

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ

Скалозуб Леонід Павлович –

кандидат юридичних наук, начальник
Департаменту Державної служби
боротьби з економічною злочинністю
МВС України, заслужений юрист
України, генерал-лейтенант міліції;

Василинчук Віктор Іванович –

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри оперативно-
розшукової роботи та спеціальної
техніки навчально-наукового інституту
підготовки кадрів кримінальної міліції
КНУВС, полковник міліції

ВЗАЄМОДІЯ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ З ОРГАНАМИ КОНТРОЛЮ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНИМ ЗЛОЧИНАМ

Розглянуто організаційні засади взаємодії оперативних підрозділів з органами контролю щодо протидії економічним злочинам.

Рассмотрены основы взаимодействия оперативных подразделений с контролирующими органами в процессе противодействия экономическим преступлениям.

The bases of cooperation operative subdivisions with supervisory organs in protsesse counteractions to the ekonomicheskim crimes are considered.

Ключові слова: оперативні підрозділи; економічні злочини; кримінальне судочинство.

Добре організована взаємодія з органами контролю сприяє правильному визначенню спрямування з попередження, викриття та розслідування, більш швидкому і повному виявленню всіх обставин,

що входять до предмета доказування у справі, допомагає визначитися із джерелами отримання доказової інформації і є одним з ефективних засобів вирішення завдань кримінального судочинства.

В юридичній літературі загальній характеристиці взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ (ОВС) України з іншими суб'єктами приділено чимало уваги.

Цю проблему розглянуто у працях таких вчених і фахівців, як В. Т. Білоуса, О. Ф. Долженкова, Я. Ю. Кондратьєва, І. П. Козаченка, О. В. Керевича, В. М. Круглого, М. А. Погорецького, В. В. Лисенка, С. І. Ніколаюка та ін.

Утім, деякі організаційні та процесуальні особливості взаємодії оперативних підрозділів з органами контролю щодо протидії злочинам у галузі економіки висвітлено недостатньо, вони залишаються дискусійними, оскільки не знайшли свого вирішення як у теорії оперативно-розшукової діяльності, кримінального процесу, так і в оперативно-розшуковому та кримінально-процесуальному законодавстві й відомчих нормативно-правових актах. Усе це певною мірою знижує ефективність проведення оперативно-розшукових заходів і слідчих дій.

Метою статті є розроблення науково-обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення взаємодії оперативних підрозділів з органами контролю у процесі протидії економічній злочинності.

Ефективна протидія злочинам у галузі економіки можлива лише за умови належно організованої спільної діяльності з органами контролю.

Отже, ефективність роботи оперативних підрозділів ОВС у протидії економічній злочинності залежить здебільшого від того, наскільки різноманітно й комплексно здійснюється підхід до організації взаємодії не тільки з правоохоронними, а й з контрольними органами.

Як свідчить аналіз дослідження, нині діє низка спільних наказів МВС України та інших органів контролю, що регламентують переважно порядок взаємообміну та оперативного реагування на отриману інформацію про правопорушення в різних галузях економіки.

Контрольні органи слід відрізнати від правоохоронних, хоча вони й виконують окремі правоохоронні функції. За своєю суттю визначальним в їх діяльності є виконання інших (не правоохоронних) функцій.

Коло питань, яке має право перевіряти контрольний орган, укрив вузьке, спеціалізоване, прив'язане до завдань, що стоять перед ним.

Контрольні органи здійснюють контроль у формі перевірок (обстеження й вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складають довідку або доповідну записку); планових і позапланових ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якого складають акт); затребування звітів, а також у формі обстежень, рейдів, оглядів тощо.

Правові та організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду, їх посадових осіб

і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду визначає Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Найбільш повний перелік контрольних органів оприлюднено в листі Держкомпідприємництва від 10 липня 2008 р. № 5811.

Усього зазначений перелік нараховує 59 органів контролю. Однак указаний лист Держкомпідприємництва містить застереження про те, що список не є остаточним і може коригуватися [1].

Висока латентність економічної злочинності вимагає від оперативних підрозділів ОВС постійно запроваджувати нові підходи до організації оперативно-службової діяльності її підрозділів та вдосконалювати моделі оперативного обслуговування, з яких одним з найперспективніших є вдосконалення взаємодії з органами контролю, діяльність яких поширюється на всі галузі економіки держави, соціально-культурну сферу, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління.

