

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙ У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СВІТЛІ АДАПТАЦІЇ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

### FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF INSTITUTIONS IN THE FIELD OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITY, LEGAL PRINCIPLES OF IMPROVEMENT OF CIVIL STATE ACTIVITIES

**Цимбал П.В., професор,**  
завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики  
*Університет державної фіскальної служби України*

**Манзюк О.І., студентка VI курсу**  
*Навчально-науковий інститут права*  
*Університету державної фіскальної служби України*

У статті розглядається проблема поширення корупції у світі, зокрема в Україні, а також можливі шляхи її вирішення. Більшість закордонних країн успішно справляються із протидією корупції. Мета дослідження полягає в аналізі антикорупційних заходів у деяких закордонних країнах. Для досягнення поставленої мети необхідно вивчити найбільш ефективні заходи протидії корупції, виділити принципи, застосовні в нашій країні. Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання злочинам, виявлення, припинення та розкриття злочинів, скоєних держслужбовцями, посадовими особами, суддями також. Державне бюро розслідувань у своїй діяльності керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та іншими законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, ухваленими на їхній основі. Світова спільнота визнала, що корупція на сучасному етапі пронизує всі сфери життя країни незалежно від рівня демократії та соціального благополуччя, стала транснаціональним явищем. Вона зазіхає на нормальні стабільні відносини між державами, завдає шкоди мирному співробітництву в різних галузях відносин, а також організаціям і громадянам. Щоби знизити рівень корупції в Україні, зважаючи на її поширення, потрібно задіяти антикорупційні заходи не нарізно, а всю систему заходів і умов для забезпечення ефективної протидії корупції. Аналіз закордонного досвіду протидії корупції може допомогти не стільки запозичити антикорупційні заходи зі світового досвіду, скільки зрозуміти, що у країнах, раніше дуже уражених корупцією, існують перевірені досвідом принципи і методи ефективної боротьби з корупцією, які допомогли їм знизити рівень корупції до мінімуму.

**Ключові слова:** корупція, антикорупційні заходи, протидія корупції, зарубіжний досвід, державне бюро розслідувань, прозорість, гласність, відкритість, боротьба, відносини, співробітництво.

This article examines the problem of the spread of corruption in the world, in particular in Ukraine, as well as possible ways to solve it. Most foreign countries successfully cope with the fight against corruption. The aim of the study is to analyze anti-corruption measures in some foreign countries. To achieve this goal, it is necessary to study the most effective anti-corruption measures and highlight the principles applicable in our country. The state Bureau of Investigation is the central executive authority that carries out law enforcement activities for the purpose of preventing, detecting, suppressing and solving crimes committed by civil servants, officials, including judges. The state Bureau of Investigation is guided in its activities by the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, the consent to be bound by which was granted by the Verkhovna Rada of Ukraine, these and other laws of Ukraine, as well as other normative legal acts adopted on their basis. The international community has recognized that corruption at the present stage permeates all spheres of life in any country, regardless of the level of democracy and social well-being, and has become a transnational phenomenon. It encroaches on normal stable relations between states, damages peaceful cooperation in various areas of relations, as well as organizations and citizens. To reduce the level of corruption in Ukraine due to its widespread spread, it is necessary to use anti-corruption measures not separately, but the entire system of measures and conditions to ensure effective counteraction to corruption. Analysis of foreign experience in combating corruption for this reason can help not so much to borrow anti-corruption measures from world experience, but to understand that in countries previously severely affected by corruption, there are proven principles and methods of effective fight against corruption that have helped them reduce the level of corruption to a minimum.

**Key words:** corruption, anti-corruption measures, anti-corruption, foreign experience, state bureau of investigation, transparency, publicity, openness, struggle, relate, cooperation.

Важливість боротьби з корупцією визнається всіма країнами, без винятку, викликає стурбованість їхніх урядів. Корупція в сучасному світі є однією з найбільш серйозних проблем глобального характеру, яка загрожує політичному і соціально-економічному розвитку, підриває демократичні і моральні підвалини суспільства.

