

## Activity of detectives of anti-corruption bodies under the legislation of some foreign states

### Діяльності детективів антикорупційних органів за законодавством деяких іноземних держав

Valery Zhidkov

#### Key words:

*detective, anti-corruption body, corruption, criminal proceedings, pre-trial investigation.*

#### Ключові слова:

*детектив, антикорупційний орган, корупція, кримінальне провадження, досудове розслідування.*

**Постановка проблеми.** Міжнародний досвід протидії корупції свідчить, що в багатьох іноземних державах, у тому числі Східної Європи, вже створені та діють спеціально уповноважені антикорупційні органи, які здійснюють заходи, спрямовані на протидію та боротьбу з корупцією.

Вивчення деяких нормативних правових актів, що регулюють питання протидії корупції в окремих іноземних державах, та основних положень наукових публікацій дозволяє виокремити загальні ознаки, якими повинні бути наділені спеціальні суб'єкти протидії корупції:

- створення органів, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів передбачено нормативними правовими документами ООН, Ради Європи;
- важливими факторами забезпечення ефективного функціонування таких органів є їх незалежність, високий професіоналізм співробітників, належне правове врегулювання повноважень і діяльності, достатнє фінансове, матеріальне, технічне та інформаційне забезпечення заходів, які повинні ними реалізовуватися; підтримка громадськості та ЗМІ;
- серед антикорупційних інституцій виокремлюють: самостійні багатоцільові органи, служби в структурі правоохоронних органів, в тому числі й спеціалізовані прокурорські, органи щодо попередження корупції<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим **метою** статті є детальний огляд діяльності спеціалізованих правоохоронних органів окремих зарубіжних країн Латвійської Республіки, Республіки Польщі, Молдови, Німеччини, Франції, Бельгії, Норвегії, Хорватії, Румунії.

**Виклад основного матеріалу.** Важливою складовою для боротьби з корупцією в Латвійській Республіці є Закон Латвійської Республіки від 30.04.2002 р. «Бюро по запобіганню та боротьбі з корупцією»<sup>2</sup>. Згідно з цим нормативним правовим актом, корупцією є хабарництво або будь-які інші дії державної посадової особи, спрямовані на те, щоб з використанням службового становища, своїх повноважень або з перевищенням їх отримати незаслужене благо для себе або інших осіб.

Бюро по запобіганню та боротьбі з корупцією було створено для комплексного вирішення питань запобігання та боротьби з корупцією, а також контролю за виконанням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань. Бюро є установою державного управління, що перебуває під наглядом Кабінету Міністрів, яке виконує визначені цим законом функції щодо запобігання та боротьби з корупцією, а також по контролю за виконанням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань.

Законом чітко визначені напрямки по запобіганню та боротьби з корупцією. Так, бюро здійснює загальні функції щодо запобігання корупції: розробляє стратегію і державну програму щодо запобігання та боротьби з корупцією; координує співпрацю згаданих у державній програмі структур для забезпечен-

<sup>1</sup> Заброта Д.Г., Кашкаров А.А. Основные модели государственных институтов, ответственных за реализацию государственной антикоррупционной политики. Форум права. 2013. № 4. С. 121–122.

<sup>2</sup> Бюро по запобіганню та боротьбі з корупцією: Закон Латвійської Республіки від 30.04.2002 р. URL: [http://latvia.news-city.info/docs/sistemsr/dok\\_iergib.htm](http://latvia.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iergib.htm). (дата звернення 25.05.2019).

ня виконання програми; контролює виконання закону «Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних посадових осіб»; готує та координує проекти фінансової допомоги іноземних і міжнародних структур; відповідно до своєї компетенції перевіряє скарги і заяви, а також проводить перевірки з ініціативи Президента країни, Сейма, Кабінету Міністрів і Генерального прокурора; узагальнює та аналізує інформацію про проведені перевірки щодо поданих державними посадовими особами декларацій; аналізує практику державних установ по запобіганню корупції та виявленню випадки корупції; розробляє методiku запобігання та боротьби з корупцією в державних установах і закладах самоврядувань та в приватному секторі; узагальнює та аналізує досвід інших держав в галузі запобігання та боротьби з корупцією; аналізує нормативні акти та відповідні проекти, а також пропонує внести в них зміни, вносить пропозиції щодо розробки проектів нових нормативних актів; проводить вивчення та аналіз громадської думки; інформує суспільство про тенденції розвитку корупції і виявлені випадки корупції, а також про вжиті заходи щодо запобігання та боротьби з корупцією; розробляє і впроваджує стратегію суспільних відносин.