Інколи відомості органів контролю щодо специфіки відносин в окремих галузях економіки та щодо суб'єктів господарювання з високим рівнем захищеності корпоративної інформації, зокрема, національних компаній та їх дочірніх підприємств, державних підприємств, особливо природних монополій, що мають значний вплив на стан економіки держави, є чи не єдиним джерелом необхідної інформації.

Отже, на нашу думку, для ефективного використання можливостей органів контролю під час оперативного обслуговування окремих об'єктів та галузей економіки насамперед необхідно скласти перелік органів, що компетентні здійснювати на таких об'єктах контрольні заходи.

Необхідність налагодження легального дієвого контакту з керівною ланкою органів контролю, який може відкрити можливості впливу оперативного працівника на формування списку суб'єктів господарювання, що включаються у планові контрольні перевірки, а також на перелік питань, на які необхідно звернути особливу увагу під час проведення планової перевірки підприємства.

З точки зору організації взаємодії з органами контролю, заслуговує уваги зміст статті 6 згаданого вище Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", що визначає порядок проведення позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) [2].

Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення державного нагляду (контролю).

Проведення позапланових заходів з інших підстав, крім передбачених цією статтею, забороняється, якщо інше не передбачається

законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Таким чином, звернення міліції до органу контролю, що підпадає під дію Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", не є підставою для проведення позапланової перевірки суб'єкта господарювання.

У зв'язку з цим, у плануванні власної роботи та роботи оперативного підрозділу слід уважно ставитися до використання ще досить популярного в оперативних працівників терміна "із залученням органів контролю здійснити перевірки ...".

У чинному Законі України "Про міліцію" є лише два положення, що описово стосуються взаємодії з органами контролю.

Зокрема, це пункт 23 статті 10 Закону, яким міліцію зобов'язано надавати в межах наданих прав допомогу народним депутатам, представникам державних органів і громадських об'єднань у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників та стаття 13 (Застосування засобів впливу), в якій повідомляється, що міліція може направляти спеціальні підрозділи міліції для забезпечення проведення органами контролю перевірок суб'єктів господарської діяльності лише за рішенням судді або суду [2].

Дозвіл на направлення спеціального підрозділу міліції надається лише у випадках, коли перевірка проводиться в рамках розслідування кримінальних справ.

У зв'язку з цим, у вимогах Інструкції про порядок проведення ревізій органами Державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС) за зверненнями правоохоронних органів від 26 листопада 1999 р. № 107 у частині проведення ревізій зазначено, що в разі необхідності, у присутності працівників правоохоронних органів (п. 3) та забезпечення, за необхідності, працівниками правоохоронного органу в присутності службових осіб об'єкта контролю для давання пояснень (п. 4) тощо є такими, що виходять за межі повноважень міліції.

З огляду на таку ситуацію, необхідно внести відповідні законодавчі зміни, зокрема, до статті 6 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" та передбачити додаткову підставу для проведення позапланової перевірки, якою є "звернення правоохоронних органів у зв'язку з виявленням обставин, які можуть свідчити про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому разі розпочинається протягом доби з часу отримання звернення, якщо правоохоронним органом не визначено іншого терміна".

Відповідно до статті 2 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", сфера дії цього Закону не поширюється на відносини, що виникають

під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю на кордоні, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного й комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя.

Таким чином, Державна контрольно-ревізійна служба, Національний банк, Рахункова палата, Антимонопольний комітет, Державний комітет фінансового моніторингу України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, з якими найбільше співпрацюють підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю, не підпадають під дію цього Закону.

Кожен із вказаних органів керується у своїй діяльності окремими законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз практичної діяльності оперативних підрозділів показав, що для порушення кримінальної справи у 85 % необхідно провести ревізії для визначення розміру матеріальних збитків, завданих злочином. Стає очевидною домінуюча роль контрольно-ревізійної служби серед інших органів контролю й те, що стан взаємодії з контрольно-ревізійною службою та Рахунковою палатою України залишається вирішальним чинником ефектності протидії економічній злочинності.

Ураховуючи зазначене, 25 жовтня 2006 року Головкира, МВС, СБУ та Генпрокуратурою підписано спільний наказ № 346/1025/685/53, яким затверджено Порядок взаємодії органів ДКРС, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України.

Наказом передбачено порядок призначення й організації органами ДКРС ревізій за зверненнями правоохоронних органів [3].

Відповідно до компетенції органів ДКРС, їх взаємодія з оперативними підрозділами може здійснюватися в таких формах: 1) обмін інформацією; 2) участь службових осіб органів ДКРС, уповноважених на проведення ревізій і перевірок, у їх проведенні як спеціалістів та безпосереднє здійснення контрольних заходів, ініціатором яких виступає правоохоронний орган.

