

УДК 343.37

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕПАРТАМЕНТУ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ З ВИЯВЛЕННЯ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

Іван ПИСАРЧУК,

аспірант кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

SUMMARY

The article examines the nature of the legal support of units of DEP NP (National Police of Ukraine). The basic concepts of the legal providing are outlined and modern legal requirements are taken into account in relation to activity of the marked subdivisions. Separate normatively-legal acts that influence on the process of exposure of the no-purpose use of budgetary facilities official persons and require an improvement are described.

Key words: legal framework, legal providing, normatively-legal acts, budgetary system, budgetary facilities, official persons, no-purpose use.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто сутність правового забезпечення діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ (Національної поліції України). Окреслено основні поняття правового забезпечення та взято до уваги сучасні правові вимоги щодо діяльності зазначених підрозділів. Охарактеризовано окремі нормативно-правові акти, що впливають на процес виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами і потребують удосконалення.

Ключові слова: правова основа, правове забезпечення, нормативно-правові акти, бюджетна система, бюджетні кошти, службові особи, нецільове використання.

Постановка проблеми. Сучасна економічна злочинність включає в себе значну частину злочинів, що вчинюються в бюджетній сфері. Науковці та практики відзначають, що для виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідне використання підрозділами ДЗЕ НПУ цілого арсеналу нормативно-правових актів, які потребують постійного удосконалення.

Актуальність теми. Основи правового забезпечення діяльності оперативних підрозділів розроблювали О.М. Бандурка, Е.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, Г.О. Душейко, В.П. Євтушок, О.В. Железов, І.П. Козаченко, В.Л. Регульський, І.Р. Шинкаренко та інші вчені.

Окремі аспекти правового забезпечення діяльності оперативних підрозділів щодо протидії злочинам у бюджетній сфері розглянуто у публікаціях А.Л. Дудникова, О.Ю. Заблоцької, С.І. Ніколаюка, Д.Й. Никифорчука, В.А. Піддубного, А.О. Шелехова та інших дослідників.

Провідну роль у пошуках пізнання правовідносин в оперативно-розшуковій діяльності виконали засновники української наукової школи ОРД, а саме І.П. Козаченко, А.Ф. Возний і М.Й. Сидоренко.

Д.Й. Никифорчук зазначає, що нормативно-правове регулювання діяльності оперативних підрозділів більшою мірою пов'язане з правовідношенням і воно відповідає на питання «Що регулюється?» [1, с. 95].

О.М. Бандурка підкреслює, що правова основа діяльності оперативних підрозділів в Україні складається із сукупності правових актів, які проголошують правові норми, що регламентують групи однорідних суспільних відносин між державою і особою в процесі діяльності щодо забезпечення безпеки людини і суспільства, шляхом застосування спеціальних методів, сил і засобів і виконання оперативно-розшукових дій, якщо іншими заходами неможливо попередити чи усунути загрозу життєво важливим інтересам людини і суспільства [2, с. 61].

Отже, метою статті є здійснення аналізу окремих нормативно-правових актів, які складають правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ у виявленні і припиненні нецільового використання бюджетних коштів службовими особами та напрями їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потреба вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності оперативних підрозділів, в тому числі ДЗЕ, зумовлює необхідність комплексного дослідження оперативно-розшукових правовідносин через пізнання їх особливостей, прав, природи, динаміки розвитку, механізму реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, аналізу впливу на зв'язки та прав, результати правовідносин інших галузей права.

Удосконалення правового регулювання оперативно-розшукової діяльності в цій сфері спричинено змінами умов, що визначають динаміку, структуру та характеристику економічних злочинів; недоліками в їх кваліфікації; появою криміногенних факторів, властивих саме ринковому господарству; якісними змінами і різким зростанням економічної злочинності, її організованих форм; появою нових видів злочинів економічної спрямованості, а також потреб забезпечення рівного захисту усіх форм власності від злочинних посягань [3, с. 30].

Правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів, вчиненого службовими особами, становлять міжнародні правові акти, які ратифікувала Україна, Конституція України, Бюджетний, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про Державний бюджет», «Про державну службу» «Про Національну поліцію України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про запобігання корупції» «Про банки і банківську діяльність», «Про інформацію», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуван-

ню розповсюдження зброї масового знищення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» тощо, укази Президента України, ухвали Уряду України, а також відомчі нормативно-правові акти.

Серед міжнародних правових актів Європейська Конвенція «Про захист прав і основних свобод людини» (1950 р.) гарантує політичні, економічні і соціальні права громадян, стаття 12 Європейської соціальної хартії (1961 р.) вимагає від держав запровадити систему соціального забезпечення та підтримувати її дієвість, а також докласти зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень. Європейська соціальна хартія містить значну кількість важливих положень, які стосуються різних аспектів права на соціальний захист, серед яких слід назвати право на охорону здоров'я; право на соціальну безпеку; право на соціальну та медичну допомогу і користування службами соціального забезпечення.

