

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Богдан Головкін,

доктор юридичних наук, професор
кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 343.9.01

Удосконалення діяльності правоохоронних, контролюючих та інших органів щодо протидії злочинності у паливно-енергетичній сфері України

Питаннями протидії злочинності у сфері економіки та окремих її галузях займалися такі вітчизняні науковці, як О. О. Бандурка, А. А. Бова, А. М. Бойко, В. В. Бут, А. Ф. Волобуєв, Л. М. Давиденко, О. М. Джужа, В. І. Журавель, А. П. Закалюк, О. Г. Кальман, В. В. Коваленко, О. Г. Кулик, Ю. О. Левченко, О. М. Литвинов, Г. А. Матусовський, В. М. Попович, Є. Л. Стрельцов, О. О. Титаренко та ін. Завданням цієї публікації буде визначення стратегічних напрямів удосконалення запобіжної діяльності правоохоронних та контролюючих органів щодо зниження рівня злочинності у паливно-енергетичній сфері в цілому.

Недоліки і прорахунки діяльності правоохоронних, контролюючих та інших державних органів щодо проти-

дії злочинності у паливно-енергетичній сфері нами пропонується усувати за двома головними напрямками: 1) підвищення ефективності державного контролю за фінансово-господарською та управлінською діяльністю у паливно-енергетичній сфері; 2) покращення взаємодії та координації заходів різних суб'єктів запобігання в указаній сфері суспільного виробництва. За кожним із цих напрямів нами розроблено заходи запобіжного впливу.

Першочерговим завданням покращення контрольної діяльності у паливно-енергетичній сфері є створення єдиної системи державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у паливно-енергетичній сфері, що передбачає розподіл повноважень

органів, які здійснюють відомчий, міжвідомчий і позавідомчий контроль, затвердження єдиних правил, принципів і процедур контрольної діяльності, а також закріплення порядку координації дій контролюючих органів. Водночас необхідно переглянути контрольні повноваження державних суб'єктів управління у бік посилення спеціалізації та звуження сфери контролюючого впливу.

Існуюча модель державного контролю представляє собою сукупність міністерств, відомств та установ, які виконують різноспрямовані контрольні функції. Ці функції, сфери і форми контрольної діяльності визначають різні закони та підзаконні нормативні акти, які найчастіше не лише не забезпечують системності державного контролю, а навпаки, призводять до дублювання і паралелізму в його здійсненні. Не вирішує проблеми і Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження контролюючих органів та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), оскільки дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, державного експортного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, контролю за дотриманням ліцензійних умов транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, постачання природного газу, зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який установлюється

ліцензійними умовами господарської діяльності, та інші види спеціального державного контролю [1]. Зазначений Закон фактично залишає у незмінному виді розгалужену мережу контролюючих органів відомчого і міжвідомчого характеру, які здійснюють свою діяльність у паливно-енергетичній сфері.

Враховуючи значну представленість у структурі розглядуваного різновиду злочинності службових злочинів і пов'язаних з ними корупційних дій, на нашу думку, підсиленню підлягає внутрішньовідомча ланка контролю на рівні центральних міністерств і відомств, їх управлінь та відділень на місцях за фінансово-господарською діяльністю, виконанням дозвольно-розпорядчих і контрольних повноважень щодо структурних підрозділів, виробничих підприємств та суб'єктів підприємництва, що належать до сфери їх управління. На сьогодні існує потреба законодавчого врегулювання питання координації та розподілу повноважень внутрішньовідомчих контролюючих органів. В електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах координуючі повноваження доцільно закріпити за Міністерством палива та енергетики України, у вугільній та торфодобувній галузі – за Міністерством вугільної промисловості. Центральні органи виконавчої влади, реалізуючи контрольні повноваження, мають право скасовувати або зупиняти дію актів місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування у разі виявлення фактів порушення ними вимог законодавства, наприклад, при прийнятті неправомірних рішень щодо пільгових умов діяльності й оподаткування для окремих підприємств, або звільнення від обов'язкових платежів до бюджету та державних фондів, визначення переможців на аукціонах, біржах та конкурсах із продажу майнових об'єктів (приватизації), матеріальних цінностей, електроенергії, нафти, газу

та нафтопродуктів, розпорядження державними і бюджетними коштами при фінансуванні окремих цільових програм, управління державним майном, надання дозволів (ліцензій) на видобування корисних копалин, передачі в тимчасове користування родовищ тощо. Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом підприємствами ПЕКУ та суб'єктами підприємництва, своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі, забезпеченням зменшення заборгованості перед державним бюджетом виробників і споживачів енергоресурсів, використаням та охороною надр, дотриманням виробниками продукції стандартів, технічних умов, а також інших вимог, пов'язаних із якістю та сертифікацією [2, с. 27].

