

УДК 343.851:343.351

Василевич Я. В. – здобувач кафедри спеціальної техніки та оперативно-розшукового документування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРИВЛАСНЕННЮ ТА РОЗТРАТІ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Досліджено діяльність підрозділів захисту економіки Національної поліції України з оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів. Запропоновано способи її вдосконалення.

Ключові слова: бюджетна сфера, оперативно-розшукова протидія, оперативні підрозділи, привласнення, розтрата.

Організовані злочинні угруповання та корумповані чиновники активніше сприймають бюджетну сферу як джерело надприбутків і швидкого збагачення. Ці злочини мають не лише стійку тенденцію до збільшення їхньої кількості. Їм також властива організованість, професіоналізм і високий рівень латентності. Така ситуація потребує постійного вдосконалення протидії з боку правоохоронних органів, передусім оперативних підрозділів, серед яких особливе місце належить Департаменту захисту економіки Національної поліції (ДЗЕ НП) України [1, с. 18].

Згідно з аналізом статистичних даних, від початку 2016 року у сфері бюджетних відносин зареєстровано 2391 кримінальне правопорушення, з яких 1232 – учинено щодо видатків державного бюджету та 1138 – видатків місцевих бюджетів. Підозру було оголошено 1758 особам. Закінчено досудове розслідування та спрямовано до суду 2009 кримінальних проваджень, за якими загальна сума встановлених збитків становить 1,3 млн грн.

Під час супроводження процедур державних закупівель викрито 944 правопорушень, у яких об'єктом протиправних посягань стали державні кошти в сумі понад 276,6 млн грн. Встановлено, що до вчинення цих правопорушень причетні 738 осіб.

Із загальної кількості правопорушень 395 пов'язані з використанням коштів державних і регіональних цільових програм, за якими сума збитків становила 80 млн грн. До того ж, 201 правопорушення задокументовано з коштами субвенцій та дотацій місцевим бюджетам, що спрямовані на соціальні виплати й погашення різниці в тарифах за спожиту енергію, за якими сума збитків досягла 132,3 млн грн [2].

Зазначені обставини зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення діяльності правоохоронних органів у цій сфері, зокрема оперативних підрозділів.

Теоретичним підґрунтям для розроблення сучасних методик протидії злочинів у сфері економіки, серед іншого в бюджетній, є наукові доробки вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі криміналістики, кримінального процесу й теорії оперативно-розшукової діяльності. Варто назвати праці В. І. Антипова, В. Т. Білоуса, В. І. Василичука, А. Ф. Волобуєва, О. О. Дудорова, О. Ю. Заблоцької, А. П. Закалюка, В. П. Захарова, М. І. Камлика, О. В. Копана, О. В. Копіци, О. Є. Користіна, В. Д. Ларічева, В. В. Лисенка, Є. Д. Лук'янчикова, Г. А. Матусовського, В. А. Некрасова, Д. Й. Никифорчука, І. М. Ніщети, Ю. Ю. Орлова, М. А. Погорецького, В. М. Поповича, М. П. Стрельбицького, А. В. Холостенко, С. С. Чернявського, М. Є. Шумила, О. О. Юхно та інших. Водночас за межами вказаних та інших досліджень залишилися проблеми концептуального підходу до оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів.

Відсутність поглибленого комплексного підходу до досліджень, присвячених удосконаленню оперативно-розшукової протидії зазначеним правопорушенням, зумовили актуальність і вибір теми статті.

Метою пропонованої увазі статті є здійснення аналізу діяльності підрозділів захисту економіки Національної поліції України щодо вдосконалення оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 830 утворено юридичну особу публічного права – ДЗЕ НПУ України як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції з вертикальним підпорядкуванням, на який покладено функції щодо протидії злочинності у сфері економіки [3].

Структурна побудова новоствореного Департаменту передбачає цілковите вертикальне підпорядкування та суттєве

збільшення практичної складової. Основною функцією ДЗЕ НП України визначено безпосереднє проведення оперативно-розшукових заходів із документування та викриття злочинів економічного спрямування.

Нині всі територіальні підрозділи виведено з підпорядкування начальників головних управлінь Національної поліції та їх територіальних підрозділів.

Таке рішення було прийнято тому, що територіальні підрозділи в областях, які мали виконувати функції щодо протидії злочинності у сфері економіки та корупції, опосередковано залежали від органів місцевої влади у вирішенні різних питань (соціально-побутові питання, матеріально-технічне забезпечення, надання різних послуг на пільгових умовах). До того ж, використання родинних зв'язків, що породжувало певні корупційні ризики і не давало змоги повною мірою забезпечити ефективну діяльність.

