

УДК 351.745.7:343.352

Матвієнко В'ячеслав Петрович –
здобувач кафедри спеціальної
техніки та оперативно-розшукового
документування Національної академії
внутрішніх справ

Взаємодія оперативного та слідчого підрозділів під час виявлення й фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері

Розкрито особливості та шляхи вдосконалення взаємодії оперативного та слідчого підрозділів з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами й міжнародними організаціями під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері.

Ключові слова: взаємодія; оперативні підрозділи; слідство; контролюючі органи; бюджет.

Корупційні злочини як негативне явище зумовлено численними факторами, що, відповідно, потребує реагування шляхом застосування політичних, економічних, юридичних (правових) засобів [1, с. 19–22]. До останніх належить сфера компетенції правоохоронної системи держави, зокрема наявність ефективних правових механізмів щодо спроможності протидіяти корупційним злочинам залежно від її форм.

Як свідчить здійснене дослідження, протидія корупційним злочинам, у тому числі в бюджетній сфері, ускладнена певними чинниками. Ідеться про значну латентність таких правопорушень, що зумовлена поведінкою суб'єктів суспільно небезпечних дій. Здебільшого як особа, яка отримує неправомірну вигоду, так і той, хто її пропонує, зацікавлені в нерозголошенні факту злочинних стосунків. Наступний чинник – це досить складна конструкція правових норм особливої частини Кримінального кодексу України щодо об'єктивної сторони корупційних злочинів. Не сприяють набуттю досвіду з протидії такому явищу й численні

зміни норм кримінального матеріального та процесуального права. Зазначені чинники спонукають до застосування особливих методів виявлення та фіксації цих злочинів.

Проблеми взаємодії оперативного й слідчого підрозділів у сфері протидії корупційним злочинам, а також іншим службовим злочинам досліджували: В. І. Василенчук, В. С. Гаркуша, М. І. Данилюк, Т. С. Демедюк, П. Т. Дорошенко, В. П. Захаров, М. І. Мельник, І. М. Ніщета, С. О. Павленко, М. А. Погорецький, Г. В. Прокопович, Г. О. Пушкарьов, В. В. Топчій, М. С. Удовик, М. І. Хавронюк, С. С. Чернявський, А. О. Шишкін та ін.

Однак, незважаючи на активізацію інтересу правників до проблем протидії корупційним злочинам, питання взаємодії оперативного та слідчого підрозділів під час фіксації корупційних злочинів є недостатньо вивчене, а отже, потребує нових досліджень. Усе це певною мірою знижує ефективність протидії корупційним злочинам.

Метою пропонованої увазі статті є з'ясування особливостей і шляхів удосконалення взаємодії підрозділу захисту економіки та слідчого підрозділу з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами й міжнародними організаціями під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері.

Як свідчать результати дослідження, ефективним засобом фіксування корупційних злочинів є використання можливостей оперативних підрозділів Національної поліції. Така робота за умов тісної взаємодії з органами слідства дає змогу досягти виконання завдань кримінального провадження в корупційних злочинах.

Ефективність здійснення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) дій, які тимчасово обмежують права людини, під час ведення оперативно-розшукової справи, відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», зумовлена належною взаємодією суб'єктів, які здійснюють такі провадження, забезпечують прокурорський та судовий контроль на етапах організації, безпосереднього проведення, фіксування результатів і використання здобутих відомостей.

Отже, належна організація взаємодії слідчого з оперативними підрозділами в кримінальному провадженні є одним із напрямів підвищення ефективності виконання завдань із захисту особи, суспільства та держави від кримінальних

правопорушень, охорони прав, свобод і законних інтересів учасників такого провадження, швидкого, повного та неупередженого розслідування й судового розгляду для того, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений.

Реалізація зазначених завдань потребує взаємодії органів досудового розслідування та оперативних підрозділів на всіх стадіях ведення оперативно-розшукової діяльності чи кримінального провадження. Взаємодія суб'єктів, які здійснюють зазначені види проваджень, має свої особливості не тільки з огляду на відмінності підстав, умов, основних засад (принципів), процесуальних форм діяльності тощо, а й залежно від її етапів (початковий, подальший, завершальний), видів кримінальних правопорушень тощо [2, с. 142].