Для боротьби з корупцією бюро виконує спеціальні повноваження щодо: в установлених законом випадках притягнення державних посадових осіб до адміністративної відповідальності та застосування стягнення за адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції; здійснення дізнання і оперативної діяльності з метою розкриття передбачених кримінальним законом злочинних діянь у роботі державних структур, якщо вони пов'язані з корупцією.

Здійснюючі дослідження різних прикладів спеціалізованих антикорупційних органів зарубіжних країн, варто підтримати позицію Б.В. Романюка, який вказує, що вони відрізняються за формою, функціями й завданнями, мають певні національні ознаки й особливості, у зв'язку з чим поділяє на такі види:

- органи із запобігання корупції та вироблення антикорупційної політики й контролю за її виконанням;
- органи протидії корупції та боротьби з нею з правоохоронними повноваженнями;
- спеціалізовані підрозділи з боротьби з корупцією у складі правоохоронних органів;

Центральне антикорупційне бюро як другий вид антикорупційних органів (наприклад у Республіці Польщі)<sup>3</sup>.

Модель спеціального антикорупційного органу Республіки Польща дещо відрізняється від української. Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ) є спеціальним органом для боротьби з корупцією в громадському та економічному житті, зокрема в державних і самоврядних установах, а також для боротьби з діяльністю, що загрожує економічним інтересам держави. Воно було створене у 2006 р. і за цей час зарекомендувало себе як дієвий та ефективний орган боротьби з корупцією<sup>4</sup>. Важливим напрямком діяльності ЦАБ є контроль доходів і витрат польських службовців, оскільки польські чиновники зобов'язані декларувати не тільки свої доходи, але і витрати. Іншими напрямками роботи ЦАБ є профілактика злочинності та аналітична робота.

Якщо порівнювати обсяг повноважень Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та ЦАБ, необхідно зазначити, що повноваження спеціалізованого органу Республіки Польщі значно ширші, оскільки його співробітники здійснюють розслідування будь-яких корупційних правопорушень чи правопорушень, що завдають шкоди економічним інтересам держави, не зважаючи на суб'єктів, які скоюють злочини, а також розміру предмета злочинів. Вказана різниця у обсягах наданих повноважень констатувалась вітчизняними науковцями, зокрема Р.В. Гречанюк, яка зазначає, що підслідність НАБУ не охоплює всіх корупційних злочинів, визначених у примітці до ст. 45 КК України, а також обмежується суб'єктом і розміром предмета злочину<sup>5</sup>. Мається на увазі, що робота органу полягає не в тому, щоб прийти і когось покарати (наприклад, у випадку виявлення дрібних порушень під час перевірки це не є причиною для застосування санкцій).

У боротьбі з корупцією ЦАБ використовує арсенал сучасних спецслужб. Працівники ЦАБ здійснюють оперативно-розшукову діяльність як з метою запобігання вчиненню правопорушень, їх виявлення і розкриття, так і для отримання та обробки інформації, необхідної для протидії корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, тобто проводять оперативно-розшукові заходи щодо діяльності

<sup>3</sup> Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2009. № 21. С. 11, 15.

<sup>4</sup> Гречанюк Р.В. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: Порівняльний аналіз. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 44.

<sup>5</sup> Там само. С. 43.

зазначених суб'єктів, яка може завдати шкоди економічним інтересам держави<sup>6</sup>. На практиці застосовується такий винятковий метод, як провокація неправомірної вигоди (хабаря), що використовується тільки до посадових осіб, якщо існують аргументовані підозри в корупції.

Також, ЦАБ Польщі поєднує в собі широкі функції як протидії, так і запобігання корупції, адже воно здійснює не лише кримінальне переслідування корупційних правопорушень, а й перевірку правильності й правдивості даних про активи та про проведення господарської діяльності особами, які виконують публічні функції, виявляє ризики для економічних інтересів держави, а також проводить профілактичну та освітню роботу<sup>7</sup>.