Ефективність роботи територіальних підрозділів ДЗЕ НП України оцінюють не за кількісними показниками, а крізь призму якості документування економічних кримінальних правопорушень. Підвищення рівня результативності їхньої діяльності можна досягти лише спільними зусиллями працівників служби й органів досудового розслідування.

До компетенції ДЗЕ НП України належить виявлення 86 складів злочинів економічного спрямування в 65 сферах економіки, серед яких основними є запобігання розкраданню державних коштів, викриття злочинів у найбільш вразливих для злочинних посягань галузях [4].

Усі сили й засоби передусім спрямовано на недопущення розкрадання коштів бюджетів усіх рівнів і протидію кримінальній частині корупційних виявів, учинених посадовцями органів виконавчої влади, службовцями, наділеними контролюючими та дозвільними повноваженнями.

У процесі дослідження було проаналізовано низку питань, які перешкоджають успішній оперативно-розшуковій протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів, а також запропоновано способи поліпшення наявної ситуації.

Так, розв'язання потребує проблема заниження сум матеріальних збитків під час кваліфікації тяжкості викритого у сфері економіки правопорушення за відкриття кримінального провадження, що позбавляє слідчих можливості надавати

оперативним підрозділам доручення щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій за тяжкими й особливо тяжкими злочинами, які на початковому етапі було кваліфіковано як нетяжкі. На нашу думку, саме збільшення доручень слідчих на проведення негласних слідчих (розшукових) дій у межах уже відкритих кримінальних проваджень передбачає підвищення якості взаємодії слідчих та оперативних працівників і посилення оперативних можливостей у сприянні слідству.

Було б доцільно, якби критерії оцінки роботи слідчого і оперативного працівника перебували в одній площині, тобто рівень відповідальності працівників ДЗЕ НП України і слідчих, зокрема стосовно затримання та арешту осіб, відшкодування збитків тощо, має бути однаковим.

Доцільним є створення в структурі підрозділів захисту економіки Національної поліції України власних органів аудиту, метою яких має бути перехід від функцій контролю до аудиту, спрямованого на запобігання нецільовому, неефективному використанню бюджетних коштів і майна, привласненню та розтраті бюджетних коштів, переорієнтування інспектування саме на значні фінансові порушення, а також забезпечення проведення ревізій виключно на основі ризиків. Також доцільно в структурі оперативних підрозділів захисту економіки ввести посаду «офіцер зі взаємодії». До того ж, потрібно внести зміни до ст. 36, 40 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України щодо надання повноважень слідчому, прокурору на призначення ревізій, які були позбавлені цього права, а в межах ст. 222 КПК України заборонити слідчим розголошувати будь-які відомості стосовно встановлених результатів щодо об'єктів, на яких проводилися ревізії, що унеможливить оскарження результатів позапланових виїзних ревізій до закінчення слідства [5].

Нагальним є необхідність запровадження нових підходів до інформаційно-аналітичного забезпечення протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів, а саме – створення власних систем економічного аналізу й аналізу ризиків у діяльності ДЗЕ НП України.

Так, відповідно до п. 3 ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, до повноважень поліції належить здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної діяльності [6].

Для інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-службової роботи підрозділів Департаменту в його структурі було створено підрозділ оперативно-аналітичного забезпечення діяльності, основними завданнями якого є:

- реалізація інформаційно-пошукових заходів;
- здійснення аналітичної роботи;
- забезпечення обліку отриманої оперативної інформації, оброблення інформаційних запитів, пошук і відбір необхідних відомостей;
- формування, оновлення та адміністрування банків даних, забезпечення достовірності, оперативного доступу до інформаційних ресурсів;
- забезпечення максимально зручної систематизації інформаційних ресурсів і надійного зберігання;
- визначення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів у сфері економіки, а також способів їх усунення тощо.

Під час реалізації вказаних завдань ДЗЕ НП України активно запозичує позитивний досвід правоохоронних органів європейських країн, діяльність яких ґрунтується на використанні спільної для цих підрозділів системи збору та реалізації оперативно-розшукової та іншої інформації, важливої в контексті протидії злочинності, зокрема економічній.

На підставі вивчення практичних матеріалів визначено, що всю роботу з інформаційно-аналітичного забезпечення, яку проводять оперативні підрозділи захисту економіки Національної поліції у зазначеній сфері, можна розподілити на декілька етапів:

- 1) збирання необхідної інформації про привласнення та розтрату бюджетних коштів;
- 2) облік, систематизація, розподіл отриманих відомостей;
- 3) поступове накопичення інформації;
- 4) аналіз інформації, який дає змогу дійти висновків не лише про кількісний аспект порушення законодавства, а й про конкретні види та характер правопорушень. На підставі такого аналізу визначають динаміку, тенденції правопорушень і висловлюють пропозиції, спрямовані на їх усунення;
- 5) збереження інформації;
- 6) пошук необхідної інформації та передача її для подальшого використання.