У свою чергу, за управлінською та контролюючою діяльністю посадових і службових осіб зазначених міністерств має буди налагоджений дієвий надвідомчий контроль з боку Президента України, Кабінету Міністрів України, Голодержслужби України, засобами якого буде підвищена дисципліна та ефективність роботи їх управлінського апарату.

Вагому роль у запобіганні господарським і службовим злочинам у паливно-енергетичній сфері відіграють Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Державна податкова служба України. Перші три структури здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів, проводять ревізії та перевірки фінансової діяльності, стану збереження коштів і матеріальних цінностей, достовірності обліку і звітності в органах державної виконавчої влади, у бюджетних установах, а також на підприємствах ПЕКУ, які отримують кошти з бюджету та державних валютних фондів [2, с. 35].

Державна податкова служба України контролює своєчасне подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, декларацій та інших документів, пов'язаних із обчисленням платежів до бюджету, забезпечує правильність застосування та своєчасне стягнення фінансових санкцій за порушення зобов'язань перед бюджетом; розшук платників, які ухиляються від сплати податків; відшкодування завданої злочином шкоди [2, с. 35]. Контрольна діяльність податкової міліції полягає у проведенні на підприємствах ПЕКУ, а також у суб'єктив підприємницької діяльності перевірок фінансово-бухгалтерської документації, у реалізації права викликати посадових осіб, громадян для пояснень щодо джерела отримання доходів, нарахування та сплати податків, інших платежів, у перевірці достовірності інформації, отриманої для занесення до Державного реєстру фізичних осіб платників податків та інших обов'язкових платежів.

Стосовно позавідомчого контролю, то тут слід використовувати можливість незалежного позавідомчого державного органу – Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ) та його представництво на місцях, які мають вагомий контрольні повноваження у паливно-енергетичному комплексі. Серед основних завдань Комісії слід назвати: участь у формуванні та забезпеченні реалізації Єдиної державної політики розвитку і функціонування оптового ринку електроенергії, ринків нафти та нафтопродуктів; державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі; забезпечення проведення цінової і тарифної політики в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі; розроблення і затвердження правил користування електричною енергією та газом; контроль за додержанням ліцензіатами умов здійснення ліцензованої діяльності. Комісія,

відповідно до покладених на неї завдань, затверджує інструкцію щодо умов і правил здійснення ліцензованої діяльності та контролю за їх виконанням; визначає відповідно до законодавства показники, нижче рівня яких дозволяється суб'єктам підприємницької діяльності здійснювати свою діяльність без ліцензій; здійснює безперешкодно перевірки дотримання умов ліцензійної діяльності щодо виробництва електричної енергії в обсягах, визначених ліцензійними умовами, передачі і постачанні електричної енергії, зберігання природного газу в обсягах, визначених ліцензійними умовами, постачання природного газу, транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами; бере участь у встановленні правил функціонування оптового ринку електроенергії, ринків газу, нафти і нафтопродуктів та у здійсненні контролю за їх дотриманням; здійснює контроль за якістю послуг організацій, що постачають електроенергію та газ. Реалізація контрольних повноважень НКРЕ здійснюється способом перевірок, ревізій, інспектувань об'єктів паливно-енергетичного комплексу, а також господарської діяльності суб'єктів підприємництва. У разі виявлення під час контрольних перевірок порушень умов та правил підприємницької діяльності в електроенергетичному, нафтогазовому комплексах, фактів порушення антимонопольного законодавства, Комісія має право призупиняти або анулювати відповідні ліцензії та дозволи, а також передавати матеріали перевірок до Антимонопольного комітету України [3].