Слід зазначити, що законодавством України не передбачено здійснення НАБУ профілактичної та освітньої діяльності. Профілактична діяльність здебільшого здійснюється у вигляді інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, а також у вигляді надсилання державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, із отриманням від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій, що на наш погляд також може здійснювати і профілактичний ефект. Проте, така профілактична діяльність НАБУ здебільшого здійснюється вже на стадії завершення досудового розслідування у кримінальному провадженні, в якому доведено факт вчинення злочину та встановлено підозрюваних, тобто вже після вчинення злочину чи замаху на нього, на відміну від польських колег.

У Республіці Молдова існує дещо схожа модель. Національний Центр по боротьбі з корупцією (далі – Центр) Республіки Молдова є спеціалізованим органом із попередження та боротьби з корупцією, суміжними з корупцією актами і фактами корупційної поведінки. Його завданнями є: попередження, виявлення, розслідування та припинення порушень правопорушень і злочинів у вигляді корупційних дій, суміжних з ними актів та фактів корупційної поведінки; попередження і боротьба з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму; здійснення антикорупційної експертизи проектів законодавчих актів та проектів нормативних актів уряду, а також інших представлених в Парламент законодавчих ініціатив з метою встановлення їх відповідності державній політиці щодо попередження та попередження корупції; забезпечення проведення оцінки ризику корупції в органах публічної влади та публічних установах шляхом навчання і консультування, моніторингу і аналізу даних, що відносяться до оцінки ризиків корупції, а також координування розробки і виконання антикорупційних планів.

Кандидати на зарахування до Центру піддаються спеціальній перевірці, тестування психологічних здібностей для виконання обов'язків і тестування на детекторі симуляції (поліграфі). Кандидат, який пройшов за конкурсом, зараховується на посаду тільки після висловлення в письмовому вигляді згоди: на тестування його професійної непідкупності, моніторинг його способу життя; періодичне тестування збереження або психологічних здібностей, необхідних для здійснення своїх обов'язків; тестування на детекторі симуляції (поліграфі) при здійсненні періодичних або вибіркового перевірок службової діяльності<sup>8</sup>.

На прикладі Німеччини можна зазначити, що до структури деяких правоохоронних органів входять спеціалізовані підрозділи по боротьбі з корупцією. Тобто, у Федеративній республіки Німеччини відсутній єдиний спеціалізований антикорупційний орган. Така політика побудована у зв'язку зі специфікою нормативно-правової бази на федеральному та земельному рівнях. Завдяки цьому існує вертикальний контроль за діяльністю в межах одного органу чи міністерства.

Боротьбою з корупційними злочинами у Німеччині займаються поліція та прокуратура лише на місцевому рівні. Згідно Директиви федеративного уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління, передбачені такі заходи: визначення переліку посад, які наділяються повноваженнями, що створює ризик вчинення корупційних діянь; особливо ретельний відбір при призначенні на посади, де виконання функціональних обов'язків, допускає можливість вчинення корупційних дій; посилення внутрішньовідомчого контролю у формі ревізій; навчання і підвищення кваліфікації співробітників з метою

<sup>6</sup> Кіселичник В. Центральне антикорупційне бюро Республіки Польща: передумови створення та адміністративно-правові основи діяльності. Вісник національної академії прокуратури України. 2015. № 2 (40). С. 54.

<sup>7</sup> Гречанюк Р.В. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: Порівняльний аналіз. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 45.

<sup>8</sup> Национальный центр по борьбе с коррупцией: Закон Республики Молдова от 6 июня 2002 г. № 1104-ХУ. URL: [http://base.spinform.md/show\\_doc.fwx?^п=5117](http://base.spinform.md/show_doc.fwx?^п=5117). (дата звернення 24.05.2019).

підвищення правосвідомості, як результат утримання від вчинення корупційних злочинів; посилення службового нагляду керівництвом федеративного органу; ротація персоналу, що займають відповідальні посади, з метою запобігання корупції; суворе дотримання прописаних процедур при виокремленні та оформленні державних замовлень; чіткий поділ етапів, пов'язаних із плануванням, виділенням і розрахунками при оформленні державних замовлень; виключення з конкурсу учасників аукціону в разі серйозного порушення встановлених правил<sup>9</sup>.

За цим переліком антикорупційних заходів особливо звертається увага на: відбір, навчання, підвищення кваліфікації, ротації персоналу антикорупційних органів, що має відбуватися прозоро і об'єктивно; чітке, поетапне, деталізоване визначення правил, інструкцій, розпоряджень механізму реалізації процедури прийняття будь-яких управлінських рішень.