Світова спільнота визнала, що корупція на сучасному етапі пронизує всі сфери життя будь-якої країни, незалежно від рівня демократії і соціального благополуччя, стала транснаціональним явищем. Вона зазіхає на нормальні стабільні відносини між державами, завдає шкоди мирному співробітництву в різних областях відносин, а також організаціям і громадянам. Саме тому в останні роки спостерігається підвищення активності із протидії цьому явищу не тільки в міжнародному співтоваристві, а й в Україні.

За даними статистики, рівень корупції в Україні зростає щороку. Країна належить до найбільш корумпованих держав світу, не має цілісної програми боротьби із цим

явищем, уживаються лише безсистемні і розрізнені заходи для протидії корупції.

Щоб знизити рівень корупції в Україні, з огляду на її поширення, потрібно задіяти антикорупційні заходи не нарізно, а всю систему заходів і умов для забезпечення ефективної протидії корупції.

Аналіз закордонного досвіду протидії корупції може допомогти не стільки запозичити антикорупційні заходи зі світового досвіду, скільки зрозуміти, що у країнах, раніше дуже уражених корупцією, існують перевірені досвідом принципи і методи ефективної боротьби з корупцією, які допомогли їм знизити рівень корупції до мінімуму [1].

Нині Швеція входить до трійки країн із найнижчим рівнем корупції у світі, за даними Transparency International [2]. Верховенство закону добре зберігається у Швеції, а судова система працює незалежно і неупереджено, з послідовним застосуванням законів. Незалежність судової системи й ефективність правової бази Швеції вважаються конкурентними перевагами.

Державні закупівлі регулюються шведським Законом «Про державні закупівлі». Закон не розрізняє хабарі та платежі для спрощення формальностей. Робоча група з боротьби з підкупом визнає, що Швеція досягла значних успіхів у забезпеченні дотримання законодавства щодо підкупу іноземної публічної посадової особи.

У свободі преси Швеція входить до числа кращих країн світу. Її медіасередовище вважається «вільними». Шведське законодавство захищає свободу слова, засоби масової інформації незалежні. Джерела охороняються законом. Засоби масової інформації відіграють важливу роль у проведенні політики та підзвітності системи державного управління за допомогою правового захисту (Закон «Про свободу друку»). Верховний Суд постановив, що редакції шведських газет несуть особисту відповідальність за всі статті, опубліковані на сайті газети (зокрема, і ті, що зберігаються в архіві).

У Швеції немає декларацій про доходи, тому що всю інформацію можна отримати, зателефонувавши в податкову. Будь-який громадянин Швеції може зателефонувати в податкову і назвати особистий номер належної особи, йому повідомлять відомості про доходи, майно, наявні транспортні засоби, навіть про борги посадової особи.

Важливу роль у боротьбі з корупцією відіграють церква і громадська думка. У даній країні з великою підзорою ставляться до бізнесмена, який за короткий період часу зумів отримати дуже високий дохід, або до чиновника, у якого доходи істотно нижче його витрат. До такого бізнесмена не буде довіри ні в бізнесі, ні в побутовому спілкуванні. Насамперед громадська думка змусить піти з посади такого чиновника і не дозволить йому ніколи більше отримати посаду ні на державній службі, ні у приватному бізнесі.

Нині Сінгапур має заслужену репутацію країни з високим рівнем невідкупності. Успіх Сінгапуру в боротьбі з корупцією є результатом ефективної структури з боротьби з корупцією в рамках ключових основ чинного законодавства: незалежної судової системи, ефективного виконання покарань і чуйної державної служби, що спирається на сильну політичну волю і лідерство. Бюро з розслідування випадків корупції стало центром протидії корупції, воно є незалежним, із широкими повноваженнями [3].

У Сінгапурі незалежна судова система, яка забезпечує ізоляцію від політичного втручання. Головний суддя призначається президентом за рекомендацією прем'єр-міністра і радників президента. Окружні судді та магістрати призначаються президентом за рекомендацією головного судді. Різні положення Конституції також гарантують незалежність судової системи Верховного Суду.

Прозорість і об'єктивність в управлінні правопорядку, судова система визнає серйозність корупції і приймає позицію стримування шляхом жорстких штрафів щодо корумпованих злочинців і позбавлення волі. Сінгапурська державна служба керується Кодексом поведінки, у якому викладаються високі стандарти поведінки державних службовців, засновані на принципах чесності, невідкупності та прозорості.

