

УДК 351.745.7:343.351

Купранець І. М. – здобувач кафедри спеціальної техніки та оперативно-розшукового документування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Розкрито особливості діяльності підрозділів захисту економіки Національної поліції України щодо вдосконалення оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів.

Ключові слова: оперативно-розшукова профілактика, нецільове використання бюджетних коштів, оперативні підрозділи, органи фінансового контролю.

Аналіз сучасного стану злочинів у бюджетній сфері засвідчує, що порушення бюджетної системи (нецільове використання коштів) наявні в усіх пріоритетних напрямках економіки, де є бюджетне фінансування. Особливу увагу науковці приділяють сферам будівництва, реконструкції та ремонту державних об'єктів, житлово-комунального і дорожнього господарства, житлового фонду за державними програмами, освітній, медичній та соціальній сферам, агропромислового комплексу, а також проблемам використання коштів резервного фонду, субвенцій тощо. Вивчення й аналіз нецільового використання бюджетних коштів дає змогу стверджувати, що більшість злочинів у зазначених сферах мають системний характер. Хоча вони характеризуються однотипністю, проте оперативні підрозділи вживають недостатньо заходів щодо оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів [1, с. 89–98].

Відповідно до аналізу статистичних даних оперативних підрозділів МВС України, протягом 2006–2016 років підрозділи захисту економіки викрили 82 656 злочинів у бюджетній сфері, з яких 310 – пов'язані із нецільовим використанням бюджетних коштів [2].

Питання оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері в підрозділах захисту економіки Національної поліції залишається суто декларативним. Причиною цього є наявна в нашій державі система оцінки діяльності оперативних підрозділів, орієнтована переважно не на профілактику злочинів, а на їх розкриття. Також малоефективна діяльність щодо оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів багато в чому спричинена недостатньою науковою розробленістю проблеми. З огляду на це, актуальні потреби практики в якісній оперативно-розшуковій профілактиці злочинів у бюджетній сфері на сучасному етапі не мають адекватного наукового забезпечення. Запропоновані наукові концепції не утворюють єдиної системи. Між науковцями та практиками триває дискусія стосовно визначення багатьох ключових понять і категорій, що передбачає розроблення нових підходів, критичного осмислення наявних наукових доктрин.

Зазначені обставини зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення діяльності підрозділів захисту економіки Національної поліції України щодо профілактики нецільового використання бюджетних коштів.

Теоретичним підґрунтям для розроблення сучасних методик профілактики злочинів у сфері економіки, зокрема в бюджетній сфері, є наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі криміналістики, кримінального процесу й теорії оперативно-розшукової діяльності, а саме: В. І. Антипова, В. Т. Білоуса, А. Ф. Волобуєва, О. М. Джужі, О. О. Дудорова, О. Ю. Заблоцької, А. П. Закалюка, В. П. Захарова, М. І. Камлика, О. В. Копана, О. В. Копіци, В. Д. Ларічева, В. В. Лисенка, Є. Д. Лук'янчикова, Г. А. Матусовського, В. А. Некрасова, Д. І. Никифорчука, І. М. Ніщети, Ю. Ю. Орлова, М. А. Погорецького, В. М. Поповича, М. П. Стрельбицького, А. В. Холостенко, М. Є. Шумила та інших науковців. У працях вказаних дослідників увагу здебільшого приділено загальнотеоретичним питанням застосування оперативно-розшукових сил, засобів, заходів і методів з метою виявлення й розкриття економічних злочинів, а також проблемам виявлення, документування та розслідування злочинів у певних галузях економіки та окремих їх видів, що не стосуються питань оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів.

Останніми роками в Україні низку праць присвячено питанням оперативно-розшукової протидії злочинів у сфері економіки, зокрема бюджетній. Так, окремі напрями цієї проблеми висвітлено в дисертаційних дослідженнях на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, авторами яких є О. Ф. Долженков (2002), В. В. Коваленко (2004), В. Л. Ортинський (2004), К. В. Антонов (2006), М. Л. Шелухін (2010), В. Д. Пчолкін (2010), О. О. Юхно (2011), О. Є. Користін (2009), С. С. Чернявський (2010), В. І. Василичук (2012), Р. Л. Степанюк (2013), О. В. Тихонова (2015), а також на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, авторами яких є Ю. Я. Кондратьєв (2004), Р. А. Степанюк (2004), С. В. Діденко (2007), В. В. Нонік (2007), Б. А. Керницький (2008), К. Г. Горелкіна (2009), М. М. Андреев (2009), Л. П. Скалозуб (2009), Р. К. Антонов (2011), З. В. Журавська (2011), Й. П. Осецький (2011), В. А. Нечитайло (2014), О. І. Немченко (2011), Т. В. Миронюк (2011), Ю. А. Тулова (2011), В. Р. Сливенко (2013) та ін.