Заслуговує на увагу антикорупційна діяльність республіки Франція. До органів, на яких покладається боротьба із антикорупційними злочинами, належать:

- 1) Центральна служба запобігання корупції;
- 2) Організація з боротьби проти відмивання грошей (ТРАСФІН);
- 3) Відділ із боротьби протидії корупції при Управлінні боротьби проти економічних та фінансових злочинів;
- 4) Центральна дирекція загального інформування;
- 5) Комісія з фінансової гласності Системи заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;
- 6) Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);
- 7) Центральна рахункова Палата – лише щодо виявлення порушень.

Усі ці структури є державними і фінансуються з бюджету, кожна служба працює у визначеній для неї сфері<sup>10</sup>.

Антикорупційні заходи Франції першочергово спрямовані на контроль діяльності державних службовців всіх рівнів влади спеціалізованими органами, що мають чіткий розподіл повноважень. Головною вимогою є прозорість процедур у державних і приватних організаціях, їх діяльності та фінансуванні. Підвищена увага приділена звітності політичних партій. Тобто у антикорупційній діяльності Франції центр контролю зміщений у бік діяльності високо-посадовців і рішень, що приймаються ними. До основних видів діяльності Центральної служби запобігання корупції належить збір інформації та консультування незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. У випадку з'ясування фактів, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу державному прокуророві<sup>11</sup>.

Схожі моделі органів боротьби з корупцією існують в органах поліції Бельгії та Норвегії. Після прийняття в Бельгії Федерального плану забезпечення державної безпеки, який включав положення про державну політику боротьби проти корупції, було створено Центральне управління боротьби з корупцією.

На практиці розслідуванням злочинів, пов'язаних із корупцією, займається спеціалізована служба федеральної поліції обох рівнів (федеральні та регіональні). Вони використовують єдину базу даних, у якій міститься відповідна інформація.

Центральне управління боротьби з корупцією є структурним підрозділом управління Генерального комісаріату судової поліції. Відповідно до Закону «Про федеральну поліцейську службу», для своїх конкретних потреб поліція може наймати на роботу спеціалістів для надання специфічних послуг, зокрема у галузі фінансової та бухгалтерської звітності, інженерів та інших спеціалістів<sup>12</sup>. У штаті Центрального управління також створено групу (60 осіб) спеціальних слідчих, які здійснюють провадження у сферах державних закупівель, розподілу субсидій та фінансових злочинів.

<sup>9</sup> Богомолів А.В., Неретина А.Д., Мурар В.И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. ScienceTime. 2014. № 12 с. 50.

<sup>10</sup> Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 173.

<sup>11</sup> Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. Публічне право, 2016. № 1 (21). С. 197.

<sup>12</sup> Дульський О.О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика), 2012. № 1 (27). С. 112.

Створення такої спеціалізованої служби у складі федеральної поліції та розмежування її компетенції з іншими органами дали можливість запровадити у Бельгії достатньо ефективну систему боротьби проти корупції.

Заслугує також на увагу досвід організації протидії корупції в Норвегії. У 1989 р. тут було створено Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища. Організаційно Управління увійшло до Національного директорату поліції. Керівник управління за рангом одночасно має статус головного констебля поліції і головного прокурора. Окрім розслідування, до завдань відділу входить виконання превентивної функції та збирання інформації про криміногенну ситуацію для організації боротьби проти корупції.

Порядок розслідування та кримінального переслідування у справах про корупцію в Норвегії аналогічний до порядку розслідування будь-якого злочину. Однак, після набуття чинності змін до Кримінального кодексу, перелік оперативних-слідчих дій, що проводяться правоохоронними органами у зв'язку з розслідуванням справ про корупцію, був суттєво розширений<sup>13</sup>. Розслідування проводяться постійними багатофункціональними групами (керівник групи, прокурор поліції, слідчий із професійними знаннями в галузі фінансів, аудитор, спеціалісти з торгівлі, секретар).

Необхідно звернути увагу на модель антикорупційних органів Республіки Хорватії. У структурі Державної прокуратури Хорватії існує автономне спеціалізоване Управління з припинення корупції та організованої злочинності. Керівник управління з припинення корупції водночас є заступником Генерального прокурора Хорватії. До структури Управління входять п'ять відділів: відділ кримінального переслідування, відділ розслідувань і документації, відділ міжнародного співробітництва та спільного проведення розслідувань, відділ протидії корупції та зв'язків із громадськістю.

