

Кикоть Олександр Григорович,
начальник відділу взаємодії з
правоохоронними органами та
звітності Державної аудиторської
служби України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ
ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Завдання з протидії тінізації економіки держави, організованій злочинності й корупції покладено як на контролюючі, так і на правоохоронні органи. Тому, не викликає сумніву, що ефективне здійснення функцій державного фінансового контролю органами Державної аудиторської службою України (у минулому - Держфінінспекція) неможливе без тісної співпраці та взаємодії з правоохоронними органами.

Практичний досвід свідчить, що останніми роками взаємовідносини органів Держаудитслужби з правоохоронними органами постійно вдосконалюються та врегульовуються відповідними нормативними документами. Але на сьогодні ще наявні певні проблемні питання як стосовно координування ревізійних та слідчих дій, організації виконання прийнятих рішень, так і щодо сприяння органами поліції працівникам Держаудитслужби під час здійснення своїх повноважень.

Взаємодія органів державного фінансового контролю та правоохоронних органів здійснюється відповідно до їх основних функцій у двох напрямках:

- по-перше, за ініціативи правоохоронного органу щодо організації ревізій (перевірок) із питань, що належать до компетенції служби, надання ревізійних матеріалів та іншої інформації за матеріалами ревізій (перевірок) у порядку, визначеному Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»;

- по-друге, за ініціативи органів Держаудитслужби стосовно передачі матеріалів планових ревізій (перевірок) у порядку, визначеному чинним законодавством, у разі виявлення істотних порушень фінансової дисципліни, недостач коштів і

матеріальних цінностей, інших зловживань, за які передбачено кримінальну відповідальність та/або коли в діях посадових осіб об'єктів контролю вбачаються ознаки корупційних діянь.

Про обсяги співпраці органів Держаудитслужби з правоохоронними органами свідчать окремі статистичні показники. Так, протягом 2015 р. органи Держаудитслужби передали до правоохоронних органів 1952 матеріали (зокрема до МВС України - 1206, прокуратури - 521, СБУ - 195, фіскальної служби - 30), із них: за власною ініціативи - 920 матеріалів, що становить 47,1 % від загальної кількості переданих, та за зверненням правоохоронних органів - 1032 матеріали, що становить майже 53 %.

За переданими матеріалами (з урахуванням попередніх періодів) правоохоронними органами розпочато 1053 досудові розслідування (53,9 % від загальної кількості переданих матеріалів). Тобто кримінальні провадження розпочато майже за кожним другим із переданих матеріалів ревізій (перевірок).

До того ж, за переданими матеріалами (з урахуванням минулих періодів) вручено 342 письмових повідомлень про підозру в учиненні кримінального правопорушення, зокрема 140 - за матеріалами, проведеними за власної ініціативи Держаудитслужбою.

З початку 2015 р. долучено до кримінальних проваджень 761 матеріал контрольних заходів органів Держаудитслужби, у 18 випадках за переданими матеріалами вжито заходів прокурорського реагування, винесено 16 постанов про порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження, а також складено 27 протоколів про вчинення корупційного діяння.

Таким чином, можна констатувати, що стосовно майже кожного переданого матеріалу правоохоронні органи приймають процесуальні рішення, а отже кожний такий матеріал ревізії становить основу доказової бази в кримінальних провадженнях.

Аналіз статистичних даних свідчить, що останнім часом як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин низка показників, що характеризують стан взаємодії органів Держаудитслужби з правоохоронними органами, потребує поліпшення.

Однією з причин зменшення кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів та відкриття кримінальних

проваджень є те, що загалом абсолютна кількість ревізій та перевірок, які проводять органи Держаудитслужби за зверненнями правоохоронних органів, зменшується. Водночас цей процес також означений поступовим зменшенням загальної кількості проведених органами Держаудитслужби ревізій (перевірок).

Причина зменшення загальної кількості ревізій полягає в тому, що починаючи з 2012 р. органи Держаудитслужби почали відходити від проведення дріб'язкових малозначущих перевірок, зосередивши зусилля на здійсненні масштабних тематичних перевірок в окремих галузях економіки, від яких залежить економічна безпека держави (причому передусім ставиться за мету якість, а не кількість).

Більше половини загальної кількості звернень (1154) щодо проведення ревізій (перевірок) було отримано від органів Національної поліції України (70 %); від органів прокуратури - майже 24 %; СБУ - 5 %, органів Міндоходів - 1,7 %.

