

Ткаченко Олена Євгенівна –
ад'юнкт докторантури та ад'юнктури
КНУВС

Деякі аспекти вдосконалення діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю

У статті розкриваються поняття і зміст функціональної та організаційної структур Державної служби боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ) МВС України, визначаються перспективи їх розвитку, а також теоретично обґрунтовується необхідність чіткої нормативно-правової регламентації змісту цих понять з метою забезпечення ефективної діяльності даного підрозділу ОВС України.

Ключові слова: Державна служба боротьби з економічною злочинністю, функціональна та організаційна структури ДСБЕЗ, нормативно-правова регламентація, функції, економічна злочинність.

Функціональна та організаційна структури ДСБЕЗ в українській правовій системі є недостатньо визначеними в теорії, але широко використаними на практиці, у зв'язку з чим потребують чіткої нормативно-правової регламентації. На розвиткові системи МВС України в цілому позначається і відсутність законодавчого визначення поняття “Державної служби боротьби з економічною злочинністю”, її завдань та повноважень, структурної побудови системи та інших умов її діяльності.

Отже, правова основа діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю (Далі – ДСБЕЗ) МВС України є не достатньо досконалою та не в повній мірі відповідає умовам сьогодення задля ефективної боротьби з економічною злочинністю. Це частково обумовлено не досить довершеною державною політикою по відношенню до державної служби в цілому, що виражається у відсутності належного правового регулювання. Тому актуальність даної проблеми не викликає сумнівів.

З метою більш ефективної боротьби зі злочинами економічної спрямованості нагальну необхідність викликає визначення функціональної та організаційної структур Державної служби боротьби з економічною злочинністю шляхом приведення у відповідність основних завдань ДСБЕЗ до її організаційної структури, а також вдосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність цього підрозділу МВС України. Проведення порівняльного аналізу організаційної та функціональної структур різних рівнів управління ДСБЕЗ дає можливість надати пропозиції щодо їх вдосконалення, визначити поняття вказаних структур та виокремити основні компоненти організаційної структури ДСБЕЗ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що питанням сучасного українського адміністративного права і процесу, управління в ОВС, у тому числі проблематиці удосконалення статусу органів внутрішніх справ, приділялася значна увага з боку таких видатних науковців: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, П.П. Михайленко, А.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.І.

Олефір, В.І. Осадчий, В.М. Плішкін, А.О. Селіванов, Л.П. Скалозуб, В.Д. Сущенко, В.Я. Тацій, В.І. Шакун, М.Я. Швець та інші.

Як відомо з точки зору організації систем управління первинним є проблема, наступним – мета, завдання, а потім функція на підставі яких і розроблюється структура.

Завдання та функції виконуються заради досягнення мети управління. Під метою управління слід розуміти настання такого бажаного стану або рівня розвитку системи, яких треба досягти шляхом реалізації відповідних управлінських рішень. Звідси можна зробити висновок про те, що без визначення мети процес управління не має значення [1, с. 260].

Зазначимо, що головна мета діяльності ДСБЕЗ МВС України визначена в самому найменуванні цієї служби і полягає у забезпеченні боротьби з економічною злочинністю на всій території держави. Ця стратегічна мета деталізується низкою нормативних актів до такого рівня, при якому кожна конкретно визначена мета виступає як завдання безпосередньої управлінської діяльності.

Будь-яка (функціональна чи організаційна) структура, в т.ч. Департаменту ДСБЕЗ МВС України розроблюється у відповідності із завданнями, покладеними на службу.

Головними завданнями ДСБЕЗ є: своєчасне викриття та припинення злочинів у галузях економіки та запобігання їм, аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування про них органів виконавчої влади, виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення тощо [2].

Основні завдання Департаменту також перелічені у типових функціональних обов'язках. У відповідності до всіх цих завдань у свій час і була розроблена функціональна та організаційна структури ДСБЕЗ.

