

Пліщук Любомир Іванович –
науковий співробітник Міжвідомчого НДЦ з
проблем боротьби з організованою
злочинністю при РНБО України

Деякі проблемні питання правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю і корупцією у сфері господарської діяльності

У статті проведено аналіз окремих положень нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів щодо запобігання і протидії організованій злочинності та корупції. Висвітлено проблеми правового застосування деяких норм законодавства у цій сфері та запропоновано шляхи їх вирішення.

Аналіз стану боротьби з корупцією та організованою злочинністю свідчить, що умовами їхнього існування та розвитку є недосконалість вітчизняного законодавства, невідповідність його положень вимогам часу та практиці боротьби з цими явищами.

Сьогодні корупція закоренилася в усіх сферах суспільних відносин та діяльності держави. Але найбільше вона розповсюджена у сфері господарської діяльності, де перейшовши вже у кримінальну площину, злилася з організованою злочинністю, для якої основним об'єктом посягання є економіка.

Організована злочинність уже вторглася у сферу національних відносин, найбільш важливі сфери господарської діяльності та політику, контролює управлінські та господарські структури, нав'язує суспільству свої норми поведінки, почала негативно впливати на внутрішню, а також багато в чому й на зовнішню політику держави та її сприйняття у світі. Крім того, вона гальмує прогресивні соціально-економічні процеси в країні та розвиток держави в цілому, чинить спротив діяльності державних та правоохоронних органів і навіть переходить до активних професійних форм боротьби з державою. Враховуючи наявні недоліки економіки, організована злочинність свідомо ускладнює їх та штучно створює відповідні економічні умови для досягнення бажаних для неї результатів злочинної діяльності.

Розвиток ринкової економіки в Україні, становлення її фінансових інститутів супроводжувалися також появою нових для нашої країни видів злочинних посягань у сфері економіки та господарської діяльності таких, як:

розкрадання бюджетних коштів шляхом незаконного відшкодування податку на додану вартість; легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом; шахрайство з фінансовими ресурсами та ін. Останнім часом у державі широкого масштабу набув такий вид організованої злочинної діяльності, як рейдерство. Його суть полягає у вчиненні організованою групою комплексу узгоджених та пов'язаних єдиним умислом злочинних дій, спрямованих на протиправне захоплення чужої власності, поєднане з використанням протизаконних судових рішень та корупції у правоохоронних органах. Варто відзначити, що криміналізація економічних відносин розповсюдила свій вплив й на сферу банківської діяльності.

Зазначені злочини супроводжуються різними фінансовими операціями з грошовими коштами та іншим майном, здобутим у результаті кримінальної

діяльності, через відповідні фінансові та кредитні установи (банки, інвестиційні фонди, трасти, кредитні спілки тощо). Визначальним є те, що сфера банківської діяльності є достатньо закритою з обмеженими законодавством правами щодо отримання відомостей, які є банківською таємницею. Це, у свою чергу, створює перепони правоохоронним органам для швидкого реагування на інформацію про вчинені злочини або такі, що готуються, а встановлена законодавцем процедура отримання офіційної інформації про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди суб'єктів господарювання вимагає певних часових витрат.

Тому заходи боротьби з такими злочинами повинні бути адекватними способу їх учинення і знаходитись у домінуючому становищі щодо протидії їм з боку організованої злочинності.

Проблема боротьби з корупцією та організованою злочинністю фактично розчинилась у загальних проблемах боротьби зі злочинністю. Ефективність подолання цих явищ залежить від правового й організаційного забезпечення відповідних заходів протидії їм, а тому питання та проблеми боротьби з корупцією та організованою злочинністю потребують вирішення на законодавчому рівні.

Вирішенню проблем боротьби з корупцією та організованою злочинністю, вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства присвячені праці А. Редьки, Б. Романюка, В. Ущатовського, Д. Йосифовича, Л. Хруслової, М. Камлика, М. Мельника, М. Погорельського, М. Хавронюка, О. Кальмана та інших [1].

Однак, нез'ясованими до кінця залишились деякі питання правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю і корупцією у сфері господарської діяльності, що викликає нарікання з боку практиків.

Розглянемо деякі з них.