Потребує підвищення ефективності державного контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів природних монополій у паливно-енергетичній сфері, прозорістю витрачання ними бюджетних коштів, здійснення фінансових операцій, ре-

структуризації, приватизації, проведення державних закупівель тощо. З цією метою має бути не тільки посилена робота відповідних контролюючих органів (Державної фінансової інспекції України, Державної податкової служби України, Рахункової палати України, Державної інспекції України по контролю за цінами, Фонду Держмайна, Держфінмоніторингу України та ін.), але й налагоджена реальна міжвідомча взаємодія між цими органами.

Перспективним напрямом запобіжного впливу є розвиток громадського контролю за законністю діяльності органів влади та управління у відносинах із суб'єктами господарювання у паливно-енергетичній сфері. Формами здійснення громадського контролю можуть бути громадські слухання, обговорення проектів управлінських рішень та нормативних актів, громадське інспектування виробничих об'єктів, заслуховування звітів органів місцевого самоврядування перед громадськістю тощо.

Покращення взаємодії та координації заходів контролюючих, правоохоронних та інших державних і недержавних органів є необхідною умовою підвищення ефективності запобігання злочинності у паливно-енергетичній сфері. Доволі широке коло суб'єктів запобігання зазначеної злочинності, вузьковідомча спрямованість роботи різних структурних підрозділів правоохоронних і контролюючих органів, пріоритет відносин субординації перед координацією, суворе підпорядкування виключно центральному апарату та керівним ланкам свого відомства, міжвідомча конкуренція, а також службова зарегульованість, неповнота і закритість оперативної й профілактичної інформації, недосконала законодавча регламентація питань внутрішньовідомчої та міжвідомчої взаємодії – всі ці недоліки породжують складнощі у міжгалузевій співпраці різних учасників запобіжної діяльності, яка більшою мірою

має формальний характер. У літературі неодноразово зазначалося про низький рівень взаємодії між контролюючими і правоохоронними органами у процесі виявлення і розслідування економічних злочинів, між різними правоохоронними органами, які протидіють економічній злочинності, між оперативними і слідчими підрозділами одного чи кількох відомств [4, с. 96–97].

Для підвищення ефективності взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами спочатку необхідно нормативно врегулювати порядок і форми такої взаємодії, зобов'язати правоохоронні органи реагувати на матеріали перевірок, ревізій, інспектувань контролюючих органів та використовувати їх як доказову базу по кримінальних справах. До основних форм зазначеної взаємодії відносяться: а) розробка та узгоджена реалізація спільних планів запобіжних заходів, а також здійснення контролю за їх виконанням; б) створення спільних робочих груп, до складу яких працівники контролюючих органів залучаються як спеціалісти з окремих фахових питань; в) ініціювання правоохоронними органами дослідчих перевірок суб'єктів господарювання у паливно-енергетичному комплексі з метою профілактики правопорушень та виявлення злочинів економічного спрямування; г) забезпечення взаємобміну вилученими в ході перевірок документами, а також матеріалами перевірок і ревізій, що підлягають правовій оцінці; д) стандартизація відомчих обліків (оперативного, профілактичного, правопорушень і злочинів) та системи показників оцінювання ефективності діяльності контролюючих і правоохоронних органів, що спільно протидіють злочинності у сфері економіки; є) організація спільного проходження курсів підвищення кваліфікації працівників різних правоохоронних структур; ж) налагодження партнерських стосунків із суб'єктами господарювання у паливно-енергетич-

ній сфері та здійснення на них різноспрямованого і систематичного профілактичного впливу.

Окрему увагу слід приділити питанню покращення взаємодії міліції з підприємствами паливно-енергетичного комплексу, а також із приватними або відомчими охоронними структурами, що перебувають з ними у договірних відносинах. Йдеться про своєчасне надання вищевказаними структурами підрозділам міліції інформації та матеріалів необхідної для виявлення, викриття та розслідування злочинів економічної спрямованості, а також проведення спільних заходів щодо запобігання, виявлення та викриття фактів незаконних посягань на об'єкти паливно-енергетичного комплексу, здійснення звірок повноти реєстрації черговими частинами органів внутрішніх справ повідомлень про виявлення ознак вчинення таких злочинів. Для цього на таких підприємствах мають бути визначені конкретні службові особи, які б за своїми функціональними обов'язками відповідали за організацію оперативної взаємодії з міліцією з вищевказаних питань.