Важливими для діяльності працівників ДЗЕ НПУ є положення, закріплені у статті 13 Конституції України: про забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання за умови їх рівності перед законом та статті 19: про правовий порядок в Україні, що ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [4].

Керуючись цими та іншими конституційними нормами, працівники ДЗЕ захищають права і свободи громадян, власність у всіх її формах, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань у сфері економіки. При цьому вони повинні неухильно дотримуватись таких конституційних принципів, як законність, недоторканність особи, житла, охорона особистого життя громадян, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, презумпція невинуватості, покликаних поважати гідність особи та проявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини, незалежно від її соціального та майнового стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, віросповідання, політичних та інших переконань, і неупереджено виконувати поставлені завдання.

Водночас на конституційних положеннях засновано і право працівників ДЗЕ під час викриття економічних злочинів за рішенням суду допускати окремі тимчасові обмеження деяких прав громадян та юридичних осіб (зняття інформації із каналів зв'язку, негласне проникнення у житлові приміщення тощо). Вони можуть застосовуватись лише за рішенням суду стосовно особи, у діяльності якої наявні ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, забезпечення безпеки держави.

Співробітники ДЗЕ НПУ з метою виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно мають використовувати основні положення Бюджетного кодексу України, в якому визначено основні джерела надходження грошових засобів та порядок їх витрачання. Так наприклад, паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) (пункт 40 статті 2 БКУ). Також визначено поняття нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, перелік документообігу під час витрачання державних коштів (бухгалтерський облік та звітність), визначено порядок Казначейсько-го обслуговування обігу бюджетних коштів тощо [5].

Наступним нормативним актом, який використовують підрозділи ДЗЕ, є затверджений Верховною Радою України Закон України «Про Державний бюджет України» на

конкретний рік. У ньому визначаються бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України на 2016 рік у розрізі відповідальних виконавців за бюджетними програмами, розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями, розподіл видатків на здійснення правосуддя в розрізі місцевих та апеляційних судів. Вказаним законом розподіляються напрями цільового використання бюджетних коштів (в зазначених сумах) за всіма відомствами та міністерствами, що надає можливість працівникам ДЗЕ НПУ здійснювати відстеження їх використання за призначенням та виявляти конкретних службових осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів [6].

Чільне місце у правовій основі діяльності ДСБЕЗ посідає Кримінальний кодекс України. Саме його норми визначають, яка дія або бездіяльність є злочином, як його слід кваліфікувати, які ознаки класифікації злочинів невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів, а також встановлюють підстави кримінальної відповідальності за готування до злочину, замах на злочин і конкретні склади злочинів тощо. Ці норми зобов'язують підрозділи ДЗЕ здійснювати оперативний пошук осіб, стосовно яких за вчинені дії, готування або замах на нецільове використання бюджетних коштів можуть застосовуватись заходи кримінально-правового характеру.

Водночас кримінальне право безпосередньо впливає на визначення конкретних об'єктів ОРД, оскільки основні критерії для визнання певних посадових осіб такими об'єктами, як і для вихідної правової оцінки їхньої злочинної діяльності, ґрунтуються на кримінально-правових ознаках, що характеризують склади окремих видів нецільового використання бюджетних коштів або стадії їхнього вчинення, або різновид співучасників злочину тощо. Кримінальним кодексом України визначено поняття злочину (стаття 201), яким є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене службовою особою злочину. Загальна частина Кримінального кодексу України визначає види та стадії злочину, суб'єкт злочину, яким є фізична осудна посадова особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу України може наставати кримінальна відповідальність, вину та її форми, співучасть у злочині та її форми, способи, сукупність з іншими злочинами у сфері економіки та службової діяльності, подає перелік обставин, що виключають злочинність діяння [7].

На наше переконання, потребує невідкладного комплексного вирішення внесення змін до статті 210 Кримінального кодексу України щодо встановлення фіксованого порогу, з якого наступає кримінальна відповідальність. Норма для визначення розміру збитків у тисячу і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян застосовуються з врахуванням податкової соціальної пільги. Це призвело до того, що розмір завданих матеріальних збитків за останні роки зріс у десятки разів, до того ж таке збільшення триватиме далі.

Так, за скоєння злочину, передбаченого частиною 1 статті 210 Кримінального кодексу України за нецільове використання бюджетних коштів до 2004 р. відповідальність наступала з 17 тис. грн., з 1 січня 2010 р. – з 434 тис. грн., з 1 січня 2016 р. сума складає 725 тис. грн., за частиною 2 статті 210 Кримінального кодексу України сума складає 1 млн. 176 тис. грн. Якщо предметом посягань виступають менші суми, кримінального переслідування не наступає і відповідальність настає адміністративна.

З наведеного випливає думка про необхідність внесення змін до примітки статті 210 Кримінального кодексу України таким текстом «великим розміром бюджетних коштів, відповідно до статей 210, 211 Кримінального кодексу України, вважається сума, що в п'ятсот і більше разів переви-

щуче неоподаткований мінімум доходів громадян». Таке доповнення надасть можливість не уникати кримінальної відповідальності посадовим особам, які викрадають значні суми бюджетних коштів.

