и ее представителей в парламенте за максимальное ограничение количества потенциально неподконтрольных украинской власти голосов международных экспертов из Европейского союза, ОБСЕ, Совета Европы, Группы государств против коррупции, которые имеют право блокировать недобросовестных (но удобных для власти) кандидатов в судьи.

Конфликтные ситуации между киевскими властями и их западными партнерами продолжали возникать и после публикации текста закона, когда Центр противодействия коррупции заявил о появлении в тексте введенного в действие закона нормы, которая не обсуждалась в профильном комитете. Согласно этой норме апелляции по делам Национального антикоррупционного бюро Украины, которые уже поступили в суды, будут рассматриваться в судах общей юрисдикции и не будут переданы на рассмотрение в созданный антикоррупционный суд. Представители Комитета Верховной Рады по вопросам правовой политики и правосудия сообщили, что данная норма была принята в соответствии с Регламентом ВРУ и появилась в законе согласно рекомендации экспертов Венецианской комиссии (впоследствии секретарь Венецианской комиссии Томас Маркерт опроверг это утверждение). Рассмотрение апелляции в новосозданном Высшем антикоррупционном суде, по убеждению западных экспертов, оставляет «лазейку» для властных лиц – представителей нынешней украинской власти, которые воспользуются лояльностью действующих судов, следовательно, в ближайшее время принятому закону не удастся прервать связь между интересами олигархов, в том числе представленных во власти, и приоритетами судебной системы. Отмена этого

противоречивого положения, на которой настаивали Государственный департамент США (заявление и.о. заместителя помощника государственного секретаря США Джоргана Эндрюса, возглавляющего офис по делам Восточной Европы) и директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард, стала определяющей для выделения Украине очередного транша МВФ (В США настаивают... 2018). В результате через месяц после принятия в закон была внесена поправка о порядке рассмотрения апелляций по делам о коррупционных преступлениях, согласно которой все дела, которые находятся в подследственности НАБУ, после начала работы антикоррупционного суда передаются ВАКСУ в соответствующую инстанцию.

По мнению иностранных контрагентов, парламентарии включили в законопроект и иные положения, нивелирующие работу Общественного совета (например, требование к кандидатам иметь обязательный международный опыт борьбы с коррупцией, включающий участие в осуществлении судопроизводства по делам, связанным с коррупцией; сложность процедуры, позволяющей инициировать вопрос о недобросовестности кандидатов в судьи ВАКСУ). Критике также подверглись недостаточная прозрачность процедуры оценивания судей и обнародования документов оценивания кандидатов, нечеткие критерии их отбора, что не позволит предотвратить возможные манипуляции. При этом участие иностранных экспертов в формировании судейского корпуса украинские юристы посчитали соответствующим Конституции Украины, поскольку Общественный совет участвует в назначении судей лишь опосредованно, исключая сомнительных кандидатов.

Проблемы реализации украинского антикоррупционного законодательства прогнозирует исполнительный директор международной организации *Transparency International* на Украине Ярослав Юрчишина. Она считает, что в законе недостаточно четко прописаны требования к тем организациям, которые могут делегировать своих кандидатов в совет международных экспертов: «Согласно принятому документу, с международными организациями должны быть заключены договоры о сотрудничестве в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Исходя из этого, например, Всемирный банк не сможет делегировать своего эксперта в этот совет, потому что с Украиной у него

подписан только общий меморандум». Кроме того, украинские эксперты считают, что все нововведения судебной реформы, которые касаются антикоррупционного суда, должны быть встроены в судебную систему Украины: «...нельзя, имея целью создание идеального антикоррупционного суда, ставить под угрозу всю судебную систему и всех других судей. Все процедуры, которые мы хотим ввести для этого суда, в итоге должны стать общими для всей судебной системы» (Эксперты USAID... 2017).

21 июня 2018 г. был принят Закон Украины «О создании Высшего антикоррупционного суда», предусматривающий формирование ВАКСУ в Киеве в течение двенадцати месяцев и финансирование создания суда Кабинетом Министров Украины за счет средств, предусмотренных в государственном бюджете Украины на 2018 г. (Закон України № 2447-VIII, 2018: ст. 4). Президент Украины П. Порошенко заявил об учреждении Высшего антикоррупционного суда Украины до декабря 2018 г., то есть о выполнении требования создания институциональной системы предупреждения и противодействия коррупции, в частности системы антикоррупционных судов, – ключевого со стороны практически всех западных партнеров Украины.

