

Нечитайло Василь Анатолійович –
здобувач наукової лабораторії
з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх
справ

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ДЕРЖФІНІНСПЕКЦІЄЮ ПІД ЧАС ВИЯВЛЕННЯ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Досліджено проблемні питання взаємодії органів внутрішніх справ із Держфінінспекцією під час виявлення нецільового використання бюджетних коштів.

Ключові слова: взаємодія; бюджетні кошти; нецільове використання бюджетних коштів; спеціаліст; ревізія; перевірка.

Исследованы проблемные вопросы взаимодействия органов внутренних дел с Госфининспекцией в процессе выявления нецелевого использования бюджетных средств.

Ключевые слова: взаимодействие; бюджетные средства; нецелевое использование бюджетных средств; специалист; ревизия; проверка.

The article deals with the problematic issues of interaction of bodies of internal Affairs with the Update during the detection of misuse of public funds. It is established that at the interagency level most effective in detecting the misuse of budget funds are interaction ATS with specialists. Theory and practice generated a number of forms of interaction between law enforcement agencies and financial Inspectorate for identifying and documenting the misuse of budget funds. Among them it is necessary to identify the most effective: 1) participation in joint with law enforcement activities, aimed at identifying and preventing the misuse of budget funds; 2) support of

bodies of the state financial inspection handed over to law enforcement materials revision on the basis of which initiated criminal proceedings regarding the misuse of budget funds until a final decision by the pre-trial investigation bodies or courts; 3) inform the police Department of the state financial inspection of the results of the investigation of criminal cases concerning the misuse of budget funds; 4) an analysis of the overall results documenting the misuse of budget funds in order to identify deficiencies and given the positive experience; 5) conducting Board meetings, seminars, relative to problem solving and improving interaction has a positive effect on the practical application of normative-legal acts, which regulate the relations, and also contributes to operational issues; 6) exchange of information. Information sharing is usually done unilaterally; 7) joint planning activities.

The interaction of state bodies in the sphere of combating crimes in the sphere of budget execution can be carried out in other forms. To expose the misuse of budget funds current is the creation of an interagency task groups, which should include representatives from the police Department and the state financial inspection.

Keywords: interaction; budget; inappropriate use of public funds; specialist; revision; test.

Збільшення тіньового сектора економіки та криміналізація практично всіх сфер господарювання завдає значної шкоди розвитку ринкових відносин в Україні, загрожуючи національним інтересам та національній безпеці держави, підриваючи довіру громадян до демократичних інститутів і цінностей, спричиняючи занепокоєння в суспільстві та критичні оцінки міжнародних експертів. За даними МВС України, протягом 2009–2013 рр. у середньому за рік було викрито близько 40 тис. економічних злочинів, серед яких переважають злочини проти власності (52 %), у сфері господарської діяльності (25 %) та пов'язані з ними зловживання службових осіб суб'єктів господарювання всіх форм власності (23 %). Збільшується питома

вага тяжких та особливо тяжких злочинів, а також кількість потерпілих, яким завдано великої матеріальної шкоди.

Серед проблем економічного добробуту держави чільне місце посідає бюджетна безпека. На стан її забезпечення в Україні, зокрема підрозділами МВС України, впливають чинники законодавчого, відомчого нормативно-правового та організаційного характеру, у тому числі ступінь збалансованості державного й місцевих бюджетів, процедура їх розгляду та затвердження, масштаби бюджетного фінансування, характер розрахунків, ефективність діяльності контролюючих і правоохоронних органів. Відповідно до Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затвердженої Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 [1], неефективне використання бюджетних коштів усіх рівнів визнається однією з головних загроз економічній безпеці країни.

Незважаючи на реалізацію скоординованої державної політики щодо протидії правопорушенням у бюджетній сфері, їх рівень залишається значним. Результати проведених органами Держфінінспекції контрольних заходів засвідчили продовження негативної практики незаконного та нецільового використання державних ресурсів, поширення інших фінансових правопорушень, що лише в 2013 р. призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 3,6 млн грн. Серед цих порушень 676 (12 %) – стосувалися нецільового використання бюджетних коштів на суму понад 128 тис. грн (або 3,5 % від загального обсягу бюджетних утрат).

Ефективне розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, потребує організації належної взаємодії правоохоронних органів.

Питанням взаємодії в боротьбі зі злочинністю, зокрема у сфері господарської діяльності, у криміналістичній науці приділено значну увагу, зокрема в працях В. І. Антипова, Л. І. Аркуші, О. М. Бандурки, А. Ф. Волобуєва, Н. О. Гуторової, О. Ф. Долженкова, О. О. Дудорова, В. С. Зеленецького, А. В. Іщенко,

О. Г. Кальмана, Н. С. Карпова, І. П. Козаченка, В. П. Корж, О. Є. Користіна, М. В. Корнієнка, Р. Р. Кузьміна, В. В. Лисенка, О. П. Литвака, Г. А. Матусовського, В. Т. Нора, Ю. В. Опалінського, В. Л. Ортинського, М. А. Погорецького, В. М. Поповича, В. Д. Пчолкіна, В. А. Предборського, Б. Г. Розовського, О. Ю. Татарова, В. В. Тіщенко, Л. Д. Удалової, К. О. Чаплинського, С. С. Чернявського, В. Ю. Шепітька, О. О. Юхна та ін.