На наш погляд, у процесі нецільового використання бюджетних коштів посадовими особами необхідно створити механізм запобігання та виявлення в банківській системі легалізації здобутих злочинним шляхом бюджетних коштів з використанням конвертаційних центрів з переведення із безготівкового виду в готівку грошей службовими особами, є необхідність спрощення доступу до банківської таємниці.

У процесі оперативно-розшукового виявлення та документування правопорушень, учинених для цільового використання бюджетних коштів, є необхідність здійснення відстеження грошових потоків і тимчасового зупинення грошових переказів у банківській системі, що є необхідністю використання вимог Законів України «Про банки і банківську діяльність» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Останній визначає поняття сумнівних банківських фінансових операцій, які вказують на відмивання (легалізацію) бюджетних коштів, здобутих злочинним шляхом.

Наступним нормативним актом, який забезпечує діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ є Закон України «Про банки і банківську діяльність», статтею 59 якого передбачено арешт на майно або кошти банку, що є на його рахунках, а також арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що містяться в банку, які здійснюються винятково за санкціонованою судом постановою слідчого (за наявності кримінального провадження). Водночас оперативні підрозділи в межах оперативно-розшукової справи це здійснити не можуть, а злочинці за певний період мають можливість знищити докази та перерахувати гроші на інші банківські рахунки в Україні чи за кордон [8].

На наше переконання, доцільно внести доповнення до частини 3 статті 170 Кримінального процесуального кодексу України «Підстави для арешту майна», доповнивши її такими словами: «тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснюється за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукових підрозділів». Одночасно необхідно внести доповнення до Закону України «Про банки і банківську діяльність»: до статті 59, доповнивши її такими словами: «тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі має здійснюватися за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності». На цьому також наголосили 65% практичних працівників ДЗЕ.

Це положення не буде суперечити окремим правовим нормам Європейських держав. Так, в Німеччині окремі оперативно-розшукові заходи регулює Кримінальний процесуальний кодекс: прослуховування телефонів, оперативне спостереження, оперативне впровадження тощо в межах справ, які ведуть оперативні підрозділи [9, с. 51].

Вивчаючи думки практичних працівників, ми встановили, що згідно з частиною 1 статті 289 Цивільного процесуального кодексу України судом розглядається справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, в п'ятиденний строк з дня надходження заяви (у закритому судовому засіданні) з повідомленням заявника, особи, щодо якої вимагається розкриття банківської таємниці, та банку, в якому знаходиться конкретний рахунок. За цей термін підозрювані можуть знищувати докази своєї протиправної діяльності та заповідати збитки державі [10, с. 134].

Пропонуємо внести доповнення до редакції статей Цивільно-процесуального кодексу України: а) до частини 1

статті 289 такого змісту: «справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, розглядається в триденний строк за поданням оперативного підрозділу»; б) до статей 287, 289 такого змісту: «незалучення сторін для участі у засіданнях».

Висновки. Вважаємо, що за сутністю й змістом правова основа діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ є сукупністю правових норм, які регламентують ОРД як окремий різновид правоохоронної діяльності, зокрема специфічні правові й соціальні відносини, що виникають між її суб'єктами та іншими учасниками й об'єктами ОРД, а також між суб'єктами та іншими фізичними та юридичними особами, залученими у процес цієї діяльності для забезпечення безпеки людини й суспільства шляхом здійснення відповідних заходів ОРД.

В процесі дослідження правової основи діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення і припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами встановлено, що факторами впливу на зниження рівня такої злочинності є недосконалість норми статті 210 Кримінального кодексу України та окремі положення законодавчих актів в банківській сфері. На наше переконання, з метою оптимізації діяльності зазначених підрозділів необхідно вказані збитки знизити до рівня п'ятисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян та створити спрощену систему відкриття банківських рахунків.

Список використаної літератури:

1. Оперативно-розшукова діяльність : [навч. посібник] / [Е.О. Моїсєєва, О.М. Джуца, Д.Й. Никифорчук та ін.] ; за ред. О.М. Джуци. – К. : Правова єдність, 2009. – 310 с.
2. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : НАВС, 2002. – 334 с.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2005– . – Т. 2 : Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 2005. – 1234 с.
4. Конституція України : Основний Закон, прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 5. – Ст. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 9-те вид., переробл. та доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.
8. Про банки і банківську діяльність : Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
9. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности Германии // Оперативник (сшыик) : научно-практический журнал. – 2005. – № 1 (2). – С. 50–51.
10. Лактіонов Д.В. Нормативно-правове регулювання протидії економічній злочинності та шляхи його удосконалення / Д.В. Лактіонов, В.В. Білоусов // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам : доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / [відп. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Д. Сапсай]. – К., 2009. – С. 132–137.