Для підвищення ефективності протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів у діяльності оперативних підрозділів

необхідним є розроблення і прийняття Положення про інформаційно-пошукову систему Департаменту захисту економіки, що сприятиме ідентифікації й точному визначенню внутрішніх зв'язків між інформацією (відомостями, даними) стосовно злочинів у бюджетній сфері та будь-якими іншими даними, отриманими з різних джерел, і їх використанням в інтересах оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів, провадження оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та їх аналітичної підтримки.

Основними джерелами формування інформаційних ресурсів інформаційно-пошукової системи з оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів має бути інформація, отримана від: оперативного складу підрозділів ДЗЕ НП України; інших оперативних підрозділів і служб Національної поліції України; інших правоохоронних органів України; державних органів та установ; правоохоронних органів інших держав і міжнародних правоохоронних об'єднань; ЗМІ та глобальних комп'ютерних мереж; інших джерел інформації.

Серед проблем інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів, що потребують розв'язання, варто назвати такі:

- обмеженість прямого доступу до наявних у державі інформаційних ресурсів, зокрема інформаційних систем Державного казначейства, Державної фіскальної служби, Національного банку України та інших компетентних державних органів;

- відсутність регулярного обміну інформацією та комунікаційних зв'язків на національному й міжнародному рівнях, що призводить до отримання неповної інформації щодо проблеми протидії злочинам у бюджетній сфері;

- недосконалість механізму формування вихідних даних для прийняття управлінських рішень і відсутність сучасних відеопрезентаційних комплексів з аналітичною системою підтримки прийняття управлінських рішень, що може негативно впливати на обмін інформацією з територіальними підрозділами Національної поліції;

- обмежені можливості щодо збереження інформації та постійне збільшення операцій її введення-виведення під час доступу клієнтів до інформації, що в перспективі може призвести до сповільнення роботи з наявними банками даних (або зробити їх недоступними, що спричинить утрату інформації).

Працівники оперативних підрозділів щодня здобувають достатній масив даних, що містить відомості про злочинну діяльність як окремих суб'єктів, так і організованих злочинних груп. Таким чином, надважливим на сьогодні є застосування аналітичних інструментів, які б дали змогу оперативно опрацьовувати високооб'ємні дані, а також виконувати автоматизовані аналітичні функції.

Необхідно об'єднати інформаційні ресурси всіх міністерств і відомств у єдиний інформаційно-аналітичний комплекс із використанням сучасних інформаційних технологій, комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання для забезпечення належного рівня оперативно-службової діяльності оперативних підрозділів. До того ж, на нашу думку, існує потреба у вжитті заходів щодо організації підготовки офіцерів-аналітиків, їх підбору та кадрового супроводу.

Доцільно активно використовувати можливості представників громадськості, тобто осіб, які конфіденційно співпрацюють з правоохоронними органами, відповідно до вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII [7] та ст. 275 КПК України [8].

Особливу увагу треба звернути на систему заохочень, зокрема якщо йдеться про привласнення та розтрату бюджетних коштів. Наприклад, особи, які сприяють викриттю вказаних кримінальних правопорушень, можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених у результаті викриття.

Варто розробити єдину концепцію і методичку оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів як єдину стратегію діяльності підрозділів захисту економіки, спрямованої на запобігання цим злочинам. До розроблення такої Концепції слід залучити наукові установи для підготовки рекомендацій щодо задоволення потреб практики стосовно запобігання злочинів у бюджетній сфері.

Необхідно проводити регулярні тренінги та семінари, робочі зустрічі з представниками поліцейських відомств іноземних держав з метою обміну позитивним досвідом і налагодження взаємодії щодо протидії злочинам у сфері економіки. З огляду на вищезазначене, доцільно створити Міжнародний навчальний центр з підготовки та перепідготовки фахівців з протидії злочинам у сфері економіки.

Таким чином, оперативно-розшукова протидія привласненню та розтраті бюджетних коштів – це діяльність уповноважених оперативних підрозділів, яка врегульована нормативно-правовими актами із застосуванням комплексу заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, припинення, усунення, нейтралізацію та обмеження (ослаблення) чинників, що детермінують злочинність у бюджетній сфері.