Функціональна та організаційна структури ДСБЕЗ в українській правовій системі є маловивченими та недостатньо визначеними в теорії, але широко використаними на практиці, у зв'язку з чим потребують чіткої нормативно-правової регламентації.

Тому зазначимо, що в рамках цієї статті функціональною структурою ДСБЕЗ будемо вважати сукупність різних напрямів діяльності, що обумовлені метою та основними завданнями, поставленими перед службою в законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах МВС України, інших нормативних актах, а також сукупність функцій підрозділів, що входять до складу ДСБЕЗ, і функціональних обов'язків їх працівників.

Що стосується організаційної структури ДСБЕЗ, то вважатимемо, що це – внутрішня побудова служби, яка включає в себе систему взаємопов'язаних шляхом прямого та зворотнього зв'язку, взаємодіючих структурних підрозділів (посадових осіб), між якими у визначеному порядку здійснений розподіл функцій та повноважень, а також відповідальність за результати їх виконання.

У відповідності з абзацем першим пункту 4, пунктом 5 ч. 1 ст. 47 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [3], структура центрального апарату МВС України затверджена Міністром внутрішніх справ України та погоджена Прем'єр-міністром України 10 січня 2008 року, якою також передбачено, що Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю є підрозділом кримінальної міліції. Це положення знаходить своє відображення й в інших нормативно-правових актах. Отже, правову основу організації та діяльності ДСБЕЗ складають: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України, “Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю” (далі – Положення),

затверджене постановою КМУ від 5 липня 1993 року № 510 [2], а також інші нормативні акти МВС України.

Процес змін структур є доволі динамічним і на пряму залежить від нових суспільних цілей, а також завдань, що постають перед системою.

Реальні часткові цілі, яких потрібно досягти для одержання головного результату діяльності, складають, у свою чергу, зміст завдань, поставлених перед підрозділами служби БЕЗ. Мета управління й завдання, які необхідно виконати для її досягнення визначають функції.

Кожна із функцій, покладених на ДСБЕЗ МВС України, конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів розподіляються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно.

Таким чином, функції служби БЕЗ виявляються і реалізуються в повсякденній діяльності Департаменту, окремих його структурних та територіальних підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань. Функції ДСБЕЗ, як й інших підрозділів ОВС України, прийнято поділяти за формами та призначенням завдань.

За формами функції (функціональні обов'язки) можна розподілити на:

- зональні (територіальні), коли окремі підрозділи (працівники) обслуговують визначену умовну адміністративну територію (групу об'єктів) по всіх напрямках діяльності служби (підрозділу), наприклад велике підприємство, яке обслуговує підрозділ спеціальної міліції;

- лінійні, коли робота організовується за окремими напрямами (лініями) діяльності служби та здійснюється на всій території держави або на території обслуговування даного ОВС України. Цей розподіл є найбільш поширеним. Наприклад, виділяють такі лінії боротьби зі злочинами: у паливно-енергетичному комплексі; в сфері будівництва; в банківській та кредитно-фінансовій сфері; у сфері приватизації; у бюджетній сфері; у сфері земельних відносин; в агропромисловому комплексі; у сфері інтелектуальної власності та комп'ютерних технологій; у сфері протидії хабарництву та корупції тощо [4].

- змішані являють собою поєднання зональної та лінійної форм організації роботи, наприклад співробітники підрозділу ДСБЕЗ, який обслуговує морський порт, мають функціональні обов'язки як по лініях роботи, так і безумовно пов'язані з чіткою адміністративною одиницею.

За призначенням завдань, для виконання яких здійснюються функції, їх можна поділити на: основні, ресурсні (забезпечувальні, допоміжні, другорядні), управлінські (організаційні, загального керівництва, штабні) та технологічні.

Основні функції – це ті функції, заради яких створюється система. В якості прикладу розглянемо функції Департаменту ДСБЕЗ МВС України та його структурних підрозділів. У нашому випадку основні функції напряму пов'язані з боротьбою зі злочинністю економічної спрямованості і реалізуються Департаментом через підрозділи, яким делеговані такі функції.

