

УДК 336.027.2:351.745.7

Кислий Анатолій Михайлович —

кандидат юридичних наук,

Перепелиця Микола Миколайович —

доцент кафедри ОРД Харківського національного університету внутрішніх справ,

кандидат юридичних наук, доцент

Організаційно-правові засади здійснення відомчого контролю за фінансовим забезпеченням оперативно-розшукової діяльності

У статті висвітлено основні підходи щодо здійснення відомчого контролю за фінансовим забезпеченням оперативно-розшукової діяльності.

Ключові слова: відомчий контроль, оперативно-розшукова діяльність, фінансове забезпечення, законодавство України, державний фінансовий контроль.

Відомчий контроль за фінансовим забезпеченням оперативно-розшукової діяльності входить до системи державного фінансового контролю, що, відповідно до встановленого законодавством України розмежування функцій і повноважень, покладається на Рахункову палату України, Національний банк України, інші органи, які здійснюють контроль за надходженням і витрачанням коштів Державного бюджету та державних позабюджетних фондів.

Сьогодні однією з найгостріших проблем, наявних у процесі реорганізації органів внутрішніх справ (далі — ОВС), є потреба кардинального покращання їх фінансового й матеріального забезпечення. Кризовий стан економіки, політична нестабільність суспільства не дозволяють у повному обсязі фінансувати діяльність ОВС та інших правоохоронних органів.

Фінансування оперативно-розшукової діяльності (далі — ОРД) здійснюється шляхом використання коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України, запланованих на утримання підрозділів ОВС, за видатками спеціального призначення для вирішення завдань ОРД [1].

Зважаючи на рівень криміналізації нашого суспільства, що постійно зростає, відкриті спроби злочинних структур чинити вплив на правоохоронні органи, у тому числі шляхом фінансування, виділення автотранспорту, матеріально-технічних засобів, необхідно передбачити низку попереджувальних заходів, котрі унеможливають зловживання з боку керівників ОВС, які реалізують свої розпорядчі функції у використанні фінансових і матеріальних ресурсів. Для цього, на нашу думку, необхідно усунути направлення готівкових коштів від фізичних і юридичних осіб у безпосереднє розпорядження оперативних підрозділів. Грошові кошти, що надходять від органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, обов'язковим чином повинні перераховуватися безготівковим шляхом на бюджетний (поточний) рахунок відповідного ОВС (МВС, ГУ-УМВС, УМВС на транспорті, миськрайліноргану).

Кошти, що надходять від місцевих бюджетів і позабюджетних джерел на фінансування ОРД, повинні витратитися у розмірах і порядку, встановлених Інструкцією МВС України. Добровільні внески та пожертвування громадян повинні оформлятися через установи Ощадбанку України або інші філії банків, що працюють з клієнтами. Дослідження свідчать, що недотримання вищезазначених вимог може призвести до порушень витрачання додаткових коштів.

Таким чином, фінансування ОРД має здійснюватися шляхом виділення коштів із державного бюджету, а додаткове фінансування повинна контролювати держава. Бюджетні статті асигнувань на ОРД є складовою частиною всіх фінансових коштів, що виділяють Кабінет Міністрів України та МВС України.

До суб'єктів контролю за витрачанням фінансових коштів, виділених оперативним підрозділам, належать: керівники органів, до складу яких входять відповідні підрозділи, спеціально уповноважені на це працівники Контрольно-ревізійного управління МВС України, а також інших контролюючих органів, котрі повинні проходити процедуру допуску до відомостей, що становлять державну таємницю.

У системі МВС України є структурний підрозділ — Контрольно-ревізійне управління (далі — КРУ), що створено з метою організації і безпосереднього здійснення фінансового контролю за цільовим та ефективним використанням трудових, матеріальних і фінансових ре-

курсів. У випадках, передбачених законодавством, КРУ МВС України може взаємодіяти з Головним контрольным управлінням при Президенті України, Рахунковою палатою України, Державною контрольно-ревізійною службою України, органами досудового слідства, прокуратури, судом, податковими органами тощо. Предметом відомчого контролю є фінансова та господарська діяльність оперативних підрозділів, дотримання її нормативно-правової основи.

Контроль за фінансовим забезпеченням ОРД можна поділити на попередній, поточний і наступний [1].