1. Відповідно до п. "б" ч. 4 ст. 12 Закону України "Про організаційно правові основи боротьби з організованою злочинністю"[2] спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України при здійсненні боротьби з організованою злочинністю мають право за постановою та з санкції відповідного прокурора по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, а у невідкладних випадках – з наступним повідомленням прокурора протягом доби в разі загрози знищення, приховування або втрати предметів чи документів, які можуть бути використані у розкритті та розслідуванні злочинної діяльності, накладати арешт на грошові кошти та інші цінності фізичних та юридичних осіб.

Однак, зазначене положення суперечить нормам Конституції України [3] та Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [4], відповідно до яких право власності є непорушним. Особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і порядку, встановлених законом.

Зокрема, відповідно до положення ст. 41 Конституції України примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Аналогічно звучить і положення ст. 321 ЦК України.

Обмеження прав клієнта щодо розпоряджання грошовими коштами, що знаходяться на його рахунку, згідно з вимогами ст. 1074 ЦК України, не допускається, крім випадків обмеження права розпоряджання рахунком за рішенням суду у встановленому законом порядку.

Крім того, накладення арешту на майно, відповідно до вимог ст. 126 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) [5], застосовується до обвинуваченого чи підозрюваного або осіб, які несуть матеріальну відповідальність за їх дії, і провадиться у зв'язку з розслідуванням кримінальної справи, а не оперативно-розшукової діяльності.

Також варто відмітити суперечливість самого змісту п. “б” ч. 4 ст. 12 Закону України “Про організаційно правові основи боротьби з організованою злочинністю”, у якій говориться про право спеціальних підрозділів накладати арешт на грошові кошти та інші цінності фізичних та юридичних осіб “в разі загрози знищення, приховування або втрати предметів чи документів, які можуть бути використані у розкритті та розслідуванні злочинної діяльності”. Тоді виникає питання: яке відношення мають гроші і цінності до предметів чи документів, що можуть бути використані у розкритті та розслідуванні злочинної діяльності?

Окремою проблемою є те, що зазначеним Законом хоч і передбачено право суб'єктів, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, накладати арешт на гроші і цінності, однак не встановлено форму та порядок його застосування. Тому, вважаємо це прогалиною в законодавстві.

Враховуючи підвищену небезпечність організованої злочинності та високу латентність учинених злочинів, зокрема в сфері господарської діяльності, доцільно було б розширити повноваження спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо вилучення предметів та оригіналів документів, які можуть бути використані у розкритті та розслідуванні злочинної діяльності, а також тимчасового накладення арешту на кошти, інші цінності, в тому числі банківські вклади, до порушення кримінальної справи. Такі обмеження повинні встановлюватись на термін проведення відповідної перевірки інформації про вчинення злочину, передбачений ст. 97 КПК України.

При цьому, не виключається і можливість появи зловживань з боку суб'єктів, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, що полягатимуть у безпідставному накладенні арешту на майно, гроші та цінності фізичних і юридичних осіб. Але в законі повинно бути чітко визначено підстави та умови накладення арешту на майно вказаними суб'єктами, вилучення предметів та документів, а також розроблено відповідний механізм таких заходів. Звичайно, потрібно передбачити і відповідальність за завідомо незаконне обмеження права власності громадян з боку службових осіб.

2. Чималих труднощів завдає залучення відповідних контролюючих державних органів для виявлення та документування фактів, що свідчать про організовану злочинність.

Так, відповідно до ст. 18 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, Державна податкова служба та Державна контрольно-ревізійна служба з метою боротьби з організованою злочинністю зобов'язані за дорученням спеціальних органів по боротьбі з організованою злочинністю проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю за дотриманням законодавства України організаціями і громадянами.

Але обов'язок зазначених органів щодо проведення таких заходів не врегульовано законами “Про державну податкову службу в Україні” [6] та “Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [7]. Відповідно до ст. 11 Закону України “Про Державну податкову службу в Україні” органи Державної податкової служби у випадках, у межах компетенції та у порядку, встановлених законами України, мають право здійснювати позапланові виїзні перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), додержання валютного законодавства юридичними особами, їхніми філіями, відділеннями, іншими відокремленими підрозділами, що не мають статусу

юридичної особи, а також фізичними особами, які мають статус суб'єктів підприємницької діяльності чи не мають такого статусу, на яких згідно із законами України покладено обов'язок утримувати та/або сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі) лише на підставі рішення суду.