Водночас взаємодія під час розслідування кожного злочину має свої особливості, зумовлені механізмом злочинного посягання, суб'єктом злочину, його обстановкою та іншими обставинами. Це стосується й злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів.

Особливості взаємодії під час виявлення та розслідування цих кримінальних правопорушень слід розглядати на міжвідомчому та внутрішньовідомчому рівнях.

На міжвідомчому рівні найбільш результативною щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів є взаємодія ОВС зі спеціалістами Держфінінспекції, адже саме вони здебільшого встановлюють нецільове використання бюджетних коштів.

Представники органів Держфінінспекції постійно беруть участь у проведенні спільних із правоохоронними органами заходів, спрямованих на виявлення та припинення зловживань і порушень у фінансово-економічній сфері держави, у тому числі бюджетній.

Так, лише протягом 2013 р. органами Держфінінспекції було проведено 6460 контрольних заходів. За зверненнями правоохоронних органів проведено понад 987 ревізій та взято участь у 2144 перевірках, що провели правоохоронні органи. У подальшому до правоохоронних органів було передано матеріали контрольних заходів, за якими розпочато 2659 досудових розслідувань (з урахуванням матеріалів, переданих у минулих періодах), з яких: за матеріалами контрольних заходів, проведених за власною ініціативою, –

1996 досудових розслідувань; за матеріалами ревізій та перевірок, проведених за зверненням правоохоронних органів, – 384.

Розпочато 1100 досудових розслідувань за результатами участі працівників органів Держфінінспекції у якості залучених спеціалістів у перевірках, що проводилися правоохоронними органами. Водночас протягом 2013 р. до кримінальних проваджень було долучено 470 матеріалів контрольних заходів.

Протягом цього періоду продовжувалася практика супроводження переданих матеріалів ревізій до остаточного прийняття правоохоронними органами за результатами їх розгляду рішень та здійснення постійного моніторингу результатів розслідування за кожним актом ревізії, який передано до правоохоронних органів [2].

Водночас якість взаємодії у сфері виявлення та документування нецільового використання бюджетних коштів та інших правопорушень у фінансово-економічній сфері держави залишається низькою.

З метою розв'язання цих проблем спільним наказом ГоловкиРКУ, МВС України, СБУ, Генеральної прокуратури України від 19 жовтня 2006 р. № 346/1025/685/53 було затверджено Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 жовтня 2006 р. за № 1166/13040 [3]. Зазначений документ регулює низку принципово важливих питань, насамперед, щодо проведення контрольних заходів за вилученими правоохоронним органом документами; визначення критеріїв щодо передавання матеріалів ревізій до правоохоронних органів; порядку виділення спеціалістів для участі в перевірках, що здійснюються правоохоронними органами; документування виявлених контрольними заходами порушень, що призвели до втрат; порядку інформування правоохоронними органами про

прийняті ними рішення за результатами розгляду переданих їм органами Держфінінспекції матеріалів контрольних заходів.

На підставі цього наказу, а також інших нормативно-правових актів теорією та практикою вироблено низку форм взаємодії органів внутрішніх справ та Держфінінспекції щодо виявлення та документування нецільового використання бюджетних коштів. Серед них найбільш ефективними є такі:

1. Участь у проведенні спільних із правоохоронними органами заходів, спрямованих на виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів.

У межах цієї форми взаємодії можна виділити участь службових осіб органів Держфінінспекції, уповноважених на проведення ревізій і перевірок, у їх проведенні в якості спеціалістів та безпосереднє здійснення контрольних заходів, ініціатором яких виступають ОВС.

2. Супроводження органами Держфінінспекції переданих правоохоронним органам матеріалів ревізій, на підставі яких розпочато кримінальні провадження щодо нецільового використання бюджетних коштів до прийняття остаточного рішення органами досудового розслідування або судами.

3. Інформування ОВС Держфінінспекції про результати розслідування кримінальних проваджень щодо нецільового використання бюджетних коштів. З метою здійснення моніторингу результативності проведених контрольних заходів за зверненнями ОВС, ефективності витрачання робочого часу та бюджетних коштів ОВС повинні інформувати про результати розслідування кримінальних проваджень, розпочатих за матеріалами ревізій органів Держфінінспекції або до яких долучено такі матеріали.