Попередній контроль організують і здійснюють керівники департаментів, головних управлінь, управлінь МВС України, а також підпорядкованих або підвідомчих їм оперативних підрозділів, які реалізують свої розпорядчі функції у використанні фінансових і матеріальних ресурсів. Для цього створюють комісії з метою проведення перевірок місць зберігання грошових коштів, матеріальних цінностей, бланків суворой звітності. Комісія, до складу якої входять начальник оперативного підрозділу МВС України, начальник ГУ-УМВС, УМВС на транспорті, проводить ретельну перевірку правильності проведених витрат на ОРД, оцінює їх доцільність та ефективність. Міністр внутрішніх справ України, начальники ГУ-УМВС, УМВС створюють комісії у складі працівників оперативних і фінансових підрозділів на чолі, відповідно, з першим заступником, заступником міністра внутрішніх справ, керівниками регіональних главків та управлінь, що мають у підпорядкуванні оперативні підрозділи, на які покладається здійснення один раз на два роки перевірок у кожному ОВС правильності проведених витрат на ОРД, наявності документів, повноти й доцільності виплат. Акти перевірок розглядають і затверджують керівники, які створили комісії. На нашу думку, попередній контроль починається з обґрунтування грошових витрат на ОРД у конкретному оперативному підрозділі. Для цього керівникові необхідно проаналізувати наявність апарату та передбачити ефективність його використання (встановлення надбавок за високі результати у розв'язанні завдань ОРД). Як зазначається в Інструкції МВС України, начальники ОВС та оперативних підрозділів контролюють раціональне й обґрунтовне використання коштів, що виділяються на фінансування ОРД.

Керівники органів, уповноважених на здійснення ОРД, проводять контроль при видачі разових грошових коштів, допомог та інших виплат або цінних подарунків особам, які сприяють оперативним підрозділам. Отже, керівник ОВС, що здійснює ОРД, має найширші повноваження для попередження можливих порушень у використанні грошових коштів оперативними підрозділами. Відсутність такого контролю призводить до збільшення кількості порушень стосовно неці-

льового використання грошових коштів для потреб ОРД. Ці факти підтверджуються в результаті проведення перевірок фінансового становища миськрайлінорганів. Традиційними формами та методами раннього виявлення й припинення посадових зловживань є поточний контроль, раптові перевірки та інвентаризації. Такі заходи чинять дієвий і профілактичний вплив на порушення законності при витрачанні грошових коштів [2, 3].

Поточний контроль організують керівники підрозділів МВС України, які мають право підпису касових, банківських, розрахункових та інших документів при складанні й затвердженні розрахунків (кошторисів), розгляді, візуванні та затвердженні розпорядчих документів тощо. Для проведення поточного контролю за фінансовим забезпеченням ОРД начальники органів, уповноважених на здійснення ОРД, створюють комісії під керівництвом своїх заступників, які відповідають за напрямки оперативної роботи, та ревізором з контролю за використанням коштів. Комісія ретельно перевіряє правильність проведення витрат, оцінює їх доцільність та ефективність. Керівники, які створили комісії, затверджують акти таких перевірок.

Поточний контроль здійснюється у вигляді своєчасного та якісного проведення раптових перевірок у місцях зберігання грошових коштів і матеріальних цінностей. Для цього комісію наділяють відповідними повноваженнями — правом вимагати від контролюваних осіб пред'явлення всіх документів, необхідних для проведення раптової перевірки, а при встановленні порушень — письмових пояснень.

Як свідчать проведені нами дослідження — відсутність поточного контролю за витрачанням коштів призводить до великих розкрадань грошових коштів. Так, у період відрядження окремими працівниками оперативних підрозділів дістаються фальшиві бланки готельних рахунків про оплату за проживання, котрі пізніше заповнюють на суму витрат, що в два-три рази перевищують фактичні. Ці факти стають можливими через відсутність поточного контролю за правильністю витрачання коштів у зазначених органах. Провідними формами поточного контролю за фінансовим забезпеченням ОРД є вибіркові, суцільні, зустрічні, контрольні та інші перевірки. Упродовж проведення суцільних перевірок досліджують усі аспекти фінансового забезпечення оперативного підрозділу за весь ревізований період. Вивченню підлягає: організаторська діяльність керівників ОВС зі зміцнення фінансової дисципліни, стан оперативної роботи, її основні показники, дотримання режиму таємності та забезпечення збереження й ефективного використання грошових коштів, створення для цього належних умов, порядку їх витрачання згідно з вимогами нормативних актів МВС України.

Під час вибіркового перевірок дослідження здійснюється за певні проміжки часу або тільки частини документів. Комбіновані перевірки поєднують вибіркоче та суцільне вивчення. У ході їх проведення одні ділянки перевіряють вибірково, а інші — суцільно. Суцільно, як правило, перевіряють касові та банківські операції. На практиці найчастіше застосовується саме такий вид перевірки [4, 5].

Наступний контроль за фінансовим забезпеченням ОРД організують керівники підрозділів МВС України, що мають штатний ревізійний апарат. Ці суб'єкти контролю забезпечують:

складання та затвердження планів ревізії, дотримання встановленої періодичності їх проведення;

розгляд актів ревізій, підготовку рішень по них;

контроль за виконанням пропозицій за актами ревізій, своєчасним наданням інформації про усунення виявлених порушень;

направлення до органів досудового слідства, суду та прокуратури матеріалів ревізії за фактами порушень законів, що мають ознаки кримінальних дій.