Як свідчить аналіз практики, взаємодія в оперативно-розшуковій діяльності під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері є головним і необхідним організаційним елементом, що забезпечує можливості комплексного використання сил, засобів оперативних та інших підрозділів під час вирішення ними найбільш складних спільних завдань, спрямованих на виявлення, припинення й розслідування корупційних злочинів у бюджетній сфері. Так, у ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначено обов'язок оперативних підрозділів здійснювати взаємодію між собою та іншими правоохоронними органами. Порядок організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ передбачено відомчими нормативно-правовими актами [3].

Визначення теоретичної сутності взаємодії слідчого підрозділу захисту економіки Національної поліції з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами та міжнародними організаціями під час фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері ґрунтується на ключових принципах військової науки, згідно з якою взаємодію розглядають як певний процес, що організується за певним завданнями, у відповідному місці й у певний час з метою найбільш ефективного використання наявних сил і засобів для досягнення необхідного результату під час виконання службового (бойового) завдання [4, с. 67].

Аналіз практики свідчить, що основними формами взаємодії є:

а) *процесуальні*: передавання прокуророві протоколу про проведення негласної слідчої (розшукової) дії (ст. 252 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України); доручення слідчого щодо проведення негласної слідчої (розшукової) дії (ст. 40, 246 КПК України); надання допомоги слідчому під час провадження негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 40 КПК України);

б) *організаційні*: планування; обмін інформацією; координація; консультації; реалізація матеріалів оперативно-розшукової діяльності; аналіз причин та умов, що сприяли вчиненню злочину [5, с. 180].

Таким чином, взаємодія оперативних підрозділів між собою та з підрозділами слідства під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері може набувати таких форм:

а) вивчення матеріалів справи та визначення доцільності, наявності підстав для проведення заходу, його виду;

б) допомога в складанні документів на організації заходу;

в) проведення заходів із залученням працівників інших оперативних підрозділів та їх спеціальних технічних засобів;

г) надання допомоги під час складання документів за результатами заходів і негласних слідчих (розшукових) дій;

д) участь у дослідженні матеріалів, здобутих за допомогою ОРЗ [6];

е) узгодження питань щодо використання матеріалів у кримінальному провадженні та їх розсекречування.

Як свідчить аналіз дослідження, взаємодія, що розглядається, зумовлена наявністю підстав та умов проведення оперативно-розшукових заходів, негласних (слідчих) розшукових дій. Аналіз практики свідчить, що загальними умовами проведення зазначених заходів і дій є:

а) неможливість отримати в інший спосіб відомості про злочин та особу, яка його вчинила;

б) проведення суто за тяжкими або особливо тяжкими злочинами;

в) здійснення лише на підставі ухвали слідчого судді, крім установлення місцеперебування радіоелектронного засобу, який у

невідкладних випадках (передбачених ст. 250 КПК України) можна розпочати за постановою слідчого, погодженою з прокурором;

г) проведення за розпочатим кримінальним провадженням (внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань).

Наявні особливості взаємодії в практиці оперативних та слідчих підрозділів Національної поліції знайшли нормативно-правове закріплення в Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень, затвердженій наказом МВС України від 14 серпня 2012 р. № 700 [3].

Зокрема, у контексті взаємодії в Інструкції закріплено приписи щодо особливостей організації співпраці на етапі надходження заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, направлення оперативним підрозділом матеріалів за результатами оперативно-розшукової діяльності до слідчого підрозділу, на стадіях досудового розслідування (створення та організація роботи слідчо-оперативних груп, виконання співробітниками оперативного підрозділу письмових доручень про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, зупинення досудового розслідування), судового розгляду кримінальних проваджень.

Водночас особливості взаємодії оперативного та слідчого підрозділів з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами та міжнародними організаціями під час проведення оперативно-розшукових заходів, негласних слідчих (розшукових) дій належно не врегульовано й на теоретичному рівні не досліджено.

У межах КПК України передбачено право органу досудового розслідування збирати докази в кримінальному провадженні шляхом проведення негласних слідчих (розшукових) дій [7].

Важливим є визначення суб'єктів взаємодії під час проведення цих дій. За межами розгляду дослідження залишається взаємодія на етапі організації негласних слідчих (розшукових) дій щодо отримання дозвільних документів (ухвала слідчого судді, погоджена з прокурором постанова слідчого, постанова прокурора, постанова слідчого).

