

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ З ПРОТИДІЇ ТА БОРОТЬБИ З ВИСОКОПОСАДОВОЮ ТА ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

У статті досліджено зарубіжний досвід організації та діяльності органів з протидії та боротьби з високопосадовою та організованою злочинністю. Визначено, що в США, Німеччині, Австрії та Франції злочини скоєні посадовими особами організована злочинність віднесені до компетенції органів поліції, в структурі яких функціонують спеціальні органи (підрозділи). Порівняно діяльність Федерального бюро розслідувань США та Державного бюро розслідувань України. Встановлено, що корупційні злочини та злочини пов'язані з корупцією суб'єктами яких є посадові особи держави підслідні спеціальним антикорупційним органам. Розглянуто особливості останніх в Литві, Австрії, Латвії, Польщі.

Ключові слова: посадові особи, організована злочинність, Федеральне бюро розслідувань США, органи поліції, антикорупційні органи.

В статье исследован зарубежный опыт организации и деятельности органов по противодействию и борьбе с высокопоставленными и организованной преступностью. Определено, что в США, Германии, Австрии и Франции преступления совершенные должностными лицами организованная преступность отнесены к компетенции органов полиции, в структуре которых функционируют специальные органы (подразделения). По сравнению деятельность Федерального бюро расследований США и Государственного бюро расследований Украины. Установлено, что коррупционные преступления и преступления связанные с коррупцией субъектами которых являются должностные лица государства подследственные специальным антикоррупционным органам. Рассмотрены особенности последних в Литве, Австрии, Латвии, Польши.

Ключевые слова: должностные лица, организованная преступность, Федеральное бюро расследований США, органы полиции, антикоррупционные органы.

The article examines the foreign experience of the organization and activities of the bodies responsible for counteraction and control of high-ranking and organized crime. It has been determined that in the United States, Germany, Austria and France crimes committed by officials of organized crime are the responsibility of the police, in which structures special units (units) operate. Compared to the activities of the Federal Bureau of Investigation of the United States and the State Investigation Bureau of Ukraine. It has been established that corrupt crimes and crimes are related to corruption, whose subjects are officials of the state, who are subjected to special anti-corruption bodies. Features of the latter in Lithuania, Austria, Latvia, Poland are considered.

Key words: officials, organized crime, Federal Bureau of Investigation, police, anti-corruption authorities.

Постановка проблеми. Організація та діяльність Державного бюро розслідувань України (далі – ДБР) як суб'єкта адміністративних та інших правовідносин, на сьогодні ставить перед вищими державними органами багато питань, обумовлених в першу чергу специфічними статутом зазначеного органу. Слід зауважити, що статус ДБР визначається його багатофункціональністю, оскільки відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року та чинного Кримінального процесуального кодексу України, він уповноважений проводити досудове розслідування за широким переліком кримінальних правопорушень, але лише у разі

скоєння їх суб'єктами наведеними у ст. 216 КПК України. При цьому зазначений перелік передбачає корупційні злочини, за винятком тих, що підслідні НАБУ, а також військові злочини, крім того пропонується віднести до його підслідності організовану злочинність. Така багатofункціональність ДБР обумовлює необхідність пошуку зарубіжного досвіду організації і діяльності державних органів на які покладено протидію та боротьбу як зі злочинами скоєними вищими посадовими особами держави, організованою злочинністю, так і іншими не менш небезпечними діяннями.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Загалом питання організації та діяльності державних органів, які протидіють високопосадовій, організованій злочинності, іншим тяжким та особливо тяжким злочинам розглядалося такими науковцями як Амонс М., Биков А., Конюшенко П., Кравцова Т., Кравцов О., Краснова А., Пархоменко С., Підюков П., Раєвський П., праці яких стали основою для написання даної роботи та формулювання відповідних висновків.

Відповідно **метою статті** є розкрити зарубіжний досвід організації та діяльності державних органів до повноважень яких належить протидія і боротьба зі злочинами скоєними вищими посадовими особами держави, у тому числі корупційними, організованою злочинністю, іншими тяжкими та особливо тяжкими злочинами.