Кількість проведених ревізій (перевірок) і переданих до відповідних правоохоронних органів ревізійних матеріалів пропорційна кількості отриманих звернень.

Результати проведеного Держаудитслужбою аналізу звернень правоохоронних органів, причин відмов у їх виконанні, організації ревізій і перевірок, які проводилися за їх зверненнями, передачі матеріалів до правоохоронних органів та отримання зворотної від них інформації щодо реалізації ревізійних матеріалів свідчать, що за наявності певних позитивних зрушень у співпраці та взаємодії між органами Держаудитслужби й правоохоронними органами залишаються певні проблеми, окремі з яких розкриємо більш детально.

Нагальною проблемою на сьогодні залишається якість звернень правоохоронних органів, унаслідок чого за останні 1,5 року органами Держаудитслужби не прийнято до виконання близько 29 % звернень правоохоронних органів, зокрема 11,4 % звернень органів прокуратури; 15,1 % - МВС, 1,8 % - СБУ та 0,8 % - Міндоходів.

Аналіз змісту таких звернень також засвідчив, що головною причиною відмов є складання звернень без урахування вимог чинного законодавства та з порушенням вимог відповідних

регламентуючих документів, якими керуються у своїй діяльності органи державного фінансового контролю.

Так здебільшого причинами відмов у проведенні ревізій (перевірок) є недотримання правоохоронними органами вимог ст. 11 Закону, а саме:

- ревізію (перевірку) доручають провести на об'єкті, який непідконтрольний органам Державного фінансового контролю, або відсутня інформація про отримання об'єктом контролю бюджетних коштів, причому в рішеннях судів відсутня інформація про вручення повідомлення про підозру посадовим особам таких установ, як це передбачено ст. 11 Закону;

- відсутність передбачених Порядком взаємодії відомостей, зокрема конкретної адреси об'єкта ревізії, ЄДРПОУ, суті фінансових порушень, періоду, за який слід перевірити діяльність підприємства, установи чи організації;

- звернення з питань, що не належать до компетенції Держаудитслужби, наприклад повнота визначення доходу та сплати з нього податків - компетенція Міндоходів, законність передачі в оренду державного (чи комунального) майна - компетенція Фонду державного майна або обґрунтованість і законність видачі міжбанківських кредитів - компетенція Національного банку України.

Звернення правоохоронних органів регіонального рівня зазвичай підготовлені без належного обґрунтування необхідності проведення ревізійних дій, що більше стосується збору оперативних даних, а не здійснення державного контролю за використанням бюджетних коштів і дотриманням фінансової дисципліни.

Так, непоодинокими є доручення правоохоронних органів, у яких ставляться питання статистичного й описового характеру, відсутнє належне обґрунтування необхідності проведення ревізійних дій, не вказується конкретна суть фінансових порушень на об'єкті, який підлягає ревізії (перевірці), наприклад: «перевірити цільове використання бюджетних коштів, оскільки, можливо, під час їх використання були наявні порушення...».

В окремих зверненнях поставлені правоохоронними органами питання, не прив'язані до викладених фінансових порушень: викладена суть одних фінансових порушень, а

фактично, виходячи зі змісту питань, належить провести ревізії зовсім за іншими питаннями.

Досить часто правоохоронні органи виносять по декілька постанов щодо призначення ревізій на одному і тому ж підприємстві за окремими епізодами кримінального провадження, замість ініціювання у проведенні однієї ревізії за конкретно визначеним переліком питань, необхідних для розслідування кримінального провадження.

Водночас Законом визначено, що виїзні ревізії не можуть проводитися частіше одного разу на квартал. Є випадки, коли згідно з постановою про призначення ревізії кримінальне провадження розпочато відносно посадових осіб одного підприємства, а ревізію призначають на підприємстві, яке не має жодного відношення до цієї справи.

У зверненнях часто вимагають провести ревізію (перевірку) в необґрунтовано стислі строки.

Ураховуючи зміни, внесені до Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, основною проблемою є те, що слідчих і прокурорів позбавили права призначати ревізії (ст. 36, 40 КПК України). Так, уже наявні випадки, коли об'єкти контролю, посилаючись на зміни до КПК України, не допускають інспекторів до контрольного заходу.

Протягом останніх років спостерігається збільшення витрат робочого часу на проведення ревізій та перевірок, якими не виявляється збитків, або інших суттєвих порушень законодавства.

Так, у 2013 році із загальної кількості людино-днів, витрачених на проведення ревізій (перевірок) за зверненнями правоохоронних органів, на безрезультативні ревізії припадало 1,1 %, у 2014 р. - 1,4 %, а за 2015 р. - майже 3 %, навіть якщо відсоток незначний, але спостерігається тенденція до збільшення.