Серед принципів, на яких ґрунтується взаємодія підрозділу захисту економіки, слідчого з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами та міжнародними організаціями під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері, є відповідальність оперативного співробітника й слідчого за швидке, повне, неупереджене виявлення, фіксацію та розслідування корупційних злочинів; активне використання методик, наукових і технічних досягнень у виявленні, фіксації та розслідуванні корупційних злочинів; оптимальне використання наявних можливостей оперативних підрозділів і слідчих у виявленні та фіксації корупційних злочинів; дотримання загальних засад оперативно-розшукової діяльності та кримінального провадження; забезпечення нерозголошення даних оперативно-розшукової діяльності й досудового розслідування; відповідальність за належну організацію взаємодії підрозділу захисту економіки, слідчого з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами й міжнародними організаціями під час виявлення та припинення корупційних злочинів у бюджетній сфері [8, с. 64].

Організація взаємодії між слідчим та оперативним підрозділами передбачає певний алгоритм дій. Алгоритмом, на нашу думку, є послідовність дій оперативного та слідчого підрозділу, спрямованих на розв'язання поставленого завдання, зокрема виявлення та фіксацію корупційних злочинів у бюджетній сфері.

Отже, алгоритм взаємодії оперативного підрозділу захисту економіки і слідчого під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері передбачає:

складання слідчим клопотання про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій (ч. 2 ст. 248 КПК України) та погодження його з прокурором (ч. 3 ст. 246 КПК України);

подання клопотання про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчому судді, у межах територіальної юрисдикції якого перебуває орган досудового розслідування (голова чи інший визначений ним суддя апеляційних судів АРК, областей, м. Києва, Севастополя (ст. 247 КПК України);

розгляд клопотання слідчим суддею протягом шести годин з моменту отримання такого звернення за участі слідчого (прокурора) (ч. 1 ст. 248 КПК України) і, якщо злочин відповідної тяжкості, за можливості отримати докази, які мають значення для провадження (ч. 3 ст. 248), та неможливості отримати їх іншим шляхом (ч. 2 ст. 246 КПК України), постановлення ухвали про дозвіл на проведення негласних слідчих (розшукових) дій;

складання слідчим у двох примірниках доручення на проведення негласних слідчих (розшукових) дій на офіційному бланку органу досудового розслідування (п. 3.4.1. Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні (Інструкція НСРД) та надання його разом з ухвалою слідчого судді керівнику органу, під юрисдикцією якого знаходиться місце вчинення кримінального правопорушення і в складі якого перебувають орган розслідування та/або оперативні підрозділи, уповноважені на проведення негласних слідчих (розшукових) дій (п. 3.3 Інструкції НСРД).

Залежно від злочину, який розслідують, статусу особи, щодо якої проводять негласні слідчі (розшукові) дії, а також інших чинників, слідчий, за погодженням з керівником органу досудового розслідування відповідного рівня, може доручати проведення таких дій керівникові іншого правоохоронного органу, у тому числі того, під юрисдикцією якого не перебуває місце вчинення кримінального правопорушення, з обґрунтуванням такої необхідності (п. 3.3.1 Інструкції НСРД). Якщо матеріали оперативно-розшукової діяльності було використано як приводи та підстави для початку досудового розслідування, доручення на проведення негласних слідчих (розшукових) дій зазвичай надають оперативному підрозділові, який виявив злочин, водночас ураховуючи його повноваження (п. 3.3.2 Інструкції НСРД);

визначення керівником органу, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення та в складі якого перебуває орган розслідування та/або оперативні підрозділи, виконавця доручення слідчого – оперативний підрозділ (оперативні підрозділи) залежно від функціональних повноважень підрозділу (п. 3.4.3 Інструкції НСРД) та скерування доручення до виконання;

з урахуванням встановленого в ухвалі слідчого судді строку безпосереднє проведення негласних слідчих (розшукових) дій підрозділом-виконавцем у взаємодії із залученим підрозділом та отримання матеріальних носіїв секретної інформації;

виготовлення додатків до протоколу, упакування їх із метою надійного збереження, а також засвідчення підписами осіб, які виконували негласні слідчі (розшукові) дії (ст. 105 КПК України, п. 4.7.1 Інструкції НСРД);