Законом визначена предметна юрисдикція Управління з припинення корупції та організованої злочинності, що охоплює корупційні злочини, отримання / давання хабара, зловживання службовими повноваженнями тощо.

Не без впливу європейських держав подібний орган було створено у Румунії під назвою «Національне управління по боротьбі з корупцією», яка є структурним підрозділом Прокурорської служби при Вищому касаційному суді Румунії. За структурою національне управління складається з центрального офісу, який має 15 регіональних відділень на території усієї країни. Очільником є Головний прокурор, який за посадою є заступником Генерального прокурора при Вищому касаційному суді.

До основних функцій Управління належать: а) проведення розслідування; б) здійснення прокурорського нагляду; в) підтримання обвинувачення в усіх особливо важливих справах про корупцію високопосадовців незалежно від їх статусу.

Стосовно безпосереднього виконання слідчих чи інших дій управління не має «своїх» фахівців, а «запрошує» офіцерів судової поліції, експертів в області економіки, фінансів, інформаційних технологій тощо на умовах відрядження. Вони працюють в складі комплексних оперативних груп під безпосереднім керівництвом та контролем головного прокурора.

Відповідно до законодавства працівники управління, окрім загальних процесуальних повноважень, мають право: а) вести приховане спостереження; б) здійснювати контроль за інформацією, яка передається засобами зв'язку; в) проводити моніторинг фінансових операцій тощо<sup>14</sup>.

**Висновки.** Характеризуючи сучасні підходи і моделі протидії корупції у країнах Європи та світу, слід зазначити про тенденцію до оновлення ролі правоохоронних органів у цьому процесі. Саме названі моделі антикорупційних органів іноземних держав покладені в основу утворення Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого інституту, що наділений самостійністю та незалежністю.

<sup>13</sup> Там само. С. 114.

<sup>14</sup> Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 264–265.

## Анотація

У статті розглянуто міжнародний досвід протидії корупції у різних країнах Східної Європи, у яких вже створені та діють спеціальні уповноважені антикорупційні органи, які здійснюють заходи, спрямовані на протидію та боротьбу з корупцією. на підставі досвіду спеціалізованих правоохоронних органів країн Східної Європи наводяться аргументи щодо надання можливості Національному антикорупційному бюро України здійснювати профілактичну діяльність до вчинення злочину.

## Summary

The article deals with the international experience of counteracting corruption in various countries of Eastern Europe, which already have created and operate special authorized anti-corruption bodies, which carry out actions aimed at counteraction and fight against corruption. based on the experience of specialized law enforcement agencies in Eastern Europe, arguments are given to enable the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine to carry out preventive activities before committing a crime.

## Використана література:

1. Заброта Д.Г., Кашкаров А.А. Основные модели государственных институтов, ответственных за реализацию государственной антикоррупционной политики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126.
2. Бюро по запобіганню та боротьбі з корупцією: Закон Латвійської Республіки від 30.04.2002 р. URI: <http://latvia.news-city.info/docs/sistemasr/dokiergib.htm>. (дата звернення 25.05.2019).
3. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. № 21. С. 9–16.
4. Гречанюк Р.В. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: Порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48.
5. Кіселичник В. Центральне антикорупційне бюро Республіки Польща: передумови створення та адміністративно-правові основи діяльності. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2015. № 2 (40). С. 51–58.
6. Национальный центр по борьбе с коррупцией: Закон Республики Молдова от 6 июня 2002 г. № 1104-ХУ. URI: [http://base.spinform.md/show\\_doc.fwx?^п=5117](http://base.spinform.md/show_doc.fwx?^п=5117). (дата звернення 24.05.2019).
7. Богомолов А.В., Неретина А.Д., Мурар В.И. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией. *ScienceTime*. 2014. № 12 С. 47–52.
8. Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170–173.
9. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*, 2016. № 1 (21). С. 193–201.
10. Дульський О.О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*, 2012. № 1 (27). С. 108–116.
11. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268.

**Valery Zhidkov,**

Graduate Student of the Scientific Laboratory with Problems of Countering Crime  
National Academy of Internal Affairs