Именно антикоррупционные суды расцениваются западными экспертами как наиболее эффективной формой борьбы с коррупцией «топ-чиновников» в государственном правовом поле, однако тезис о зависимости снижения темпов коррупции от качества работы отдельных трибуналов не оправдывает себя на практике. Каждая правовая система допускает вариативность реализации антикоррупционных мероприятий в зависимости от культурной и институциональной среды, состояния экономики, мотивации правящих элит, которые и определяют их результат. Объективные данные, полученные по результатам функционирования антикоррупционных судов, свидетельствуют об отсутствии прямой зависимости между уровнем коррупции и процессуальной судебной инфраструктурой. В то же время прослеживается прямая зависимость между уровнем коррупции и степенью деиндустриализации, что наблюдается сейчас в Украине.

Подобного рода структуры могут являться школой для судей, способствовать их специализации на данной категории дел и, одновременно, выступать превентивной мерой для потенциальных взяточников высшего эшелона власти. Задачи,

которые ставят перед антикоррупционными судами, включают и усовершенствование процессуального законодательства в части уголовной ответственности лиц, подозреваемых в совершении коррупционных деяний, и, в конечном итоге, разрушение связей, которые сложились между судьями, адвокатами, прокурорами и организованной преступностью, разрыв с прежней коррумпированной судебной и политической системой, дискредитированным профессиональным судебским корпусом. Об этом, например, свидетельствует практика привлечения к работе антикоррупционных судов непрофессиональных судей, специалистов из числа адвокатов, преподавателей юридических вузов и др. Кроме того, они рассматриваются как инструмент легитимации судебной власти и публичной власти в целом в условиях низкого уровня доверия граждан к государственным органам и должностным лицам.

Однако практика функционирования антикоррупционных судов демонстрирует неэффективность модернизации только судебной инфраструктуры и невозможность даже системой комплексных мер преодолеть коррупцию. Так, реформаторы всех государств, создававших систему антикоррупционного правосудия, проектировали достижение определенного информационного общественного эффекта, способного повысить уровень доверия населения к государственным институтам, а также прекратить практику подмены общих правил игры личными взаимоотношениями. Отсутствие положительного эффекта от создания системы антикоррупционных судов, в частности прогнозированного улучшения инвестиционного и предпринимательского климата, напротив, может вызвать недоверие не только к представителям высшей власти, но и к промежуточным инстанциям, подорвать доверие общества к антикоррупционной политике в целом. Согласно данным национального опроса о гражданском вовлечении, который был проведен компанией «GfK Украина» в мае-июне 2018 г. по заказу организации «Раст» в рамках Программы содействия общественной активности «Включайся!» (USAID), большинство населения Украины (60%) поддерживает создание Антикоррупционного суда; каждый пятый украинец (20%) не поддерживает, а еще 20% респондентов не смогли ответить на этот вопрос (четверть граждан высказалась вообще против любых реформ на Украине) (Создание... 2018).

В случае Украины ситуация усугубляется тем, что принятие закона об антикоррупционном правосудии является результатом давления на власть со стороны МВФ, Венецианской комиссии, Соединенных Штатов и других иностранных партнеров Украины, которые добивались этого для «обеспечения подотчетности и справедливости» (К. Лагард) (Stankova 2018). Это стало одним из основных условий, выдвигаемых европейскими и американскими партнерами в переговорах о предоставлении Украине очередного пакета макрофинансовой помощи, которое должно обеспечить проведение необходимых реформ в украинском высококоррупцированном обществе не только в разумные сроки, но и с разумными затратами.

На Украине после 2014 г. была создана система антикоррупционных органов: Национальное антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), являющееся правоохранительным органом, в компетенцию которого входят предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие коррупционных преступлений высших должностных лиц; Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП), представляющая собой самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Украины, на которое возлагается функция поддержания государственного обвинения в производствах, досудебное расследование в которых осуществляется НАБУ. Центральным органом исполнительной власти, который формирует и реализует государственную антикоррупционную политику, имеет превентивную функцию, является Национальное агентство по предотвращению коррупции (НАЗК). Антикоррупционной борьбой в рамках своей компетенции занимаются Национальное агентство по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, Генеральная прокуратура, полиция, СБУ, а также общественники – получатели украинских и западных грантов. При этом система антикоррупционных органов, неэффективность которых постоянно критикуют украинские СМИ, формировалась на основе принципа максимальной независимости от украинской власти и курируется западным альянсом (в частности, представителями дипломатической миссии США на Украине) (Миркин 2018).