ужиття співробітниками (працівниками) оперативних підрозділів – виконавцями негласних слідчих (розшукових) дій необхідних заходів щодо забезпечення збереження й цілісності одержаних матеріалів (захист від несанкціонованого втручання, деформації, розмагнічування, знебарвлення, стирання тощо) у період до передачі їх прокуророві (п. 4.9 Інструкції НСРД);

складання уповноваженим працівником підрозділу-виконавця протоколу за результатами проведення негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 252 КПК України, п. 4.1, 4.6 Інструкції НСРД), підготовка рапорту начальникові уповноваженого оперативного підрозділу та надання прокурору, зазначеному в дорученні, протоколу з додатками не пізніше 24 год після складання (п. 312 Інструкції НСРД) [9].

Порядок надання доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій, його зміст, організація виконання визначені в розділі 3 Інструкції про НСРД [9] та розділі 6 Інструкції про взаємодію [3].

На нашу думку, необхідно звернути увагу на наявність певних неузгоджень у зазначених нормативно-правових актах, що, своєю чергою, зумовлює неоднакову практику надання доручень. Так, відповідно до п. 3.3 Інструкції про НСРД [9], слідчий, прокурор надсилає доручення керівникові органу, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення і в складі якого перебуває орган розслідування та/або оперативний підрозділ, уповноважений на проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Натомість п. 6.1 Інструкції про взаємодію [3] вказує на те, що слідчий надає письмові доручення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам внутрішніх справ, а в разі створення слідчо-оперативної групи –

конкретним співробітникам оперативного підрозділу, включеним до її складу.

Зазначене призводить до практики надання слідчим доручень про проведення негласних слідчих (розшукових) дій і матеріального носія інформації безпосередньо до оперативного підрозділу, що ускладнює її проведення без залучення іншого оперативного підрозділу тощо.

Уважаємо правильною, у тому числі з позиції теорії управління, практику надання доручення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій на адресу керівника органу, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення й у складі якого перебуває уповноважений оперативний підрозділ. У такому разі керівник органу визначає оперативний підрозділ, який буде виконувати доручення слідчого із залученням на підставі відповідного завдання іншого оперативного підрозділу.

Взаємодія в разі надання слідчим доручення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій уповноваженому оперативному підрозділові передбачає такі дії:

слідчий надає керівникові ОВС доручення та ухвалу слідчого судді;

керівник ОВС визначає підрозділ (виконавця доручення) тощо.

Надання доручень слідчого через керівника органу внутрішніх справ обумовлений іншими нормами Інструкції про взаємодію [3], зокрема необхідністю їх реєстрації в канцелярії територіального органу внутрішніх справ (п. 6.4), надсиланням матеріалів про виконання доручень слідчих до слідчого підрозділу разом із супровідним листом за підписом начальника територіального органу поліції, який реєструють у канцелярії органу поліції (п. 6.7), покладенням контролю за виконанням співробітниками оперативних підрозділів доручень слідчих на начальника територіального органу внутрішніх справ, який зобов'язаний:

визначати конкретних осіб із числа співробітників оперативних підрозділів, на яких покладати обов'язки з виконання доручень слідчих (п. 6.8.1);

визначати шляхом видання наказу конкретних осіб із числа співробітників оперативних підрозділів, на яких покласти обов'язки щодо ведення обліку доручень слідчих для їх своєчасного виконання (п. 6.8.2);

щотижня під час оперативних нарад керівництва територіального органу поліції інформувати про стан виконання доручень слідчих (п. 6.8.3).

Право слідчого надавати доручення на проведення негласних слідчих (розшукових) дій передбачено нормами п. 3 ч. 2 ст. 40 КПК України, які кореспондують із положеннями ст. 41 Кодексу щодо обов'язкового виконання оперативними підрозділами письмових доручень слідчого [7].

Порядок надання доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій, його зміст, організацію виконання визначено в розділі 3 Інструкції про НСРД [9].

Результати дослідження свідчать про наявність неоднакової практики надання доручень. Такі доручення іноді направляють безпосередньо до певного оперативного підрозділу.