Обмін інформацією, зазвичай, здійснюється в односторонньому порядку. Це пов'язано з відсутністю у правоохоронних органів повноважень для здійснення державного контролю за витратами коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та 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.

Отримання ж органами ДКРС інформації від оперативних підрозділів про результати розгляду переданих до правоохоронних ор-

ганів матеріалів ревізій та перевірок у порядку ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України ускладнене певними умовами процесуального характеру. Як свідчить аналіз практичної діяльності, матеріали перевірок чи ревізій органів ДКРС, як правило, не містять прямих відомостей про зловживання службових осіб підконтрольних об'єктів під час використання бюджетних коштів та спричинені їх діями збитки. Висновки ревізорів обмежуються здебільшого фіксацією фактів неефективного використання бюджетних коштів, які без ужиття додаткових контрольно-перевірочних заходів не мають ознак кримінально караних дій. Унаслідок цього правоохоронні органи не вважають передані їм матеріали ревізій і перевірок заявою чи повідомленням про злочин, у зв'язку з чим застосовується малоефективна процедура взаємних звірок за переданими матеріалами.

На нашу думку, врегулювання цієї ситуації можливе за умови визначення в системі кримінально-процесуального законодавства процесуального статусу органів ДКРС та матеріалів ревізій і перевірок, що вони передають до правоохоронних органів. Це забезпечить їм можливість бути процесуально-зацікавленою стороною у кримінальному провадженні.

Інформацію, яку, зазвичай, вимагають правоохоронні органи, можна поділити на дві категорії:

1) загального (довідкового) характеру, наприклад, кількість перевіраних підприємств певної галузі й виявлені при цьому порушення. Як правило, користувачами такої інформації є органи прокуратури, що мають найбільш широкую компетенцію у процесі здійснення нагляду за додержанням законів. Ця інформація використовується при плануванні відповідних перевірок або при здійсненні поточних перевірок, під час яких виникла необхідність з'ясувати стан витрачання та збереження бюджетних коштів;

2) інформація, що стосується конкретного контрольного заходу, який здійснював орган ДКРС. Ця інформація, зазвичай, містить відповіді на конкретні питання запиту правоохоронного органу (наприклад, на якому об'єкті і які порушення вчинено, з чієї вини, яких завдано збитків тощо).

Аналіз цих норм показав, що органи ДКРС проводять планові та позапланові виїзні ревізії за зверненнями правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю відповідно до Закону та Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 [4, с. 12].

Під час проведення ревізії за ініціативою правоохоронного органу питання взаємодії з ДКРС регламентовані найбільш детально пп. 2.9, 2.11, 2.12, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.7, 3.9, 3.11, 3.15, 3.16, 3.17, 5.11, 5.12 Інструкції про організацію проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні за звернен-

нями правоохоронних органів, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління від 26 листопада 1999 р. № 107. Така взаємодія при розкритті економічних злочинів має полягати: 1) у спільному обговоренні складу ревізійної групи, узгодженні програми ревізії; 2) здійсненні спільних дій та заходів щодо створення сприятливих умов для її проведення; 3) проведенні, за необхідності, ревізії у присутності працівників правоохоронного органу або у приміщенні правоохоронного органу за належним чином вилученими документами; 4) забезпеченні, за необхідності, працівниками правоохоронного органу присутності службових осіб об'єкта контролю для давання пояснень ревізорам та підписання акта ревізії; 5) спільному рішенні питання про залучення до процесу проведення ревізії спеціалістів інших галузей; 6) взаємному інформуванні слідчого або оперативного працівника і ревізора про результати своєї роботи; 7) спільному визначенні найефективніших методів ревізії; 8) обговоренні та визначенні черговості проведення окремих ревізійних дій, черговості відібрання пояснень у службових осіб, діяльність яких перевіряється; 9) узгодженні місця проведення ревізійних дій та підписання акта (проміжного акта) ревізії; 10) узгодженні продовження термінів проведення ревізії; 11) вжитті працівниками правоохоронних органів на прохання ревізорів заходів щодо припинення протидії ревізорам з боку службових осіб, яких перевіряють, забезпечення належного проведення ревізії (перевірки), охороні працівників контрольно-ревізійної служби, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжитті заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; 12) передачі працівниками правоохоронного органу ревізорам раніше вилучених на об'єкті контролю бухгалтерських документів; 13) вирішенні правоохоронним органом питання про поновлення втраченого бухгалтерського обліку на об'єкті контролю; 14) здійсненні сумісних заходів щодо забезпечення одержання та збереження необхідних для проведення ревізії і для кримінальної справи документів; 15) забезпеченні правоохоронними органами проведення зустрічних перевірок; 16) здійсненні сумісних заходів щодо забезпечення відшкодування завданих державі збитків та усунення інших фінансових правопорушень; 17) періодичній звірці органами ДКРС та правоохоронними органами результатів розгляду переданих матеріалів ревізій.