Як приклад можна навести створення оперативного-розшукового управління, до якого входять у тому числі: відділ боротьби зі злочинами в центральних органах виконавчої влади; відділ реалізації та супроводження особливо важливих міжрегіональних справ; відділ боротьби з хабарництвом.

Цим підрозділам притаманні основні функції:

- безпосередня участь в оперативно-розшукових заходах;
- надання практичної допомоги підрозділам ДСБЕЗ ГУМВС України, УМВС України, УМВСТ України, у викритті та оперативному супроводженні розслідування кримінальних справ про економічні злочини, що носять міжрегіональний характер та інші.

До основних функцій ДСБЕЗ, як і в цілому міліції, також відноситься: участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Забезпечувальні (ресурсні) функції існують для того, щоб створити належні умови для реалізації основних функцій. Це такі допоміжні функції, як кадрові, інформаційні, документаційні, технічні тощо.

Якщо основні функції складають зміст їх зовнішньої діяльності, то ресурсні мають внутрішній характер (підбір, розстановка, навчання та виховання кадрів; діловодство та ін.). Основні та ресурсні функції настільки тісно пов'язані між собою, що діяльність будь-якого підрозділу не може бути успішною, якщо основні та ресурсні функції не виконуються комплексно.

Штабні (управлінські) функції є обов'язковою складовою функціональної структури будь-якої соціальної системи, це практично загальні функції управління, тобто аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. Ці функції виконуються насамперед керівниками різних рівнів.

Останнім часом виділяють також технологічні функції, до яких відносять (збирання та обробку інформації, аналітичну діяльність, підготовку й прийняття управлінських рішень, розробку проектів нормативно-правових актів та деякі інші). Прикладом таких (штабних та технологічних) функцій можуть слугувати функції, покладені на Управління організації роботи, моніторингу та регіонального контролю ДДСБЕЗ, до структури якого входять: відділ координації роботи та регіонального контролю, відділ моніторингу, відділ нормативно-правового забезпечення оперативно-службової діяльності [4].

Переходячи до розгляду організаційної структури ДСБЕЗ, наголосимо на тому, що відповідно до Положення ДСБЕЗ має трирівневу структуру [2]:

- на рівні МВС України – Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України;
- на рівні головних управлінь МВС України в АР Крим, м. Києві та Київській області, м. Севастополі, управлінь МВС в областях, містах, управлінь МВС України на транспорті – управління, відділи, відділення ДСБЕЗ;
- на рівні міських, районних управлінь та відділів, лінійних управлінь, відділів, відділень пунктів, підрозділів спеціальної міліції – відділи, відділення (групи) ДСБЕЗ.

ДДСБЕЗ МВС України здійснює загальне керівництво діяльністю апаратів ДСБЕЗ у країні, знаходиться у прямому підпорядкуванні Міністра внутрішніх справ України, а його територіальні структурні підрозділи – безпосередньо підпорядковані начальникам відповідних органів внутрішніх справ України [2].

Розглядаючи організаційну структуру Департаменту ДСБЕЗ, Управлінь ДСБЕЗ обласного рівня та ВДСБЕЗ районного рівня, слід зазначити, що лінії роботи існують і в інших районних підрозділах ДСБЕЗ. Однак, єдине, що може відрізнитися в їх організаційних структурах, – це наявність або відсутність конкретних ліній роботи та штатна чисельність особового складу підрозділу. Це обумовлено наявністю на обслугованій території відповідних об'єктів. Наприклад, на території обслуговування конкретного райвідділу не має об'єктів агропромислового комплексу, відповідно не буде і певної лінії роботи у відділі ДСБЕЗ.

Якщо подивитися на територіальні підрозділи ДСБЕЗ, то неважко помітити, що структура ДДСБЕЗ МВС України відрізняється від структури ГУМВС АР Крим, м. Києва та м. Севастополя, (Г) УМВС областей, ще більш суттєво – від структури служби на рівні МУ, МВ, РВ.