Виклад основного матеріалу. Попередній аналіз спеціалізованих правоохоронних інституцій зарубіжних держав, які мають повноваження щодо розслідування злочинів, у тому числі корупційних, суб'єктами яких є вищі посадові особи держави, а також організованої злочинності дозволила зробити наступний висновок – в більшості держав світу вищезазначені питання належать до компетенції органів поліції, в межах яких функціонують відповідні підрозділи, та спеціалізованих антикорупційних органів. Пропонуємо розпочати з органів поліції. А оскільки науковці та політики найчастіше звертають увагу на подібність ДБР і ФБР США, вважаємо необхідним розкрити основні завдання та організаційні аспекти діяльності ФБР США.

П. П. Підюков, Я. Ю. Конюшенко та М. О. Амонс зазначають, що переважна більшість злочинів у США виявляються органами поліції та атторнейською службою, які уповноважені на порушення кримінального переслідування. Атторнейська служба має досить розгалужену структуру. Федеральна атторнейська служба включає Генерального атторнея (як правило ним є Міністр юстиції США), його помічників та окружних атторнеїв. При цьому повноваження атторнеїв відмінні від повноважень прокурорів, хоча перші і мають право самостійно приймати рішення про порушення кримінального провадження, його закриття, навіть коли справа перебуває на стадії судового розгляду, а до повноважень Генерального атторнея належить контррозвідка і політичний розшук. Водночас порушення кримінального переслідування і здійснення кримінального провадження займають найважливіше місце у діяльності атторнейської служби США.

Органи поліції у США складаються з федеральної поліції, поліції штатів та місцевої поліції. До органів федеральної поліції належить ФБР США формально підпорядковане Міністерству юстиції держави, а фактично незалежне від останнього і йому не підвітне. ФБР має свої представництва в кожному штаті, а також у великих містах і населених пунктах США [1, с. 120–121].

Особливі завдання ФБР США пов'язані із тим, що зазначений орган є органом внутрішньої розвідки, і одночасно, федеральною правоохоронною структурою США. При цьому говорячи про особливі завдання ми мали на увазі, що на ФБР США покладено здійснення:

- 1) захисту США від терористичних атак, іноземних розвідувальних операцій і шпіонажу, кібернападів і злочинів у сфері високих технологій;
- 2) захисту громадянських прав;
- 3) боротьби з корупцією на всіх рівнях, міжнаціональними та національними злочинними організаціями і підприємствами, головними «білокомірцевими» злочинами (наприклад махінації посадовців із державними коштами), найбільш тяжкими злочинами;
- 4) підтримки федеральних, штатів, місцевих та міжнародних партнерів [2, с. 17].

Структура ФБР США передбачає 11 управлінь, серед яких: управління боротьби з тероризмом, управління національної безпеки, управління розвідувальних служб, управління кримінального розслідування та інші.

Саме останнє управління займається розслідуванням кримінальних правопорушень віднесених законодавством США до категорії федеральних. В перше чергу це особливо небезпечні злочини проти життя та здоров'я громадян, скоєні при обтяжуючих обставинах, пограбування банків, злочини на повітряному, морському, залізничному транспорті, порушення законів про придбання, зберігання та застосування вогнепальної та холодної зброї.

Другу групу складають виключно «білокомірцеві злочини». Слід зазначити, що така узагальнююча назва злочинів була запропонована в 1939 році і на сьогодні є синонімом всього

спектра шахрайств, скоєних бізнесменами та посадовими особами держави. Відповідно ФБР здійснює аналіз розвідувальних даних і розслідує такі злочини, як державна корупція, відмивання грошей, корпоративне шахрайство, шахрайство з цінними паперами і товарами, шахрайство з іпотекою, шахрайство з фінансовими установами, банківське шахрайство і розтрата, шахрайство проти уряду, порушення закону про вибори, шахрайство у сферах маркетингу і охорони здоров'я тощо [3].