Запобігання неефективному витрачання як робочого часу інспекторів, так і матеріальних ресурсів на проведення за зверненнями правоохоронних органів безрезультативних ревізій (перевірок), є проблемним питанням, вирішення якого передусім залежить від змін у ставленні правоохоронних органів до обґрунтованості й оформлення звернень до органів Держаудитслужби щодо проведення ревізій і перевірок.

На нашу думку, усунення правоохоронними органами недоліків, наявних під час ініціювання проведення ревізій (перевірок), а також розв'язання низки інших проблем, про які йтиметься далі, дасть змогу оптимізувати їх кількість і підвищити результативність, а отже зменшити неефективне витрачання робочого часу працівниками Держаудитслужби.

Багато проблем у взаємодії органів Держаудитслужби і правоохоронних органів виникає також у сфері:

участі працівників у перевітках за зверненнями правоохоронних органів на непідконтрольних об'єктах;

реалізації матеріалів ревізій (перевірок), проведених за документами, вилученими правоохоронними органами (посадові особи об'єкта, що ревізується, перебувають у розшуку та перспективи виявлення їх місцезнаходження немає);

організації зустрічних перевірок за межами регіону, у якому здійснюють основну ревізію (перевірку).

Одним із найбільших проблемних питань є виділення інспекторів як фахівців для участі в перевітках.

Незважаючи на те, що чинним законодавством чітко визначено підстави та процедура виділення фахівців, кількість вимог правоохоронних органів щодо виділення інспекторів для участі в перевітках із порушенням встановлених нормативно-правових актів, не зменшується.

Так у 2015 р. до органів Держаудитслужби надійшло 1228 звернень щодо участі спеціалістів у перевітках правоохоронних органів, з яких у 374 випадках органами Держаудитслужби було відмовлено (30,4 % від загальної кількості).

Під час проведення ревізій (перевірок) об'єкта за документами, вилученими правоохоронними органами, його посадові особи зазвичай перебувають або в ізоляторах тимчасового тримання, або в розшуку, причому перспективи встановлення їх місцезнаходження досить сумнівні. Отже, ще одним невирішеним питанням є реалізація матеріалів ревізій (перевірок), проведених за вилученими правоохоронними органами документами.

На практиці часто буває, що під час проведення таких ревізій і перевірок їх ініціатори наполягають на здійсненні ревізійних дій, але далеко не завжди забезпечують присутність

посадових осіб об'єкту, надання ними пояснень щодо встановлених порушень, ознайомлення з актом (довідкою) та його підписання відповідно до встановленого порядку.

З одного боку, органи Держаудитслужби не мають підстав відмовити в проведенні ревізій (перевірок) за вилученими документами, оскільки останні проводяться в межах кримінального провадження. З іншого боку, Порядком проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, зокрема за зверненнями правоохоронних органів, передбачено, що акт ревізії, у всіх випадках повинен бути вручений керівнику, а за його відсутності - заступникові або головному бухгалтеру, які мають право підпису фінансових документів.

Отже, надаючи правоохоронним органами акт без підписів посадових осіб об'єкта, який перевіряли, інспектор порушує вимоги нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Служби.

Звісно, у подальшому під час розгляду кримінального провадження в суді, неналежно оформлений акт ревізії може бути не врахований під час винесення рішення за формальними ознаками. Водночас й органи Держаудитслужби не мають правових підстав для реалізації ревізійних матеріалів.

Отже, виникає одразу декілька проблем: недотримання органами Держаудитслужби вимог нормативних документів, що може призвести до невизнання органами суду неналежно оформлених актів ревізій (перевірок), а також неможливість довести до логічного завершення розпочату справу.

Не менш важливим у відносинах органів Держаудитслужби з правоохоронними органами є питання організації та сприяння в проведенні зустрічних звірок, якщо основна ревізія чи перевірка відбувається в одному регіоні, а їх необхідно провести в іншому, а також недопуску на об'єкт зустрічної звірки, встановлення місця знаходження об'єкта зустрічної звірки.

На нашу думку, найбільш оптимально розв'язати цю проблему можна передбачивши обов'язковість організації та сприяння правоохоронними органами в зустрічних звірках за вищенаведених умов у законодавчих або нормативних актах правоохоронних органів, які регламентують їх діяльність.

Сьогодні позитивного результату можна досягти лише шляхом особистої співпраці та методом переконань.