Высший антикоррупционный суд с обязательным участием представителей международного сообщества в отборе



судей завершает выстраивание антикоррупционной вертикали в украинском государстве. Насколько эффективной окажется система противодействия коррупции, созданная в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, покажет время.

*Материал поступил в редакцию 11.09.2018 г.*

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

В США настаивают на внесении изменений в закон о Высшем антикоррупционном суде [Электронный ресурс], 27 июня 2018. URL: <https://www.unian.net/politics/10167020-v-ssha-nastaivayut-na-vnesenii-izmeneniy-v-zakon-o-vysshem-antikorrupcionnom-sude.html> (дата обращения: 30.07.2018).

Галаджий Е. 2018. Мировой опыт: коррупции иногда и Антикоррупционный суд не страшен [Электронный ресурс] // Комсомол. правда в Украине. 7 июня. URL: <https://kp.ua/politics/610046-myrovoi-opyt-korruptsiyi-inohda-y-antykorruptsyonnyi-sud-ne-strashen> (дата обращения: 10.08.2018).

Головастов А. 2017. Глава Верховного суда: «Антикоррупционный суд в Украине нецелесообразен» [Электронный ресурс] // Комсомол. правда в Украине. 27 лют. URL: <https://kp.ua/politics/568335-hlava-verkhovnoho-suda-antykorruptsyonnyi-sud-v-ukrayne-netselesoobrazen> (дата обращения: 10.08.2018).

Индекс восприятия коррупции за 2012 год [Электронный ресурс]. URL: [http://www.transparency.org.ru/projects/pressrel\\_cpi\\_2012](http://www.transparency.org.ru/projects/pressrel_cpi_2012) (дата обращения: 01.04.2013).

Миркин С. 2018. «Антикоррупционный суд Украины»: силовая вертикаль в стране-сателлите США? [Электронный ресурс] // EADaily. 13 июня. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2018/06/13/antikorrupcionnyy-sud-ukrainy-silovaya-vertikal-v-strane-satellite-ssha> (дата обращения: 10.08.2018).

Москвичова А. 2016. Скільки судів потрібно Україні, щоб подолати корупцію? [Электронный ресурс] // Радіо Свобода. 15 груд. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28178005.html> (дата обращения: 10.08.2018).

Сидоренко С. 2016. Президент Венеціанської комісії: В Україні антикорупційний суд є справді необхідним (Інтерв'ю Європейської правди) // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. № 10. С. 55-57.

Сидоренко С. 2018. Чи скасують безвіз Україні: що не так у боротьбі Брюсселя за антикорупційний суд [Электронный ресурс] // Euroquiz. 22 січ. URL: <http://euroquiz.org.ua/network-eu/blogs/view/1011> (дата обращения: 10.08.2018).

Создание Антикоррупционного суда поддерживают 60% украинцев [Электронный ресурс], 2018 // Зеркало недели. Украина. 26 июля. URL: [https://zn.ua/UKRAINE/sozдание-antikorrupcionnogo-suda-podderzhivayut-60-ukraincev-290143\\_.html](https://zn.ua/UKRAINE/sozдание-antikorrupcionnogo-suda-podderzhivayut-60-ukraincev-290143_.html) (дата обращения: 10.08.2018).

Эксперты USAID рассказали о своем видении антикоррупционного суда [Электронный ресурс], 2017 // Закон и Бизнес. 7 марта. URL: [http://zib.com.ua/ru/print/127875-eksperti\\_usaid\\_rasskazali\\_o\\_svoem\\_videnii\\_antikorrupcionnogo.html](http://zib.com.ua/ru/print/127875-eksperti_usaid_rasskazali_o_svoem_videnii_antikorrupcionnogo.html) (дата обращения: 10.08.2018).

Stankova O. 2018. Statement by the IMF Managing Director on Ukraine [Электронный ресурс] // International Monetary Fund (IMF). Press Release № 18/244. 19 June. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/19/pr18244-statement-by-the-imf-managing-director-on-ukraine> (дата обращения: 10.08.2018).

Stephenson M.C., Schutte S.A. 2016. Specialised anticorruption courts: A comparative mapping [Электронный ресурс] / U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute // U4 Issue. Dec. № 7. 36 p. URL: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-a-comparative-mapping.pdf> (дата обращения: 10.08.2018).

Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences) adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017) [Электронный ресурс], 2017 // European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-eDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-eDL-AD(2017)020-e) (дата обращения: 10.08.2018).

Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрой і статус суддів» // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.

Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII «Про Вищий антикорупційний суд» // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 24. Ст. 212.

Закон України від 21 червня 2018 року № 2470-VIII «Про утворення Вищого антикорупційного суду» // Голос України. 2018. 27 черв. С. 4.

**Elena V. Skrebets**, Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Full Professor, Independent Researcher, Sevastopol, Russia. E-mail: [l\\_skrebec@mail.ru](mailto:l_skrebec@mail.ru)

## **ANTI-CORRUPTION COURTS: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES AND UKRAINIAN MODEL**

*Abstract.* The article is devoted to the research of the international experience of the functioning of anti-corruption courts, and to the study of the peculiarities of the legislative design of such institute in Ukraine. The concept, classification of specialized anti-corruption courts, and the effectiveness of anti-corruption justice in different countries, as well as the reasons for the lack of effectiveness of their functioning in Eastern European, Asian, and African countries are analyzed.

The article investigates the features of the adoption of Ukrainian legislation on anti-corruption court. In addition, this work states that the functioning of a separate system of courts in Ukraine dealing with anti-corruption cases was a requirement of western partners putting forward in last two years. This initiative was justified by the distrust of Western experts concerning the wiliness of the Ukrainian state bodies to prosecute corrupt officials. The arguments of supporters and the opponents of the emergence of specialized anti-corruption courts in the judicial system of Ukraine are considered.

The law-making process is analyzed in the research. This process was conducted under conditions of strict control by international experts. The repeated alteration of the provision of the draft-law on the anti-corruption court of Ukraine, and the adoption of the legal language on the grounds of the recommendations of Venice Commission is stated. The norms of the Law of Ukraine "On the Supreme Anti-Corruption Court", which was adopted on June 7, 2018, are analyzed. The role of the social council of international experts is considered. This social council should have the veto to block unsuitable candidates for the posts of judges of this court, which will ensure the independence of its composition.

The author analyzes the grounds for Ukrainian and Western experts' criticism of the provisions of Ukrainian anti-corruption legislation, and forecasts the difficulties of their implementation. It is stated that the system of anti-corruption bodies was formed on the grounds of the principle of maximum independence from the control from Kiev. It is supervised by the Western alliance, and has priority in the task of exercising control over the activities of the Ukrainian political activists. This system provides additional opportunities of pressure over the Ukrainian Government, and corresponds to the next stage of restricting national sovereignty, namely, the transfer of part of the judicial functions to international control institutions.

*Keywords:* anti-corruption court; Ukraine; Venice Commission; system of anti-corruption bodies.

## References

*Eksperty USAID rasskazali o svoem videnii antikorrupcionnogo suda* [USAID experts told about their vision of anti-corruption court], *Zakon i Biznes*, 2017, March 7, available at: [http://zib.com.ua/ru/print/127875-eksperti\\_usaid\\_rasskazali\\_o\\_svoem\\_videnii\\_antikorrupcionnogo.html](http://zib.com.ua/ru/print/127875-eksperti_usaid_rasskazali_o_svoem_videnii_antikorrupcionnogo.html) (accessed August 10, 2018). (in Russ.).

Galadjij E. *Mirovoy opyt: korruptsii inogda i Antikorrupcionnyy sud ne strashen* [World experience: sometimes corruption and the Anti-Corruption Court is not terrible], *Komsomol'skaya pravda v Ukraine*, 2018, June 7, available at: <https://kp.ua/politics/610046-myrovoi-opyt-korruptsyy-ynohda-y-antykorruptsyonny-sud-ne-strashen> (accessed August 10, 2018). (in Russ.).

Golovastov A. *Glava Verkhovnogo suda: «Antikorrupcionnyy sud v Ukraine netselesoobrazen»* [Head of the Supreme Court: «An Anti-corruption court

in Ukraine is inadvisable»], *Komsomol'skaya pravda v Ukraine*, 2017, Febr. 27, available at: <https://kp.ua/politics/568335-hlava-verkhovnoho-sud-antykorruptsyy-nyyi-sud-v-ukrayne-netseseoobrazen> (accessed August 10, 2018). (in Russ.).

*Indeks vospriyatiya korruptsii za 2012 god* [Corruption Perception Index 2012], available at: [http://www.transparency.org.ru/projects/pressrel\\_cpi\\_2012](http://www.transparency.org.ru/projects/pressrel_cpi_2012) (accessed April 01, 2013). (in Russ.).