Запорукою підвищення ефективності оперативно-розшукової протидії привласненню та розтраті бюджетних коштів є поліпшення нормативно-правового регулювання діяльності оперативних підрозділів, належна організація діяльності з протидії злочинам, а також професійне кадрове забезпечення оперативних підрозділів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Розслідування нецільового використання бюджетних коштів : метод. рек. / [С. С. Чернявський, В. І. Василичук, А. А. Вознюк та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 88 с.
2. Статистичні дані МВС України [Електронний ресурс] // Міністерство внутрішніх справ України : [сайт]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>. – Назва з екрана.
3. Про утворення територіального органу Національної поліції [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовт. 2015 р. № 830. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/newsnpd>. – Назва з екрана.
4. Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України [Електронний ресурс] : наказ Голови Національної поліції від 7 листоп. 2015 р. № 81. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>. – Назва з екрана.
5. Матвієнко В. П. Завдання та повноваження суб'єктів контролю щодо протидії злочинам у бюджетній сфері [Електронний ресурс] / І. М. Купранець, В. П. Матвієнко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2016. – № 1 (98). – С. 142–154. – Режим доступу: <http://scientbul.naiu.kiev.ua/images/documents/vupysk-1-2016/ukr/11.pdf>. – Назва з екрана.

6. Про національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>. – Назва з екрана.

7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4652-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» станом на 1 черв. 2012 р. – Офіц. вид. – Київ : Алерта, 2012. – 304 с.

REFERENCES

1. Cherniavskiy, S.S., Vasylynychuk, V. I., & Vozniuk, A.A. (et al.). (2014). *Rozsliduvannya netsilovoho vykorystannia biudzhetnykh koshtiv [Investigation of misuse of budget funds]*. Kyiv: Nats. academ. vnutr. sprav [in Ukrainian].
2. Statystychni dani MVS Ukrainy [Statistics of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy, Ministry of Internal Affairs of Ukraine*. (n.d.). *mvs.gov.ua*. Retrieved from <http://mvs.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro utvorennia terytorialnoho orhanu Natsionalnoi politsii [Decree Cabinet of Ministers of Ukraine on the formation of a territorial body of the National Police]. (n.d.). *kmu.gov.ua*. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/newsnpd> [in Ukrainian].
4. Nakaz Holovy Natsionalnoi politsii Polozhennia pro Departament zakhystu ekonomiky Natsionalnoi politsii Ukrainy [Order of the Head of the National Police Regulations on the Department of National Economy of Ukraine for the Protection of the Economy]. (n.d.). *mvs.gov.ua*. Retrieved from <http://mvs.gov.ua> [in Ukrainian].
5. Kupranets, I.M., & Matvienko, V.P. (2016). Zavdannia ta povnovazhennia subiektiv kontroliu shchodo protydii zlochynam u biudzhetnii sferi [Tasks and powers of control subjects in combating crime in the budgetary sphere]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav, Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs, 1(98)*, 142-154. Retrieved from <http://scientbul.nai.au.kiev.ua/images/documents/vupysk-1-2016/ukr/11.pdf>. [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy pro natsionalnu politsiiu [Law of Ukraine about the National Police]. (n.d.). *portal.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://portal.rada.gov.ua/laws/show/3341-12> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy pro operatyvno-rozshukovu diialnist: vid 18 liut. 1992 r. No. 2135-XII [Law of Ukraine dated on Operational Investigative Activity from February 18, 1992, No. 2135-XI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 22* [in Ukrainian].
8. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy: vid 13 kvit. 2012 r. No. 4652-VI [Criminal Procedural Code of Ukraine from April 13, 2012, No. 4652-VI]. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 20.04.2017

Vasylevych Ya. – *Researcher of the Department of Special Equipment and Operational Activities of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

Ways to Improve Operational and Sustainable Counterfeit Approaches and Budget Funds Distribution

In this article grounded an author some ways of perfection of operational search measures and secret investigators of criminal investigation actions in a fight against criminality.

Indicated on the need to resolve differences between the Ukrainian law «About detective and search activity» in Criminal Procedure Code of Ukraine and departmental orders and instructions in a defined operational-search activities and covert investigative (detective) actions, the legislation should eliminate existing legal conflict, through which can not clearly distinguish rights between operational units and operational-search activities and covert investigative (detective) actions they can apply. This requires: a) to give the concept of search operations; b) to make a clear classification of search operations, namely: search operations carried out on the basis of the judge's decision rendered by the investigating agreed with the prosecutor request operating unit head or his deputy; operational-search activities which can be adopted only by prosecutor: operational-search measures for the decision of the head of operational unit, where predicted order of their realization on the initiative of the operational unit, instead of sending an order of covert investigative (detective) actions that are carried out exclusively in criminal proceedings. It should provide operational units the right to go to court with a request to conduct of operative search measures within the operational-search cases; в) provide operational units the right to go to court with a request to conduct of operative search measures within the operational-search cases.

Keywords: budget sphere, operational-search counteraction, operational units, appropriation, embezzlement.