В структурі Управління кримінального розслідування є також відділ боротьби із організованою злочинністю, який здійснює боротьбу з рекетом, виявляє злочини в сфері азартних ігор та лотерей, припиняє підкуп і неправомірну вигоду у спорті. Крім того зазначений відділ організовує взаємодію у сфері боротьби з організованою злочинністю всіх федеральних служб, а також правоохоронних органів штатів. На цей же відділ покладено здійснення контролю за заходами із розшуку та їх координації [4].

Слід погодитись із науковцями, які акцентують увагу на тому, що ФБР є федеральною поліцейською структурою, яка відповідальна за забезпечення внутрішньої безпеки у державі – виконує роль загальнонаціонального центра по боротьбі зі злочинністю у США. Унікальною особливістю ФБР є поєднання функцій контррозвідки, політичної поліції та кримінального розшуку. У цьому відношенні ФБР має особливий статус не тільки американських, але й світових спецслужб [5]. Якщо ж брати до уваги статус ДБР, то йому притаманні ряд особливостей, які безсумнівно свідчать про відмінність між ним та ФБР США. В першу чергу, ДБР не здійснює контррозвідувальну діяльність, крім того до його повноважень не віднесена координація діяльності інших правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Переходячи до адміністративних відносин, які виникають у діяльності ФБР США та ДБР, слід звернути увагу на особливості призначення його керівництва. Так, директор ФБР США призначається на посаду президентом, але лише за згодою Конгресу. Тоді як в Україні Директор ДБР призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР. Разом з тим строк повноважень Директора ФБР США становить 10 років, а Директора ДБР лише 5 років, проте можливим є обіймання цієї посади не більше ніж 2 роки поспіль (10 років загалом).

В Німеччині особливе місце в системі правоохоронних органів займає Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt), яке є центральним органом, що відповідає за координацію дій федеральних і земельних структур у всіх питаннях, пов'язаних з поліцейською діяльністю, крім того виступає в ролі основного розвідувального відомства і сховища інформації про діяльність поліції Німеччини та є засновником Національного центрального бюро Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерпол) Федеративної Республіки Німеччина [6, с. 6]. Більше того слід зазначити, що Федеральне відомство кримінальної поліції ще називають «німецьким ФБР», адже воно повністю копіює функції ФБР США, у тому числі у сфері протидії високопосадовій злочинності.

Аналогом ФБР США, а також Федерального відомства кримінальної поліції Німеччини є Федеральне управління кримінальної поліції Австрії, яке є центральним органом по боротьбі зі злочинністю, а також по міжнародному співробітництву з органами поліції інших держав. Зазначений орган було утворено у 2003 році відповідно до Федерального закону про утворення й організацію Федерального управління кримінальної поліції. На сьогодні в його структурі працює близько 700 співробітників, а загальна організаційна структура включає сім департаментів:

- 1) департамент кримінальної стратегії і центрального управління;
- 2) департамент міжнародного поліцейського співробітництва;
- 3) департамент розслідувань організованої та загальної злочинності;
- 4) департамент кримінального аналізу;
- 5) департамент допомоги кримінальній поліції;
- 6) департамент боротьби з економічною злочинністю;
- 7) криміналістичний департамент.

Якщо говорити про перелік підслідних Федеральному управлінню кримінальної поліції злочинів, то слід звернути увагу, що до їх підслідності належать виготовлення, збут наркотичних та інших заборонених речовин, торгівля людьми, дитяча порнографія, контрабанда, кіберзлочинність, підробка грошей, відмивання коштів, відмивання коштів одержаних злочинним шляхом, шахрайство з фінансовими ресурсами. При цьому Федеральне управління кримінальної поліції розслідує економічні злочини суб'єктами яких є як посадові особи держави так і просто громадяни Австрії [7].

Разом з тим не можна не звернути увагу на те, що зазначений правоохоронний орган об'єднує в межах своєї компетенції ті суспільно-небезпечні діяння, які посягають на засади правової держави та створюють перешкоди для її соціально-економічного, політичного та навіть культурного розвитку, що, на нашу думку, є досить позитивним. Для порівняння можна зазначити, що в Україні боротьба з організованою злочинністю належить до повноважень багатьох правоохоронних органів, однак її рівень у державі залишається високим. Хоча до повноважень ДБР боротьба з організованою злочинністю не віднесена, навіть не зважаючи на його законодавчо визначений спеціальний статус.