Чиновники зобов'язані повідомляти про будь-які корупційні прояви. Закон «Про запобігання корупції» забезпечує захист особистості інформаторів, які заявляють про корупційні злочини в Бюро з розслідування випадків корупції.

Державним службовцям виплачуються високі «законні» зарплати, але практично немає жодних пільг і заохочень. Державні службовці щорічно надають звіти про свої доходи і витрати. Чиновникам заборонено приймати будь-які подарунки у вигляді грошей або в будь-якій іншій формі від людей, які перебувають із ними в ділових відносинах. Також заборонено приймати запрошення, які здатні поставити чиновника в будь-якого роду залежність.

Німеччина входить до числа найбільших у світі країн щодо законодавства з боротьби з корупцією, може карати корупційні

дії навіть за кордоном, якщо вони порушують німецькі внутрішні закони. У заходи протидії корупції входить заборона на платежі для спрощення формальностей, а подарунки можуть вважатися незаконними залежно від намірів, вигоди.

Так само діє жорстке правило щодо прийняття послуг і подарунків. Хабарем може вважатися будь-який подарунок, послуга або будь-яке інше благо, отримані чиновником або викладачем, іншими наділеними владою особами до або після факту надання ними допомоги. Наприклад, як «зайва увага» може розцінюватися навіть плитка шоколаду, подарована студентом викладачеві на знак подяки за написаний рекомендаційний лист.

У Німеччині потрібно подати декларацію про доходи і витрати на початку терміну служби й оголошувати інформацію про гонорари, подарунки й інші додаткові надходження протягом чотирьох років перебування на посаді. Державні службовці зобов'язані подавати обґрунтовані підозри в корупції до вищих органів влади або правоохоронних органів. Інформатори мають деякі юридичні гарантії проти довільного звільнення в державному та приватному секторах.

У Німеччині підкуп депутатів із 1994 р. є кримінальним злочином. У новій редакції закону з весни 2014 р. злочин належить до всіх дій у гонитві за мандатами. До цього він був обмежений купівлею голосів.

На основі аналізу закордонного досвіду протидії корупції можна зробити висновок про найважливіші принципи, які суттєво підвищують ефективність антикорупційної діяльності і можуть бути застосовані в Україні. Для ефективної протидії корупції варто дотримуватися водночас і в комплексі таких принципів, як:

1. Прозорість і підзвітність органів влади.
2. Збільшення значущості громадської думки.
3. Реальне забезпечення прав і захисту приватної власності.
4. Посилення покарань за всі корупційні злочини.
5. Презумпція винності чиновника в корупції.
6. Невідворотність покарань за вчинення корупційних дій.
7. Політика нетерпимості до корупції.
8. Гласність (засоби масової інформації).

Чинний Кримінальний процесуальний кодекс (далі – КПК) у ст. 38 закріпив систему органів досудового розслідування, серед яких у пп. п. 1 ч. 1 визначив органи Державного бюро розслідувань (далі – ДБР). Їхнім завданням, відповідно до положень ст. 5 Закону «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VIII, є запобігання злочинам, виявлення, припинення, розкриття та розслідування певної категорії злочинів. Перелік суб'єктів учинення злочинів, підслідних органам ДБР, більш детально конкретизовано в ч. 4 ст. 216 КПК. Оскільки на момент ухвалення нового КПК відповідний орган ще не був створений, законодавець передбачив у п. 2 розд. X «Прикінцеві положення», що ч. 4 ст. 216 вводиться в дію із дня початку діяльності ДБР, але не пізніше 5-ти років із дня набрання чинності Кодексом. У п. 1 розд. XI «Перехідні положення» визначено: на той час слідчі органи прокуратури користуються повноваженнями слідчих, визначеними КПК, щодо злочинів, передбачених ч. 4 ст. 216 Кодексу.