Натомість, відповідно до п. 3.3 Інструкції про НСРД [9], слідчий, прокурор надсилає доручення керівникові органу, під юрисдикцією якого перебуває місце вчинення кримінального правопорушення і в складі якого перебуває орган розслідування та/або оперативний підрозділ, уповноважений на проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

У межах висвітленої проблематики можна констатувати відсутність єдиної практики органів прокуратури, досудового слідства, оперативних підрозділів щодо застосування норм ч. 5 ст. 249 КПК України про припинення подальшого проведення такої дії [7].

На нашу думку, було б доцільним уніфікувати практику дострокового припинення проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Так, достроковим припиненням є завершення негласних слідчих (розшукових) дій за рішенням прокурора до закінчення дії ухвали слідчого судді за наявності обставин, що перешкоджають досягненню мети проведення.

Водночас здійснення проникнення з обстеженням об'єкта, під час якого досягнуто мету (ст. 267 КПК України),

встановлення місцеперебування радіоелектронного засобу та його вилучення (ст. 268 КПК України), затримання особи, стосовно якої здійснювали аудіо-, відеоконтроль (ст. 260 КПК України), взяття під варту підозрюваного, відносно якого проводили зняття інформації з транспортних каналів зв'язку (ст. 263 КПК України), спостереження за особою (ст. 269 КПК України) не потребують окремого рішення прокурора про дострокове припинення негласних слідчих (розшукових) дій у зв'язку з досягненням мети проведення [7].

Як свідчить аналіз дослідження, під час прийняття рішення про використання в кримінальному провадженні матеріалів негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких продовжується, прокурор повинен взаємодіяти з слідчими, оперативними підрозділами в питаннях завершення проведення таких дій.

Отже, на завершальному етапі взаємодія передбачає складання й передачу прокуророві протягом 24 год із моменту завершення негласних слідчих (розшукових) дій протоколу з додатками.

Взаємодія на етапі використання в кримінальному провадженні відомостей, здобутих під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зумовлена відповідним рішенням прокурора, який здійснює процесуальне керівництво та передбачає процедуру розсекречування матеріалів.

Викладені вище та низка інших проблем, що зумовлені недоліками нормативного регулювання в КПК України, Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відомчих інструкціях стосовно неоднакової практики застосування правових норм, потребують подальшого розв'язання.

Отже, взаємодію оперативного підрозділу та слідчого з іншими правоохоронними, фінансовими, контролюючими органами й міжнародними організаціями під час виявлення та фіксації корупційних злочинів у бюджетній сфері слід усвідомлювати як спільну, узгоджену діяльність, яка ґрунтується на законах і підзаконних нормативних актах (відомчих інструкціях), не підпорядкованих один одному органів за умов керівної та організаційної ролі слідчого, з розподілом компетенції, функцій, повноважень, взаємних обов'язків, яка спрямована на виявлення та фіксацію корупційних злочинів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Регуляторна політика як інструмент боротьби з корупцією / за ред. Д. В. Ляпіна, К. М. Ляпіної. – К. : Ін-т Конкурент. суспільства, 2007. – 228 с.
2. Василичук В. І. Збірник методичних рекомендацій з викриття злочинів у сфері економіки (викриття та документування злочинів у бюджетній сфері) : [метод. рек.] / В. І. Василичук. – К. : Консоль, 2009. – 409 с.
3. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 14 серп. 2012 р. № 700. – Режим доступу :
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS391.html.
4. Устав боевой службы внутренних войск [Электронный ресурс]. – М. : Акад. МВД СССР, 1987. – 240 с. – Режим доступа :
www.twirpx.com/file/1575334/.
5. Погорецький М. А. Форми взаємодії слідчого й органу дізнання / М. А. Погорецький // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства : [темат. зб. наук. пр.]. – Х. : НЮАУ, 1997. – С. 177–182.
6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4652-VI. – Офіц. вид. – К. : Алерта, 2012. – 304 с.
8. Негласні слідчі (розшукові) дії : [навч. посіб.] / за заг. ред. Д. Й. Никифорчука. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – 235 с.
9. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні [Електронний ресурс] : наказ ГПУ, МВС, СБУ, Мін'юсту та ін. від 16 листоп. 2012 р. № 114/1042/516/936/ 16875/5. – Режим доступу :
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS391.html.