Серед органів, що одночасно розслідують не лише злочини щодо службових осіб, а тяжкі й особливо тяжкі злочини, здійснені організованими злочинними угрупованнями, крім вищезазначених органів США, Німеччини та Австрії слід виділити органи Національної поліції Франції, яка є однією з двох поліцейських організацій, разом із Національною жандармерією Франції. Національна поліція Франції функціонує у складі Міністерства внутрішніх справ, тоді як її керівництво здійснюється Генеральним директором.

Загалом підсумовуючи, можемо стверджувати, що в таких державах як США, Німеччина, Франція, Австрія організаційна структура органів поліції передбачає функціонування спеціального підрозділу або ж органу (зокрема, США), який займається розслідуванням злочинів скоєних посадовими особами, а також організованої злочинності. Разом з тим в зарубіжних державах діють правоохоронні органи, до виключної компетенції яких належить протидія та боротьба з корупційними правопорушеннями суб'єктами яких є вищі посадові особи держави.

Так, у 2010 році в Австрії було утворено Федеральне антикорупційне бюро, а в 2011 році Спеціалізовану прокуратуру по боротьбі з економічними злочинами та корупцією до компетенції яких належить розслідування таких злочинів як: зловживання адміністративною владою, прийняття подарунків посадовими особами, третейськими суддями, експертами, активний і пасивний підкуп в публічному та приватному секторах, підкуп депутатів, протиправне втручання, порушення службової таємниці, відмивання злочинних доходів, угоди, які обмежують змагальний характер при проведенні конкурсів на отримання держзамовлень та інші [8].

Подібні органи функціонують також в Литві та Латвії. Зокрема, Спеціальна служба розслідувань Литви відповідно до ст. 2 Закону «Про Спеціальну службу розслідувань» є державним правоохоронним органом, який діє на підставі закону, підзвітний Президентові Республіки і Сейму, здійснює виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, розробляє і впроваджує заходи, спрямовані на запобігання корупції.

Зважаючи на призначення зазначеного правоохоронного органу, до його функцій належить також здійснення досудового розслідування фактів зловживання службовим становищем, фальсифікації офіційних даних, розтрата, незаконного привласнення майна та інших злочинів. Слід також відмітити, що Закон «Про Спеціальну службу розслідувань» передбачає таку функцію Спеціальної служби розслідувань Литви як подання Президенту Литовської Республіки і Голові Сейму не менше двох разів на рік письмового звіту про результати своєї діяльності і подання пропозицій щодо підвищення ефективності своєї роботи [9, с. 50].

У свою чергу в Латвії функціонує Бюро з попередження і боротьби з корупцією утвореного у 2002 році. На зазначений орган покладено здійснення функцій за наступними напрямками:

1) попередження корупції (наприклад, проводить збір та аналіз інформації про перевірки декларацій посадових осіб);

2) боротьба з корупцією (зокрема, здійснювати досудове розслідування злочинів, якщо вони пов'язані з корупційними діями чиновників органів державної влади, судів та правоохоронних органів, притягнення до адміністративної відповідальності та застосування санкцій до державних посадових осіб за адміністративні правопорушення);

3) контроль за фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань [10].

На офіційному сайті Бюро з попередження та боротьби з корупцією вказано, що зазначений орган здійснює досудове розслідування за такими фактами як: перевищення службових повноважень, зловживання службовими повноваженнями, бездіяльності державних посадових осіб, отримання і привласнення хабара, посередництва в хабарництві, надання хабара, участі в недозволених майнових угодах, службової підстави, розголошення відомостей, які не підлягають розголошенню [11].

Спеціальна служба для боротьби з корупцією в публічному та приватному секторах, особливо в державних та місцевих органах влади, а також для боротьби з діями, які завдають шкоди економічним інтересам держави була створена у 2006 році в Польщі. Зокрема, мова йде про Центральне антикорупційне бюро Польщі.