На наш погляд, це пов'язано, перш за все, з бажанням керівництва МВС України підвищити ефективність виконання основних функцій ДСБЕЗ, таких як:

безпосереднє викриття економічних злочинів; виявлення, документування злочинної діяльності посадових осіб, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; отримання інформації про злочинну діяльність посадових осіб та інших, на яких ми наголошували вище.

На практиці це ж ускладнює не тільки механізм управління підлеглими підрозділами ДСБЕЗ, а й суттєво впливає на можливість ефективного виконання нижче стоячими підрозділами завдань, які надходять з Департаменту, що в свою чергу позначається на ефективності діяльності служби в цілому. Нам здається, що можна запровадити більш ефективний механізм управління й виконання всіх функцій, залишивши в якості основних функцій для Департаменту ДСБЕЗ управлінські (організаційні, загального керівництва, штабні), технологічні та ресурсні (забезпечувальні, допоміжні, другорядні). Тому що в умовах сьогодення існує нагальна потреба у постійному аналізі оперативної обстановки, перш за все, у стратегічно важливих галузях економіки, виявленні чинників, які безпосередньо впливають на економічну безпеку держави. У відповідності з отриманими в результаті аналізу оперативної обстановки даними є сенс у прогнозуванні можливих наслідків, виявленні причин і умов, що сприяють розвитку криміногенної ситуації, та розробленні комплексу дій, спрямованих на подолання злочинності на конкретних напрямках діяльності, в ідеалі треба своєчасно вживати організаційних та практичних заходів щодо відповідних структурних змін: модифікації або модернізації служби. Також це дасть можливість більш оперативно вести контроль за виконанням завдань підпорядкованими підрозділами, об'єктивним, законним прийняттям рішень.

Через нечітке врегулювання таких функцій, на наш погляд, і виникають питання щодо ефективності роботи як конкретного працівника, так можливо і підрозділу в цілому. Тому здебільшого функції направлені на виконання завдань, що стоять перед системою, виконуються у ДДСБЕЗ цілими управліннями, а у підрозділах територіальних ДСБЕЗ концентруються майже на одному виконавці. Причому, функціонально оперуповноваженому ДСБЕЗ ГУМВС області, МУ, РВ може бути закріплено декілька ліній роботи водночас. Наприклад, викриття злочинів у сфері інтелектуальної власності, ЗЕД, АПК тощо. Окрім оперативної роботи, на цього ж працівника покладається обов'язок щодо розгляду та перевірки офіційних відомостей, викладених у заявах та зверненнях фізичних (чи юридичних) осіб, робота у складі оперативно-слідчих груп, супроводженні кримінальних справ, відпрацювань та чергувань у складі ОСГ. У зв'язку з цим, на наш погляд, і виникають питання щодо ефективності роботи як конкретного працівника, так і окремих підрозділів у цілому.

При чому, ми не заперечуємо необхідності збереження та створення спеціальних міжрегіональних підрозділів, які знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні Департаменту. Крім того, в якості позитивного досвіду підвищення ефективності протидії злочинній діяльності, можна навести той приклад, що в усіх регіонах України створені спеціальні міжрайонні підрозділи по боротьбі з хабарництвом, викриттям злочинів у бюджетній сфері та інших пріоритетних напрямках економіки.

До речі, можливість створення у складі ДСБЕЗ спеціальних підрозділів, у тому числі міжрайонних, для боротьби з найбільш небезпечними злочинами у пріоритетних напрямках діяльності, передбачена Положенням КМУ "Про Державну службу боротьби з економічною злочинністю" від 5 липня 1993 р. № 510 [2]. Створення таких підрозділів надало можливості значно збільшити питому вагу виявлених злочинів у сфері службової діяльності, кожен п'ятий серед яких, пов'язаний з хабарництвом посадових осіб. Тому, на нашу думку, для викриття тяжких резонансних злочинів на пріоритетних напрямках у регіонах, де сконцентровано

значний промисловий і фінансовий потенціал, буде доцільним подальше проведення й інших структурних перебудов підрозділів ДСБЕЗ.