Водночас за межами вказаних та інших досліджень залишилися проблеми концептуального підходу до оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів. Відсутність поглибленого комплексного розгляду зазначеного питання зумовила актуальність обраної теми.

Метою цієї статті є висвітлення аспектів діяльності підрозділів захисту економіки Національної поліції України щодо вдосконалення оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів.

Департамент захисту економіки Національної поліції (ДЗЕ НП) України, згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII та п. 6 Положення про Національну поліцію, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, на постійній основі здійснює превентивні та профілактичні заходи, спрямовані на захист бюджетних коштів від злочинних посягань, забезпечення правомірності застосування процедур закупівлі товарів, робіт, послуг і цільового їх використання [3; 4].

Однак здійснений аналіз результатів оперативно-розшукової профілактики злочинів у цій сфері свідчить про низку суттєвих недоліків, наявних у діяльності більшості оперативних підрозділів. Серед них можна виокремити такі: низька якість

оперативно-профілактичних заходів; відсутність серед фігурантів співробітників органів контролю, без участі яких учинення злочинів у вказаній сфері є неможливим; невикористання всіх наданих чинним законодавством можливостей щодо оперативно-розшукових дій.

Оскільки йдеться безпосередньо не про вчинений злочин, а лише про його підготовку, то на початковому етапі необхідно використовувати метод економічного аналізу та заходи оперативного ініціативного пошуку, націлені на своєчасне виявлення ознак і вжиття заходів щодо недопущення вчинення цих злочинів [5, с. 46–52].

Результати проведеного дослідження засвідчили, що для успішної профілактики нецільового використання бюджетних коштів необхідним є вдосконалення як загальної, так і індивідуальній оперативно-розшукової профілактики зазначених протиправних діянь.

Так, під час планування заходів загальної профілактики оперативний працівник повинен передбачити:

– оприлюднення в засобах масової інформації найбільш резонансних справ щодо порушення бюджетного законодавства [6, с. 21]. Ідеться про необхідність доведення до громадян рішень, прийнятих у цих справах відносно винних осіб;

– посилення нагляду з боку органів фінансового контролю за належним використанням бюджетних коштів. З огляду на це, необхідно визначити оптимальний порядок реалізації цих дій; встановити диференційовані терміни між перевітками залежно від виду діяльності суб'єкта, який підлягає перевірці; забезпечити тісну взаємодію між органами, що перевіряють використання бюджетних коштів, та ДЗЕ НП України шляхом розроблення і прийняття нормативно-правових актів, які координують таку взаємодію [7, с. 80–82].

Профілактика нецільового використання коштів також передбачає розробку та запровадження:

1) Програми профілактики правопорушень у бюджетній сфері на 2017–2020 роки;

2) Інструкції з оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері;

3) Програми профілактики злочинів, пов'язаних із розкраданням і нецільовим використанням бюджетних коштів, на 2017–2020 роки.

Важливими заходами в зазначеному напрямі є:

– моніторинг витрат бюджетних коштів, для чого можна використовувати паспорти оперативного супроводження цільового використання бюджетних коштів;

– здійснення детального відстеження напрямів використання асигнувань розпорядниками коштів та їх користувачами;

– належне планування відпрацювання фінансово-економічного стану користувачів бюджетних коштів із залученням інших суб'єктів протидії нецільовому використанню бюджетних коштів;

– запровадження щорічного поліграфного опитування для осіб, які приймають рішення щодо використання бюджетних коштів (добровільне психофізіологічне тестування стосовно прийнятих рішень щодо нецільового використання бюджетних коштів);

– запровадження схеми відпрацювання видатків державного бюджету ДЗЕ НП України, яка повинна охоплювати моніторинг розподілу бюджетних призначень за головними розпорядниками (Держказначейство), видатків бюджету за головними розпорядниками (галузевий принцип), а також з'ясування способу освоєння коштів і встановлення фактичного отримувача бюджетних коштів тощо.