З організаційних моментів діяльності Центрального антикорупційного бюро Польщі слід виділити те, що його керівник не пізніше ніж за 2 місяці до кінця календарного року представляє прем'єр-міністру на затвердження річний план Центрального антикорупційного бюро на наступний рік. Крім того кожного року до 31 березня керівник подає прем'єр-міністру і Комітету спецслужб Сейму звіт про діяльність за попередній календарний рік, кожного року надається також інформація про результати діяльності, за винятком інформації, яка має обмежений режим доступу.

Переходячи безпосередньо до завдань Центрального антикорупційного бюро Польщі слід зазначити, що основними з них є наступні:

- 1) протидія та розкриття фактів недотримання положень щодо обмеження певних видів діяльності особами, які виконують публічні функції;
- 2) виявлення та ініціювання повернення неправомірно отриманих коштів за допомогою Державного казначейства Польщі або інших державних юридичних осіб;
- 3) розкриття фактів недотримання правових норм щодо прийняття та реалізації рішень з: приватизації і комерціалізації, фінансової підтримки, державних закупівель, державного фінансування, надання концесій, пільг, банківських гарантій;
- 4) перевірка правильності і достовірності майнових декларацій, декларацій про підприємницьку діяльність осіб, які виконують публічні функції [12].

Висновки. Таким чином, досвід зарубіжних держав у питання боротьби із злочинністю серед посадових осіб є неоднозначним, однак спробуємо все ж таки зробити відповідні висновки. Досвід США, Німеччини, Австрії та Франції свідчить про віднесення злочинів скоєних посадовими особами та організованої злочинності до компетенції органів поліції, організаційна структура яких передбачає функціонування спеціальних органів і підрозділів, зокрема, ФБР США, Федеральне відомство кримінальної поліції Німеччини, Федеральне управління кримінальної поліції Австрії, органи Національної поліції Франції, разом з тим корупційні злочини та злочини пов'язані з корупцією підслідні іншим державним органам (Спеціальна слідча служба Литви, Федеральне антикорупційне бюро Австрії, Бюро з попередження та боротьби з корупцією Латвії, Національне антикорупційне бюро Польщі). При цьому очевидно, що ДБР не належить до жодної із вказаних груп органів, оскільки поєднує в собі повноваження щодо протидії та боротьби з злочинами скоєними посадовими особами держави, у тому числі судьями та співробітниками правоохоронних органів, а також корупційні злочини суб'єктами яких є зазначені особи, за винятком тих, що належать до підслідності НАБУ.

Список використаних джерел:

1. Підюков П. П., Конюшенко Я. Ю., Амонс М. О. Система і компетенція правоохоронних органів США, уповноважених на порушення кримінального спостереження (переслідування) та здійснення досудового кримінального провадження. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. Ч. 1. С. 120–124.
2. Кравцова Т., Кравцов О. Історія створення і функціонування Федерального бюро розслідувань США. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 15–19.
3. What we investigate? White-Collar Crime. URL: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>.
4. Пыхалов И. В. Федеральное бюро расследований (ФБР). Спецслужбы США. URL: http://www.patriotica.ru/books/pyh_usa/p04.html.
5. Быков А. В., Кикоть-Глуходедова Т. В. Конституционно-правовые особенности организации и функционирования полицейских органов США, имеющих право на проведение оперативно-розыскных мероприятий. *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. № 8. С. 95–96.
6. Раевский П. А., Пархоменко С. А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира: информационно-справочные материалы. URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf>. 36 с.
7. Bundeskriminalamt. URL: <https://www.bundeskriminalamt.at/>.
8. Краснова К. А. Борьба с коррупционными преступлениями в государствах-членах ЕС. *Международное право*. 2016. № 1. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_15237.html.
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
10. О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией: Закон Латвии от 18.04.2002 г. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=61679>.
11. Investigation of Criminal Offences. URL: <https://www.knab.gov.lv/en/enforcement/>.
12. USTAWA o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. 2006. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061040708/U/D20060708Lj.pdf>.