4. Аналіз спільних результатів документування нецільового використання бюджетних коштів із метою виявлення недоліків та врахування позитивного досвіду. Так, наприклад, за ініціативою Головки КРУ Кабінет Міністрів України Постановою від 29 листопада 2006 р. № 1673 «Про стан

фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» доручив правоохоронним органам здійснити аналіз щодо прийнятих ними рішень за результатами розгляду матеріалів контрольних заходів, які було направлено органами державної контрольно-ревізійної служби у 2005–2006 рр. Завдяки вжитим заходам і постійному контролю суттєво покращилася якість матеріалів контрольних заходів, що проводяться за зверненнями правоохоронних органів та передаються їм, про що свідчить відсутність повернень їх на доопрацювання через низьку якість, а також нарікань, претензій та актів прокурорського реагування [4].

5. Проведення колегій, нарад, семінарів щодо розв'язання проблемних питань та покращання взаємодії, що позитивно впливає на практичне застосування нормативно-правових актів, які регулюють взаємовідносини, а також сприяє оперативному вирішенню проблемних питань.

Проведення спільних засідань і нарад є важливим засобом для формування стратегії протидії економічним злочинам і тактичних заходів протидії певним видам економічних злочинів, у тому числі й злочинам у сфері виконання бюджету.

Враховуючи значну кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, ефективне планування контрольно-наглядових заходів дає змогу уникнути дублювання в їх роботі, досягнути значної економії ресурсів. Ефективному плануванню контрольно-перевірочних заходів має передувати фахове прогнозування розвитку злочинних проявів у бюджетній сфері, що здійснюється на основі кримінологічних досліджень, даних статистики щодо динаміки злочинності [5].

6. Обмін інформацією, що зазвичай здійснюється в односторонньому порядку. Це пов'язано з відсутністю в ОВС повноважень для здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку, звітності в

міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах та в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів, і, відповідно, можливостями отримання необхідної інформації самостійно і за відсутності в органів Держфінінспекції законодавчо закріплених повноважень на отримання від правоохоронних органів інформації, необхідної їм для реалізації своїх повноважень. Отримання органами Держфінінспекції інформації від правоохоронних органів про результати розгляду переданих до ОВС матеріалів ревізій та перевірок є ускладненим. Річ у тому, що на практиці ОВС не вважають передані їм матеріали ревізій і перевірок заявою чи повідомленням про злочин, у зв'язку з чим застосовується малоефективна процедура взаємозвірок за переданими матеріалами.

Урегулювати таку ситуацію пропонують шляхом визначення в Кримінальному процесуальному кодексі України процесуального статусу органів Держфінінспекції та матеріалів ревізій і перевірок, які вони ними передають.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 12 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», працівники органів державного фінансового контролю зобов'язані в разі виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання й порушення державним органам та органам, уповноваженим управляти державним майном [6].

Зазначена норма не враховує реалій, у яких працюють підрозділи Держфінінспекції, а отже, потребує уточнення. На сьогодні, крім розмірів сум завданих збитків, відсутні узгоджені критерії передавання матеріалів до правоохоронних органів [5].

7. Спільне планування заходів. Так, ОВС відповідного рівня до першого числа листопада, лютого, травня та серпня щорічно надсилає відповідному органу Держфінінспекції пропозиції щодо

включення до проектів планів контрольно-ревізійної роботи ревізій на об'єктах контролю підконтрольних установ, із зазначенням конкретних фактів їх фінансово-господарської діяльності, що можуть свідчити про порушення законодавства. Однак інформування про відповідні плани роботи між власне правоохоронними органами фактично відсутнє [3].

Взаємодія державних органів у сфері протидії злочинам у сфері виконання бюджету може здійснюватись і в інших формах. З метою викриття нецільового використання бюджетних коштів актуальним є створення спеціальних міжвідомчих груп, до складу яких мають входити представники ОВС та Держфінінспекції.

На розслідуванні зазначених кримінальних правопорушень, з огляду на їх специфіку, повинні спеціалізуватися конкретні підрозділи досудового розслідування, що мають високий рівень знань у галузі фінансового законодавства та практики його застосування, досвід розслідування кримінальних проваджень цієї категорії, а за необхідності – пройшли спеціальну підготовку. Це сприятиме підвищенню якості не лише виявлення та документування нецільового використання бюджетних коштів, а й проведення ефективного їх розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 черв. 2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>.
2. Аналітичні звіти. Звіт за 2013 рік. Взаємодія з правоохоронними органами [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/102006>.
3. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України [Електронний

ресурс] : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, МВС України, СБУ, Генеральної прокуратури України від 19 жовт. 2006 р. № 346/1025/685/53. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.

4. Аналітичні звіти. Звіт за 2006 р. Взаємодія з правоохоронними органами [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу :

<http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/37995;jsessionid=50FA59B7A24CD8BAD59755CE4027F36A>.

5. Саєнко В. Нормативно-правове регулювання взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні з правоохоронними органами [Електронний ресурс] / В. Саєнко // Юридичний журнал. – 2004. – № 11. – Режим доступу :

<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1473>.

6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.