Аналогічний зміст має і положення ст. 11 Закону України "Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні", де зазначено, що позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення на підставі рішення суду.

Позапланові виїзні ревізії суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені до підконтрольних установ, проводяться органами Державної контрольно-ревізійної служби за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Отже, положення п. "б" ч. 4 ст. 12 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" суперечить положенням ч. 8 ст. 11–1 Закону України "Про Державну податкову службу в Україні" та ст. 11 Закону України "Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні".

Зосередившись на цій проблемі, варто відзначити й те, що Законом України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" на державні органи, наділені контролюючими повноваженнями, покладені обов'язки під час здійснення контролюючих функцій у межах своєї компетенції з'ясовувати факти, що можуть свідчити про організовану злочинність, та передавати такі відомості спеціальним підрозділам по боротьбі з організованою злочинністю. Проте, в Законі відсутній чіткий механізм передачі таких відомостей спецпідрозділам та відповідальності за невиконання цих вимог.

3. Деякі труднощі викликає отримання спеціальними органами по боротьбі з організованою злочинністю інформації, що становить банківську таємницю, в банках чи інших кредитних установах.

Так, відповідно до ст. 12 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України та їхні співробітники при здійсненні заходів боротьби з організованою злочинністю мають право на письмову вимогу своїх керівників одержувати від банків, а також кредитних, митних, фінансових та інших установ, підприємств, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та в обсязі, встановлених Законом України "Про банки і банківську діяльність".

Законом України "Про банки і банківську діяльність" (зокрема, ст. 62) [8] чітко визначено порядок розкриття банківської таємниці, де вказано, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками органам прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України на їхню письмову вимогу щодо операцій за рахунками конкретної юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності за конкретний проміжок часу.

Однак, досить часто трапляються випадки, коли банки чи інші кредитні установи відмовляють у наданні такої інформації на письмову вимогу керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, посилаючись на ст. 30 Закону України "Про інформацію" [9] та мотивуючи це тим, що банківська інформація є конфіденційною, тому її отримання допустиме тільки за рішенням суду.

Відповідно до ст. 30 Закону України “Про інформацію” конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Цією нормою також передбачено, що громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

Отже, отримавши відповідний запит спеціального підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю щодо надання інформації про операції за рахунками конкретної юридичної або фізичної особи, банки чи інші кредитні установи самостійно визначають режим доступу до неї і, як правило, відмовляють у наданні такої інформації.

Аналогічні випадки трапляються і на стадії досудового слідства під час провадження кримінальних справ про злочини у сфері господарської діяльності, вчинені організованими злочинними групами.

Згідно із Законом України “Про банки і банківську діяльність” банки зобов’язані розкрити банківську таємницю органам прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України на їхню письмову вимогу, проте відсутні положення щодо відповідальності за невиконання цих вимог.

4. Деякі неузгодженості та непорозуміння наявні і в антикорупційному законодавстві.

Так, ч. 2 ст. 12 Закону України “Про боротьбу з корупцією” [10] передбачено, що крім органів, зазначених у п.п. “а”, “а-1” і “б” ст. 4 вказаного Закону, протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією, також може бути складено слідчим чи прокурором, якщо факт учинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією, що не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством. Отже, вважаємо неправильним трактування в цьому положенні терміна “попереднє слідство”, оскільки його не існує, а чинним кримінально-процесуальним законодавством передбачено термін “досудове слідство”.

Крім того, порядок провадження у кримінальних справах передбачений КПК України, а тому всі рішення у справах, прийняті органом дізнання, слідчим, прокурором чи судом не повинні виходити за межі його дії. Тим паче, КПК України не передбачає порядок складання адміністративних протоколів слідчими при провадженні досудового слідства. Відповідно до ч. 5 ст. 6 КПК України, якщо в ході дізнання, досудового чи судового слідства або перевірки, що проводилася на підставах, передбачених ч. 4 ст. 97 цього Кодексу, поряд з обставинами, зазначеними у п.п. 1, 2, 4, 6, 7, 9 – 11 ч. 1 цієї статті, що виключають провадження у кримінальній справі, у діянні особи будуть виявлені ознаки адміністративного правопорушення, орган дізнання, слідчий, прокурор, суд або суддя зобов’язані направити відповідні матеріали органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про таке адміністративне правопорушення.