Серед заходів покращення взаємодії між оперативними і слідчими підрозділами ОВС (ДСБЕЗ, УБОЗ), податкової міліції і прокуратури, С. С. Чернявський пропонує розроблення та прийняття міжвідомчої інструкції щодо взаємодії підрозділів зазначених правоохоронних органів з метою врегулювання обміну оперативною інформацією про ознаки злочинів економічної спрямованості, а також узгодження інформаційних систем різних відомств і забезпечення доступу до них оперативних працівників та слідчих [5, с. 81]. Взаємодія між підрозділами ДСБЕЗ та слідства реалізується у формі виконання окремих доручень під час проведення досудового слідства, забезпечення безпеки свідків, надання допомоги слідству щодо збирання, дослідження, оцінки, перевірки та використання доказів по кримі-

нальній справі. На думку В. А. Журавля, доцільно розробити і запровадити комп'ютерні програми та алгоритмічні схеми розслідування окремих категорій кримінальних справ, за допомогою яких здійснюється деталізація та раціоналізація слідчої діяльності, висувуються і відпрацьовуються робочі версії, підвищується ефективність збирання доказів, скорочуються терміни розслідування [6, с. 235–236]. Для забезпечення планування розслідування кримінальних справ про злочини економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері пропонується широко використовувати оперативними працівниками та слідчими різних відомств інформаційно-довідковій, інформаційно-пошуковій, інформаційно-модельній та інформаційно-консультативній системи [6, с. 242]. Окрім зазначених, можуть бути й інші форми міжвідомчої взаємодії та заходи підвищення її ефективності.

Більш загальною формою організації управління запобігання злочинності у паливно-енергетичній сфері економіки є координація, тобто централізоване планування спільних заходів і підпорядковане йому узгодження комплексу взаємних дій різних суб'єктів запобіжної діяльності, спрямоване на оптимальне вирішення єдиної стратегічної мети найбільш ефективними тактичними засобами. Координація здійснюється на загальнодержавному, регіональному на місцевому рівнях управління запобіжною діяльністю. Залежно від цілей, масштабів, суб'єктів і характеру здійснюваних заходів координацію поділяють на три види: адміністративно-територіальну, відомчу та міжвідомчу [7, с. 234]. Загальну координацію протидії усій злочинності, у тому числі злочинності економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері здійснює Рада національної безпеки та оборони України, а на регіональному рівнях – дорадчі органи при місцевих державних адміністраціях [8, с. 429]. Слід

вказати, що за часів незалежності України і дотепер не було прийнято жодної цільової програми протидії злочинності у сфері економіки, хоча у рішеннях РНБО України неодноразово підкреслювалося про загрозу національній безпеці від цієї злочинності. З прикриттю доводиться констатувати відсутність довготривалої стратегії, комплексного плану заходів протидії злочинності у сфері економіки, хоча необхідність прийняття цього програмного документа більш, ніж очевидна. Такий стан справ негативно позначається на дієвості координаційної діяльності РНБО щодо протидії злочинності економічної спрямованості загалом та у паливно-енергетичній сфері зокрема. По суті централізованої системи стратегічного міжвідомчого управління діяльністю різних правоохоронних та інших державних органів, які ведуть боротьбу із аналізованою злочинністю, в РНБО України досі не створено. Формальний характер має і контроль за виконанням рішень РНБО України. Керівники центральних апаратів міністерств і відомств обмежуються поданням інформації на засідання РНБО про успішне виконання планів, доручень і програмних положень, достовірність яких рідко перевіряється. Насправді ж, результативність координаційної діяльності РНБО України, до речі, як і місцевих органів виконавчої влади, залишається низькою.

Покращення міжвідомчої координації органами прокуратури заходів протидії злочинності у паливно-енергетичній сфері вбачаємо у таких заходах:

- проведення міжвідомчих та координаційних нарад керівників правоохоронних, контролюючих та інших державних органів, що здійснюють протидію вказаній злочинності;
- проведення спільних підсумкових колегій правоохоронних органів;
- витребування та узагальнення обліково-статистичної та іншої інформації;

– створення інформаційно-аналітичних центрів забезпечення запобіжної діяльності (запровадження бази даних щодо фізичних та юридичних осіб, які проходять за оперативними матеріалами і кримінальними справами про злочини економічного спрямування у паливно-енергетичній сфері [9, с. 435], виявлення та аналіз причин та умов, що сприяють вчиненню значеної категорії злочинів, оцінка рівня латентності, обсягу матеріальної шкоди та ін.;