Результати проведеного аналізу також дають підстави стверджувати, що законодавча та нормативно-правова база, яка закріплює структуру ДСБЕЗ, не в повній мірі відповідає потребам сьогодення. Наприклад, аналізуючи нормативну базу, що регламентує діяльність служби, важко не помітити протиріччя щодо її підпорядкування. З одного боку, ДСБЕЗ входить до складу кримінальної міліції, а як ми знаємо, кримінальна міліція підпорядковується начальнику кримінальної міліції, з іншого – у нашому випадку служба виведена із підпорядкування цих керівників.

Залишаються й інші серйозні неузгодженості між положеннями різних нормативно-правових актів щодо важливих питань протидії економічній злочинності. Всі ці чинники негативно позначаються на практиці боротьби з економічною злочинністю в країні. Створення, розвиток та формування такої бази потребує більш системного підходу. Тому, на наш погляд, на часі підготовка та прийняття Закону “Про організаційні основи боротьби з економічною злочинністю”, як варіанту системного підходу до вирішення проблем. В цьому Законі доречно передбачити перелік служб, які ведуть боротьбу з економічною злочинністю, їх структуру, чіткі завдання і функції, а також принципи діяльності і статус. Що стосується існуючої структури ДСБЕЗ, то вона потребує подальшого вдосконалення.

Одним із можливих варіантів підвищення ефективності викриття злочинів економічної спрямованості може бути запропоновано впровадження системного методу розмежування функціональних обов’язків працівників ДСБЕЗ не тільки за лініями роботи та напрямками обслуговування певних сфер діяльності, а й виокремлення функціональних обов’язків за принципом гласної та негласної роботи. А саме: перше, проведення перевірок відомостей про злочини, викладених у офіційних зверненнях (заявах) фізичних або юридичних осіб, не потребуючих застосування методів оперативно-розшукової діяльності; друге, пов’язаних виключно з оперативно-розшуковою діяльністю та закріплення їх за певною категорією працівників ДСБЕЗ та певним підпорядкуванням.

Таким чином, на наш погляд, максимальне приведення у відповідність цілей та завдань, що стоять перед службою, до завдань, які необхідно вирішувати в суспільстві у зв’язку з виникненням новітніх викликів, більш чітко законодавче визначення статусу, вдосконалення функціональної та організаційної структури Державної служби боротьби з економічною злочинністю, сприятиме результативності та якості її діяльності.

Список використаних джерел

1. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник МВС України, НАВСУ, К., 1999. – 702 с.
2. *Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю:* Затв. Постан. КМ України від 5 липня 1993 № 510 // Збірник постанов Уряду України. – 1994. – № 2. – Ст. 30.
3. *Закон України “Про Кабінет Міністрів України”.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17&p=1241601038686849>>.
4. *Державна служба боротьби з економічною злочинністю МВС України.* State service on combating economic crime: [альбом] / МВС України. – Б.м., Б.р. – 144 с.

В статье раскрываются понятие и содержание функциональной и организационной структур Государственной службы борьбы с экономической преступностью (ГСБЭП) МВД Украины, определяются перспективы их развития, а также теоретически обосновывается необходимость четкой нормативно-правовой регламентации содержания этих понятий с целью обеспечения эффективной деятельности данного подразделения ОВД Украины.

The article is dedicated to the notion and matter of the functional and organizational structures of the State Service on Combating Economic Crime (SSCEC) of the MIA of Ukraine. The perspectives of there promotion are defined. The necessity for theoretically proved legal bases of these categories to improve the effectiveness of the SSCEC of the MIA of Ukraine activity are given. The author also considers the functions of the administrative system, analyzes functions of the SSCEC of the MIA of Ukraine, forms of there realization: administration and execution, essence and classification of these functions. The correlation specific of the forms realization this functions on different administrative links of the SSCEC of the MIA of Ukraine is also given.

Стаття надійшла до редакції журналу 14 травня 2009 року.

© О.Є. Ткаченко, 2009