Під ревізією Р. І. Криницький розуміє систему контрольних дій, здійснюваних спеціальним ревізійним апаратом, який за певний час перевіряє фінансово-господарську діяльність ОВС в аспекті доцільності й економічної ефективності цієї роботи, достовірності та законності здійснених господарських операцій. За черговістю дослідження зазначених питань розрізняють первинні, додаткові та повторні ревізії. Додаткові ревізії призначаються в тих випадках, коли первинними ревізіями проведено вивчення в меншому обсязі, ніж це передбачено програмою, або її результати не чітко відображено в акті. Якщо результати первинних і додаткових ревізій визнаються неякісними, то призначається повторна ревізія [6].

На думку Т. В. Пинкевича, цей вид контролю за фінансовим забезпеченням ОРД є сьогодні дієвим та ефективним. Аналіз результатів проведених перевірок свідчить, що найбільш поширеними зловживаннями та недоліками у витрачання грошових коштів є такі:

використання грошових коштів не за призначенням;

необґрунтовані виплати;

фальсифікація та підробки у витратних документах;

тривале та безконтрольне зберігання грошових коштів у підзвітної особи без повернення до каси;

порушення конспірації та режиму таємності у витратних документах [7].

Ці порушення стосуються не лише фінансового забезпечення, а й безпосередньо організації ОРД загалом, що необхідно мати на увазі керівникам ОВС. Чіткій постановці відомчого контролю за фінансовим

забезпеченням ОРД, окрім науково-методологічного, кадрового, нормативно-правового, має сприяти ще й інформаційне та організаційне забезпечення. Тому, одним із важливих напрямів удосконалення ревізій і перевірок в оперативних підрозділах є застосування ЕОМ для обробки контрольної інформації. За допомогою ЕОМ можна рекомендувати розв'язання наступних функціональних завдань:

аналіз даних про проведені ревізії окремих оперативних підрозділів; вивчення результатів оперативної роботи у зв'язку з нецільовим, необґрунтованим використанням грошових коштів, вплив проведених перевірок на ефективність ОРД.

На думку Р. І. Криницького, важливим напрямом застосування ЕОМ у роботі ревізорів є створення на рівні контрольно-ревізійних підрозділів інформаційно-довідкових систем, у яких може зберігатися і постійно оновлюватися інформація про всі нормативні відомчі акти, необхідні ревізорів, а також про типові способи вдосконалення та приховування крадіжок і зловживань, про ознаки, що вказують на можливість використання цих способів тощо [6].

Головним завданням відомчого контролю за фінансовим забезпеченням ОРД слід вважати попередження та повне усунення негативних явищ. Практична реалізація цих положень може знайти вираження у проведенні превентивних заходів, які пов'язані не лише з безпосереднім попередженням порушень з матеріальними і грошовими коштами, але й з підвищенням дієвості та ефективності роботи самого контрольно-ревізійного апарату.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що в умовах постійного недофінансування ОВС завданням відомчого контролю є попередження нецільового використання грошових коштів.

Список використаних джерел

1. Опальский А. П. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью в системе МВД России : Организационно-экономический аспект : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук : спец. 05.13.10 "Управление в социальных и экономических системах" / А. П. Опальский. — М., 1996. — С. 19.
2. Інструкція про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України від 17 лип. 2004 р. (Відомчий нормативний документ).
3. Про затвердження змін до Інструкції про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України від 15 трав. 2009 р. (Відомчий нормативний документ).
4. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ, Державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ від 19 жовт. 2006 р. № 368 /1025 /685 /53. — К., 2006. (Міжвідомчий нормативний документ).

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

5. Настанова з організації роботи органу внутрішніх справ : затверджена наказом МВС України від 15 черв. 1999 р. № 495. (Відомчий нормативний документ).

6. Криницький Р. И. Контроль и ревизия в условиях автоматизации бухгалтерського учёта / Р. И. Криницький. — М. : Финансы и статистика, 1990. — С. 87 — 109.

7. Пинкевич Т. В. Криминологическая характеристика и профилактика хищений в системе органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.08 / Т. В. Пинкевич. — М. : Акад. МВД РФ, 1993. — С. 98.

8. Рижков Е. В. Використання психологічних знань в ОРД : [монографія] / Рижков Е. В., Долженков О. Ф., Запорожцева Г. В., Кіцул А. Л. — О. : Одес. ін-т внутр. справ, 2001. — 116 с.

9. Сервецький І. В. Науково-практичний коментар Закону України “Про оперативно-рошукову діяльність” : за станом на 1 черв. 2006 р. / І. В. Сервецький, В. А. Дашко. — [3-тє вид., доп.]. — К., 2006. — 400 с.

В статье изложены основные подходы к осуществлению ведомственного контроля за финансовым обеспечением оперативно-розыскной деятельности.

The article is devoted to the examination of the main approaches concerning the realization of the departmental control for the financial provision of the operative-investigative activity.

Стаття надійшла до редакції журналу 10 листопада 2009 року.