– розробка і затвердження узгоджених планів профілактичних та інших запобіжних заходів впливу на причинно-наслідковий комплекс досліджуваної категорії злочинів;

– видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших організаційно-розпорядчих документів [7, с. 242];

– створення спільних слідчо-оперативних груп для розслідування найбільш резонансних і складних злочинів економічної спрямованості, вчинених у паливно-енергетичній сфері;

– проведення міжвідомчих круглих столів, семінарів, науково-практичних конференцій для підвищення кваліфікації працівників;

– узагальнення практики запобіжної діяльності, виявлення та усунення існуючих недоліків, запровадження міжнародних стандартів протидії злочинності у сфері економіки.

Вимагає покращення внутрішньовідомча координація з боку централь-

ного апарату МВС України та керівництва обласних управлінь щодо діяльності служб та їх підрозділів, які безпосередньо здійснюють протидію злочинам економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері (ДДСБЕЗ, УБОЗ, ДКР, ДГБ, ДСО). Нерідко кожна з цих служб працюють в автономному режимі, дублюють повноваження один одного, що порушує принцип спеціалізації, узгодженості заходів та визначення відповідального суб'єкта за кінцевий результат. Усунення названого недоліку бачиться в оптимізації управління на центральному та регіональному рівнях, зокрема, у чіткому розмежуванні повноважень та встановленні конкретних завдань кожній службі з урахуванням специфіки їх діяльності. Поряд з цим, необхідно визначити службу, яка, з одного боку, буде узагальнювати, аналізувати інформацію, зібрану всіма службами, а також нести відповідальність за кінцевий результат протидії за певним напрямом, а з другого – буде наділеною відповідними повноваженнями щодо координації дій відповідних підрозділів інших служб та підготовки пропозицій щодо оцінки їх роботи.

Удосконалення координації може відбуватися і за рахунок інших форм організації управління, що сприяє підвищенню ефективності запобігання злочинності економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

2. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / В. М. Гаращук. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.

3. *Положення про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики України* : затверджено Указом Президента України від 14.03.1995 № 213/95 р.

4. *Протидія економічній злочинності* / П. І. Орлов, А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика та ін. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 568 с.

5. Чернявський С. С. Протидія злочинам, пов'язаним з незаконним відшкодуванням податку на додану вартість : [наук.-практ. посіб.] / С. С. Чернявський, Р. С. Довбаш. – К. : Хай-Тек Пресс, 2009. – 216 с.

6. Журавель В. А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції : [монографія] / В. А. Журавель. – Х. : Апостіль, 2012. – 304 с.

7. Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : [монографія] / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов. – Х. : ХНУВС, 2011. – 308 с.

8. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : [монографія] / О. М. Литвинов. – Х. : ХНУВС, 2008. – 446 с.

9. Профілактика злочинів : [підруч.] / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.

Головкін Б. М. Удосконалення діяльності правоохоронних, контролюючих та інших органів щодо протидії злочинності у паливно-енергетичній сфері України

Розглянуто головні напрями і заходи удосконалення запобіжної діяльності правоохоронних та контролюючих органів щодо зниження рівня злочинності у паливно-енергетичній сфері України.

Ключові слова: злочинність у паливно-енергетичній сфері, суб'єкти природних монополій, міжвідомча взаємодія і координація, удосконалення запобіжної діяльності.

Головкин Б. Н. Усовершенствование деятельности правоохранительных, контролирующих и других органов относительно противодействия преступности в топливно-энергетической сфере Украины

Рассмотрены главные направления и меры усовершенствования предупредительной деятельности правоохранительных и контролирующих органов по снижению уровня преступности в топливно-энергетической сфере Украины.

Ключевые слова: преступность в топливно-энергетической сфере, субъекты природных монополий, межведомственное взаимодействие и координация, усовершенствование предупредительной деятельности.

Golovkin B. The activity of law enforcement, supervisory and other authorities in charge of criminality preventing in the sphere of fuel and energy of Ukraine enchainments

The main directions and ways of the preventing activity enchainment of the law enforcement, supervisory authorities in charge of fighting with criminals at fuel and energy sphere of Ukraine were observed.

Key words: crime in the energy sector, the subjects of natural monopolies, interagency cooperation and coordination, preventive activities enchainment.