Mirkin S. «Antikorruptsiyonnyy sud Ukrainy»: silovaya vertikal' v strane-satellite SShA? [“Anti-Corruption Court of Ukraine”: the power vertical in the satellite country of the United States?], *EADaily*, 2018, June 13, available at: <https://eadaily.com/ru/news/2018/06/13/antikorrupcionnyy-sud-ukrainy-silovaya-vertikal-v-strane-satellite-ssha> (accessed August 10, 2018). (in Russ.).

Moskvichova A. *Skil'ki sudiv potribno Ukraïni, shchob podolati koruptsiyu?* [How many courts does Ukraine need to overcome corruption?], *Radio Svoboda*, 2016, Dec. 15, available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/28178005.html> (accessed August 10, 2018). (in Ukrain.).

Sidorenko S. *Chi skasuyut' bezviz Ukraïni: shcho ne tak u borot'bi Bryusselya za antikoruptionsiy sud* [Will Ukraine abolish visa-free travel? What is wrong with Brussels for an anti-corruption court?], *Euroquiz*, 2018, Jan. 22, available at: <http://euroquiz.org.ua/network-eu/blogs/view/1011> (accessed August 10, 2018). (in Ukrain.).

Sidorenko S. *Prezident Venetsians'koï komisii: V Ukraïni antikoruptionsiy sud є spravdi neobkhdnim* (Interv'y u Evropeys'koï pravdi) [President of the Venice Commission: Ukraine really needs an anti-corruption court (Interview to European Truth)], *Konstitutsiyinyi protses v Ukraïni: politiko-pravovi aspekti*, 2016, no. 10, pp. 55-57. (in Ukrain.).

*Sozдание Antikorruptsiyonnogo suda podderzhivayut 60% ukraintsev* [The creation of the Anti-Corruption Court is supported by 60% of Ukrainians], *Zerkalo nedeli. Ukraina*, 2018, July 26, available at: [https://zn.ua/UKRAINE/sozдание-antikorrupcionnogo-suda-podderzhivayut-60-ukraincev-290143\\_.html](https://zn.ua/UKRAINE/sozдание-antikorrupcionnogo-suda-podderzhivayut-60-ukraincev-290143_.html) (accessed August 10, 2018). (in Russ.).

Stankova O. Statement by the IMF Managing Director on Ukraine, *International Monetary Fund (IMF). Press Release № 18/244*, 2018, June 19, available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/19/pr18244-statement-by-the-imf-managing-director-on-ukraine> (accessed August 10, 2018).

Stephenson M.C., Schutte S.A. Specialised anticorruption courts: A comparative mapping, *U4 Issue, Dec.*, 2016, no. 7, 36 p., available at: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-a-comparative-mapping.pdf> (accessed August 10, 2018).

Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences) adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-eDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-eDL-AD(2017)020-e) (accessed August 10, 2018).

V SShA настаivayut na vnesenii izmeneniy v zakon o Vysshem antikorrupcionnom sude [In US insists on changes to the law on the Supreme Anti-Corruption Court], June 27, 2018, available at: <https://www.unian.net/politics/10167020-v-ssha-nastaivayut-na-vnesenii-izmeneniy-v-zakon-o-vysshem-antikorrupcionnom-sude.html> (accessed July 30, 2018). (in Russ.).

Zakon Ukraïni vid 2 chervnya 2016 roku № 1402-VIII «Pro sudoustriy i status suddiv» [Law of Ukraine dated June 2, 2016 No. 1402-VIII "On the Judicial System and Status of Judges"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi (VVR)*, 2016, no. 31, art. 545. (in Ukrain.).

Zakon Ukraïni vid 21 chervnya 2018 roku № 2470-VIII «Pro utvorennya Vishchogo antikoruptionsynogo sudu» [Law of Ukraine dated June 21, 2018 No. 2470-VIII "On the creation of the Supreme Anti-Corruption Court"], *Golos Ukraïni*, 2018, June 27, p. 4. (in Ukrain.).

Zakon Ukraïni vid 7 chervnya 2018 roku № 2447-VIII «Pro Vishchiy antikoruptionsyniy sud» [Law of Ukraine dated June 7, 2018 No. 2447-VIII "On the Supreme Anti-Corruption Court"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi (VVR)*, 2018, no. 24, art. 212. (in Ukrain.).