Зважаючи на те, що органи Держаудитслужби систематично, з року в рік висловлюють претензії щодо недотримання правоохоронними органами встановлених термінів інформування про результати розгляду переданих ревізійних матеріалів, нині можна назвати це однією з найсуттєвішою проблем.

Під час передачі до правоохоронних органів ревізійних матеріалів органи Держаудитслужби в кожному конкретному випадку керуються відповідними статтями Кримінального кодексу та нового КПК України, зокрема ст. 216 останнього, де визначено підслідність. Отже, передані матеріали, безперечно, є повідомленням про злочин і, згідно зі ст. 214 КПК України, правоохоронні органи не пізніше 24 год зобов'язані внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Ураховуючи, що в цьому випадку органи Держаудитслужби, відповідно до ст. 60 КПК України, є Заявником, вони мають право отримувати інформацію про всі прийняті процесуальні рішення за такими матеріалами.

Але на практиці інформування правоохоронними органами органів Держаудитслужби про результати розгляду переданих матеріалів ревізій (перевірок) має необов'язковий, епізодичний характер, особливо на місцевому рівні.

Неповідомлення правоохоронними органами про закриття кримінальних проваджень призводить до того, що через закінчення встановлених термінів органи Держаудитслужби не застосовують цілком заходи щодо оскарження таких рішень, як це передбачено чинним законодавством.

Окрім цього, досить небажаним для органів Держаудитслужби у взаємодії з правоохоронними органами є виклики інспекторів на допит як свідків. У 2015 р. лише стосовно центрального апарату зафіксовано близько 50 викликів до правоохоронних органів фахівців органів Держаудитслужби як свідків.

Аналіз свідчить, що здебільшого виклики до правоохоронних органів здійснювались для допиту інспекторів з метою роз'яснення та підтвердження ними результатів ревізії (перевірки) та фактів, викладених в актах. Траплялися також

випадки неодноразових викликів інспекторів з одного і того самого питання та для надання повторних письмових пояснень.

Причому доволі часто, відволікаючи фахівців Держаудитслужби від виконання ними прямих службових обов'язків, працівники правоохоронних органів не затрудняють себе ознайомленням із нормативними актами, на які посилаються інспектори. До того ж, інколи представники правоохоронних органів викликають інспекторів як свідків в усній формі, що є порушенням норм КПК України.

Змушений зауважити, що така «взаємодія» відволікає працівників Держаудитслужби від виконання основних функцій і не сприяє захисту економічних інтересів держави, який і є кінцевою метою такої співпраці.

Водночас потребує вирішення питання стосовно оскарження об'єктами контролів результатів позапланових виїзних ревізій, які відбуваються в межах кримінальних проваджень.

Станом на червень 2016 р. в судах різних інстанцій лише по центральному апарату оскаржують близько 40 таких ревізій.

У разі задоволення судами таких позовів відповідне дуже негативно позначиться на результатах досудових розслідувань, у межах яких такі ревізії призначали.

З огляду на зазначене, Держаудитслужба пропонує в межах ст. 222 КПК України слідчим забороняти об'єктам, на яких проводилась така ревізія, розголошувати будь-які дані стосовно встановлених результатів, що унеможливить оскарження результатів позапланових виїзних ревізій до закінчення слідства.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що недосконалість чинного законодавства та юридичні колізії реально гальмують не тільки розвиток взаємодії органів Держаудитслужби та правоохоронних органів, а й удосконалення державного контролю загалом. Уважаємо, що для більш ефективної співпраці державних органів на практиці доцільно розширювати законодавче підґрунтя.

З метою розв'язання зазначених проблем, налагодження більш чіткої взаємодії правоохоронних органів та органів Держаудитслужби з питань боротьби з розкраданням державних коштів та вдосконалення механізму реалізації ревізійних матеріалів Держаудитслужбою систематично проводиться

робота з доопрацювання нормативних актів, які регламентують взаємодію органів Держаудитслужби з правоохоронними органами.

Зокрема, Держаудитслужба розробила новий Порядок взаємодії між Національним антикорупційним бюро України, Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України, МВС України, та Міндоходів, урахувавши зміни до КПК України, а також інших законів та підзаконних актів. У II півріччі цього року Порядок буде надано всім зацікавленим правоохоронним органам на узгодження.

Насамкінець хочу запевнити, що органами Держаудитслужби буде докладено всіх зусиль щодо виконання зазначеного рішення та підвищення оперативності й ефективності взаємодії з правоохоронними органами.