Заходи індивідуальної профілактики визначених злочинів передбачають запровадження та реалізацію принципу «ефекту присутності» з боку підрозділів ДЗЕ НП України, зокрема своєчасної появи оперативного працівника в місці, де потенційно може бути вчинено нецільове використання бюджетних коштів. Таку появу можна реалізувати лише за належного оперативного супроводження цільового використання бюджетних коштів.

Отже, важливим є визначення способів удосконалення заходів загальної та індивідуальної оперативно-розшукової профілактики вказаного злочину. До найбільш результативних профілактичних заходів загального характеру належать: оприлюднення в засобах масової інформації найбільш резонансних справ щодо порушення бюджетного законодавства, посилення контролю з боку органів фінансового контролю за належним використанням бюджетних коштів.

Таким чином, запропонований алгоритм взаємодії між підрозділами ДЗЕ НП України та органами фінансового контролю передбачає:

– організації (подання письмового запиту до органів фінансового контролю з метою отримання інформації щодо спрямування бюджетних коштів, залучення працівника зазначеного органу як фахівця для ознайомлення з документами, проведення ревізій тощо) і практичні (здійснення перевірок і ревізій) заходи;

– моніторинг бюджетних витрат із використанням паспортів оперативного супроводження цільового використання бюджетних коштів;

– детальне відстеження напрямів використання асигнувань розпорядниками коштів та їх користувачами;

– належне планування відпрацювання фінансово-економічного стану користувачів бюджетних коштів із залученням інших суб'єктів протидії нецільовому використанню державних коштів;

– запровадження схеми відпрацювання видатків бюджету ДЗЕ НП України, яка має передбачати моніторинг розподілу грошових призначень за головними розпорядниками (Держказначейство), моніторинг розподілу видатків за головними розпорядниками (галузевий принцип), з'ясування способу освоєння коштів, встановлення фактичного отримувача бюджетних коштів, а також запровадження щорічного поліграфного опитування для осіб, які приймають рішення щодо використання бюджетних коштів, тощо. Індивідуальні заходи оперативно-розшукової профілактики передбачають «ефект присутності» з боку ДЗЕ НП України. Максимальна результативність таких заходів може бути досягнута лише до моменту вчинення злочину. Також важливим є створення мережі конфіденційного співробітництва й долучення громадськості до процесу використання бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василичук В. І. Оперативно-розшукова профілактика як форма оперативно-розшукової діяльності / В. І. Василичук //

Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 2 (4). – С. 89–98.

2. Статистичні дані МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>. – Назва з екрана.

3. 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.

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. Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : монографія / Р. Л. Степанюк ; за заг. ред. А. Ф. Волобуєва. – Харків : Ніка Нова, 2012. – 382 с.

6. Никифорчук Д. Й. Протидія злочинам, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (ст. 210, 211, 175 КК) : наук.-практ. посіб. / Д. Й. Никифорчук, О. К. Заблоцька, С. І. Ніколаюк. – Київ : КНТ, 2006. – 88 с.

7. Пивовар Ю. І. Взаємодія органів міліції і органів фінансового контролю у протидії зловживанням і корупційним явищам у сфері державних закупівель / Ю. І. Пивовар // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 15. – С. 80–82.

Стаття надійшла до редколегії 26.10.2016

Kupranets I. – *Researcher of the Department of Special Equipment and Operational Activities of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Improvement of Operational and Investigative Prevention of Misuse of Budget Funds

In this article the author recovers the activity of National Economic protection units of National Police of Ukraine in improvement of operational and investigative prevention of misuse of budget funds.

The author defined ways to improve the general and individual measures operational and investigative prevention of misuse of budget funds. To the most effective preventive measures belongs: publication in the media most resonant cases of violations of budget legislation; strengthening of control on the part of financial control over the proper use of budget funds. The proposed algorithm of interaction between operational units and bodies of financial control that includes: organizational and practical measures; monitoring of budget expenditures using passports operational support targeted use of budgetary funds; implementation of detailed tracking uses of appropriations spending units and their users; proper planning of working financial and economic state budget friendly involving other actors countering misuse of budget funds used; introduction of polygraph annual survey for people who make decisions about using of public funds. Individual measures operational and investigative prevention involves providing «presence effect» of the operational units based on the principle that the appearance operative worker «at the right time in the right place».

Keywords: operational and investigative prevention, misuse of budget funds, operational units, audit Institutions.