12 листопада 2015 р. ухвалений Закон «Про Державне бюро розслідувань». Однак окремі практики стали стверджувати, що саме з моменту набрання чинності вводяться в дію положення ч. 4 ст. 216 КПК. Однак Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ у роз'ясненні від 2 березня 2016 р. акцентував увагу на тому, що початок дії положень ч. 4 ст. 216 КПК пов'язаний не з моментом набрання чинності законом, який регулюватиме діяльність ДБР, а з початком здійснення останнім функцій органу досудового розслідування.

20 листопада 2017 р. закінчився 5-річний термін повноважень органів прокуратури з розслідування злочинів,

підслідних органам ДБР, і положення ч. 4 ст. 216 КПК набули чинності. Водночас ДБР так і не було створено, хоча конкурсна комісія вже обрала його керівництво. Окремі опитані працівники (44% слідчих і 65% прокурорів) з урахуванням положень ч. 9 розд. XV Конституції необгрунтовано вважають, що після 20 листопада 2017 р. слідчі органів прокуратури уповноважені і надалі здійснювати провадження щодо кримінальних злочинів, віднесених до підслідності органів ДБР. Однак ні положення ст. 1311 Конституції, ні положення ст. 2 Закону «Про прокуратуру» нормативно не закріплюють за прокуратурою функції досудового розслідування. Це зумовлено ідеологією чинного КПК щодо необхідності чіткого розмежування функцій процесуального керівництва та досудового розслідування для забезпечення належної реалізації основи змагальності у кримінальному процесуальному доказуванні.

Отже, функція попереднього розслідування прокуратури, відповідно до п. 9 розд. XV «Перехідні положення» Конституції, має тимчасовий характер. Так, у ч. 4 розд. XIII «Перехідні положення» Закону «Про прокуратуру» визначено, що до початку діяльності ДБР, але не пізніше 5-ти років після набрання чинності КПК слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному цим Кодексом порядку.

Аналогічне положення, як уже зазначалося, передбачено в розд. XI «Перехідні положення» КПК. Після введення в дію положень ч. 4 ст. 216 Кодексу кримінальні провадження, створені слідчими органів прокуратури, продовжують здійснюватися останніми до закінчення досудового розслідування, але не більше двох років. Після цього у 3-місячний термін передаються слідчим органам ДБР. Результати проведеного аналізу положень ч. 9 розд. XV Конституції, приписів ч. 4 розд. XIII Закону «Про про-

куратуру» та п. 1 розд. X КПК дають підстави вважати, що між цими нормами існує колізія, пов'язана з моментом закінчення у слідчих органів повноважень із розслідування злочинів, віднесених до підслідності органів ДБР.

Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання злочинам, виявлення, припинення та розкриття злочинів, скоєних держслужбовцями, посадовими особами, зокрема й суддями.

Варто зазначити, що Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування:

1) злочинів, скоєних посадовими особами, які займають особливо відповідальне становище, відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесені до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та співробітниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесені до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

2) злочинів, скоєних посадовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім окремих випадків.

Отже, зарубіжний досвід характеризується використанням різних методів, стратегій і прийомів боротьби з корупцією, які є дієвими. Позитивний досвід розроблення та цілеспрямованої реалізації закордонних стратегій протидії корупції необхідно вивчати. Не існує універсальних методів боротьби із цим явищем, але можна виділити принципи, які будуть дієвими в нашій країні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Сулакшин С.С. Доктрина державної політики протидії корупції та тіньовій економіці. *Науковий експерт*. 2017. 219 с.
2. Андріанов В.Д. Корупція як глобальна проблема. *Історія та сучасність : Економіка*. 2016. 304 с.
3. Артем'єв А.Б. Антропологія корупції. Москва : Видавництво Юридичного інституту, 2015. 272 с.
4. Боротьба з вітряками. Соціально-антропологічний підхід до дослідження корупції. Санкт-Петербург : Алетейя, 2017. 236 с.
5. Годунов І.В. Азбука протидії корупції від А до Я : академічний проект. 2015. 296 с.
6. Землін А.І. Обмеження на державній і муніципальній службі і заходи щодо попередження корупції у сфері державного і муніципального управління : науково-практичний посібник. Москва : Московський психолого-соціального університет, 2017. 942 с.
7. Костеніков М.В. Адміністративна заборона як засіб протидії корупції в системі державної служби. Москва : Юніті-Дана ; Закон і право, 2017. 128 с.