Незважаючи на досить великий перелік передбачених нормативними актами форм, на нашу думку, доцільно виділити й інші, наприклад, забезпечення раптовості проведення окремих ревізійних дій, черговості виклику осіб, діяльність яких перевіряється, для одержання пояснень тощо.

За результатами ревізії, проведеної за зверненням правоохоронного органу, складається акт (при перевірці – довідка), який надається ініціатору ревізії. При цьому матеріали ревізії (перевірки) мають

містити такі документи, вимоги до складання та змісту яких чітко встановлено відповідними підзаконними актами: 1) супровідний лист на ім'я керівника правоохоронного органу; 2) оригінал акта (довідки) ревізії (перевірки); 3) оригінали документів або їх копії, які підтверджують факти виявлених зловживань, якщо рішення про вилучення оригіналів документів після закінчення ревізії не прийнято правоохоронними органами; 4) письмові пояснення осіб, діяльність яких перевірена, а також інших осіб, які мають значення для перевірки обставин скоєння зловживань (у разі відмови цих осіб від надання пояснення, про це вказується в акті ревізії); 5) акт про відмову посадових осіб ознайомитись або підписати акт ревізії (у разі, якщо це мало місце); 6) інвентаризаційні описи, якими зафіксовано недостачі коштів та матеріальних цінностей, та акти контрольних обмірів виконаних ремонтних і будівельних робіт, якими встановлено відхилення від актів приймання-передавання їх виконання; 7) висновки ревізуючих за поясненнями службових осіб за наявності їх заперечень до акта; 8) копія повідомлення до правоохоронного органу про доцільність вилучення документів (якщо під час ревізії чи перевірки ревізори тимчасово вилучали документи у зв'язку з їх підробленням або виявленими порушеннями з ознаками зловживань); 9) опис документів, що додаються до супровідного листа, підписаний посадовою особою органу ДКРС.

У практичній діяльності при взаємодії оперативних підрозділів із ДКРС є певні труднощі. Вони пов'язані, передусім, зі значною завантаженістю контрольно-ревізійних органів, головним завданням яких є все ж таки здійснення поточного контролю, не пов'язаного з розслідуванням злочинів. У результаті ревізії та перевірки з ініціативи правоохоронних органів проводяться тривалий час, іноді неякісно, що призводить до затягування строків розслідування, тактичних помилок тощо.

З метою вирішення вказаних проблем запропонуємо кілька варіантів: 1) створення власних контрольно-ревізійних підрозділів у правоохоронних органах (ОВС, СБУ, прокуратурі); 2) розширення штату ДКРС; 3) забезпечення можливості широкого залучення правоохоронними органами аудиторських фірм для проведення ревізій і перевірок (передусім, фінансування вказаних потреб, законодавче закріплення можливості примусового аудиту з ініціативи правоохоронних органів) [5, с. 125].

Таким чином, за змістом роботи, що виконується, взаємодія оперативних підрозділів ОВС України з органами контролю може бути інформаційною, консультативно-методичною, функціональною та організаційною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лист Держкомпідприємництва від 10 лип. 2008 р. № 5811.
2. Скалозуб Л. П. Законодавче забезпечення протидії злочинам у сфері економіки в діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю / Л. П. Скалозуб, В. І. Васишинчук // Збірник нормативно-правових актів. – Львів : ЛА “ПІРАМІДА”, 2008. – 512 с.
3. Спільний наказ № 346/1025/685/5325 від жовтня 2006 року Головки, МВС, СБУ та Генпрокуратури, яким затверджено Порядок взаємодії органів Державної контрольно-ревізійної служби, органів Прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України.
4. Скалозуб Л. П. Організація взаємодії підрозділів ДСБЕЗ з правоохоронними органами / Скалозуб Л. П., Хібовський В. Р., Васишинчук В. І. : [лекція]. – К. : ДДСБЕЗ МВС України, 2009. – 25 с.
5. Збірник методичних рекомендацій з документування та викриття злочинів у пріоритетних напрямках та галузях економіки : у 2 ч. / за ред. О. М. Джужі. – К. : ДП “Друкарня МВС України”, 2008. – 512 с.