Проаналізувавши вказані нормативно-правові акти, можна зробити висновок, що передбачені в них заходи протидії корупції та організованій злочинності недостатньо врегульовані, а тому фактично не виконуються. Зазначені суперечності у законодавстві викликають плутанину при застосуванні його норм, дають підстави для подвійного тлумачення їхнього змісту, а отже створюють значні перешкоди

державі у викритті організованих злочинних груп та припиненні їх протиправної діяльності.

Оскільки утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком та визначальним принципом діяльності держави, остання повинна створити відповідний механізм боротьби з організованою злочинністю і корупцією, який би був спрямований не тільки на викоренення цих явищ, а й на захист громадян від протиправних посягань. Зазначене свідчить про необхідність негайного вдосконалення законодавства у цій сфері та ліквідації всіх прогалин.

З огляду на викладене вважаємо за доцільне:

1. Законодавчо врегулювати повноваження спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо безперешкодного отримання на письмову вимогу їхнього керівника у фізичних чи юридичних осіб інформації, незалежно від визначеного ними режиму доступу та встановленої системи захисту. Встановити відповідальність за умисне ненадання такої інформації фізичними та юридичними особами і можливість застосування заходів примусу.

З метою недопущення неправомірного використання суб'єктами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, отриманої у встановленому законом порядку інформації, необхідно визначити межі та особливості її використання у боротьбі зі злочинністю та встановити відповідальність за порушення порядку її використання.

2. Визначити повноваження спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо вилучення предметів та оригіналів документів, які можуть бути використані у розкритті та розслідуванні злочинної діяльності, а також тимчасового накладення арешту на кошти, інші цінності, в тому числі банківські вклади, до порушення кримінальної справи. З цією метою необхідно усунути прогалини в законодавстві щодо даного питання та визначити відповідний механізм проведення зазначених заходів відповідно до Конституції України та інших нормативних актів.

3. Внести зміни до ст. 6 (Обставини, що виключають провадження у кримінальній справі) КПК України, доповнивши її зміст положенням щодо повноважень слідчого складати протоколи про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, якщо такі факти були встановлені ним під час досудового слідства.

4. Внести зміни до ч. 2 ст. 12 Закону України "Про боротьбу з корупцією", замінивши термін "попереднє слідство" на "досудове слідство".

Список використаних джерел

1. Романюк Б.В. У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2004. – № 9. – С. 18–33; Романюк Б.В. Безпека держави вимагає ефективніших заходів боротьби з організованою злочинністю і корупцією // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2007. – № 17. – С. 3–21; Камлик М.І., Марченко Є.В. Стан протидії корупції та шляхи її подолання // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2006. – № 13. – С. 24–32; Погорецький М.А. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: проблеми правового регулювання // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2002. – № 6. – С. 147–155; Кальман О.Г. Корупція в Україні та організаційно-правові основи боротьби з нею // Кальман О.Г., Зеленецький В.С. // Право України. – 2001. – № 4. – С. 188–191; Кальман О.Г. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісн. Акад. правових наук України: Зб. наук. праць. – Х.: право, 1997. – № 4 (11). – С. 188–191; Ущановський В. Боротьба з організованою злочинністю: напрями, проблеми та потреби нормативного визначення // Право України. – 2003. – № 10. – С. 118–120; Хруслова Л. Деякі проблеми законодавчого забезпечення боротьби з корупцією // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1. – С. 83–87; Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України "Про боротьбу з корупцією" // За ред. Мельника М.І. – К., 2003. – С. 66;

Йосифович Д. Визначення правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією // Право України. – 2004. – № 6. – С. 61–63.

2. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30.06.1993 № 3341- XII. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ХІІ. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

5. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 з внесеними змінами та доповненнями. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

6. Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 04.12.1990 № 509-ХІІ. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

7. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26.01.1993 № 2939-ХІІ. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

8. Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 № 2121-ІІІ. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

9. Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

10. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 05.10.1995 № 356-95-ВР. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <<http://www.rada.gov.ua>>.

The article is devoted to the analysis of some regulations of normative legal acts regulating the law enforcement bodies' activity in prevention and counteraction organized crime and corruption. The problems of the legal application of some norms of legislation in this sphere are considered and the ways of their decision are offered.

Стаття надійшла до редакції журналу 24 листопада 2008 року.

© Л.І. Пліщук, 2008