

УДК 343.7

М. О. БРИЛЬОВ,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ РОЗКРАДАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПІД ЧАС БУДІВНИЦТВА, РЕМОНТУ Й ЕКСПЛУАТАЦІЇ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ

Проаналізовано систему нормативно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності в контексті протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг. Визначено наявні недоліки законів України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», а також Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України. Запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють питання оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції.

Ключові слова: правове забезпечення, оперативно-розшукова протидія, бюджетні кошти, ремонт, будівництво, експлуатація, автомобільні дороги, злочин.

Brilev, M.O. (2016), "Problems of legal provision of operative and search combating crimes of embezzlement of budget funds during construction, repair and maintenance of roads" ["Problemy pravovoho zabezpechennia operativno-rozshukovoi protydii zlochinam, pov'язanym iz rozkradanniam biudzhetykh koshtiv pid chas budivnytstva, remontu i ekspluatatsii avtomobilnykh dorih"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 90–94.

Постановка проблеми. Ефективність оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, першою мірою визначається станом законодавчого і відомчого нормативно-правового забезпечення такої діяльності, рівнем юридичного забезпечення відносин, що виникають під час такої протидії.

Так, 6 листопада 2015 р. набрав чинності закон України «Про Національну поліцію». Прийняття цього Закону спричинило зміни в значній кількості законів, у тому числі в законі України «Про оперативно-розшукову діяльність». Крім того, деякі зміни відбулися й у відомчому нормативно-правовому забезпеченні оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів Національної поліції.

Аналіз зазначених змін та перші результати практичної діяльності оперативних підрозділів Національної поліції засвідчили, що на сьогоднішній день існує чимала кількість проблем правового забезпечення діяльності оперативних підрозділів, у тому числі й щодо оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг.

Стан дослідження. Проблеми правового регулювання діяльності оперативних підрозділів щодо протидії злочинам у сфері економіки були предметом наукових досліджень багатьох учених, серед яких: К. В. Антонов, В. І. Васи́лин-

чук, О. Ф. Долженков, В. П. Захаров, Д. Й. Никифорчук, В. Л. Ортинський, М. А. Погорецький, О. О. Подобний, В. Д. Пчолкін, В. В. Топчій, В. В. Шендрік та ін. Однак жоден із авторів не вивчав проблеми оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, силами оперативних підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції.

Метою цієї статті є аналіз системи нормативно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності в контексті протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, а також розроблення конкретних пропозицій щодо покращення правового забезпечення такої діяльності.

Виклад основного матеріалу. В загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється результативний нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб. Упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток здійснюються за допомогою конкретних норм права та правового впливу [1, с. 163].

Головну правову основу оперативно-розшукової діяльності становить Конституція України. Її норми є нормами прямої дії та мають найвищу

юридичну силу. Всі інші закони й підзаконні нормативні акти повинні відповідати Конституції. Окрім того, правовою основою діяльності оперативних підрозділів Національної поліції є Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Податковий та Митний кодекси України, закони України про оперативно-розшукову діяльність, прокуратуру, Національну поліцію.

Відповідно до закону України «Про Національну поліцію», постанов Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 830 «Про утворення територіального органу Національної поліції», від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» з метою забезпечення належного функціонування Департаменту захисту економіки Національної поліції України наказом Національної поліції України від 7 листопада 2015 р. № 81 було затверджено Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України [2].

Департамент захисту економіки Національної поліції України (далі – ДЗЕ) є міжрегіональним територіальним органом у складі кримінальної поліції Національної поліції України та згідно із законодавством України здійснює оперативно-розшукову діяльність.

Відповідно до покладених на ДЗЕ функцій підрозділи Департаменту повинні вживати заходи щодо захисту бюджетних коштів від злочинних посягань, забезпечення правомірності застосування процедур закупівлі товарів, робіт і послуг та цільового використання бюджетних коштів. Тобто діяльність щодо оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг здійснюється оперативними підрозділами ДЗЕ.

Аналіз Положення про Департамент захисту економіки засвідчив, що в ньому передбачено значну кількість положень, спрямованих на протидію злочинності у сфері економіки, однак деякі з них не можуть бути використані на практиці, адже не мають відповідного законодавчого регулювання.

По-перше, одним із завдань Департаменту є установлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері економіки, та вжиття заходів щодо їх усунення. Загальні питання виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, закріплені у п. 2 ч. 1 ст. 23 закону України «Про Національну поліцію»: «Поліція відповідно до покладених на неї завдань виявляє причини та умови, що сприяють

вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення» [3]. Що стосується здійснення такої діяльності працівниками оперативних підрозділів Національної поліції, то зазначене питання частково регулюється положеннями п. 1 ч. 1 ст. 7 закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а саме їх обов'язком «... викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів» [4]. Що стосується вжиття заходів оперативними підрозділами Національної поліції щодо усунення таких причин та умов, то така діяльність на законодавчому рівні не закріплена. Таким чином, до компетенції оперативних підрозділів не входить діяльність щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, адже відповідно до положень ч. 3 ст. 29 закону України «Про Національну поліцію» обраний поліцейський захід є законним, якщо він визначений законом. Поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України.

Виходячи із зазначеного, діяльність ДЗЕ з усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у сфері економіки, на сьогоднішній день потребує закріплення на законодавчому рівні. З цієї метою ми пропонуємо внести відповідні зміни до п. 1 ч. 1 ст. 7 закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та викласти його у такій редакції: «у межах своїх повноважень відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, та вжиття заходів щодо їх усунення, здійснювати профілактику правопорушень» (курсив наш. – М. О.).

Крім того, законодавчого закріплення потребує й механізм такої діяльності, також необхідно визначити межі відповідальності за нежиття заходів щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, з боку керівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності.

По-друге, відповідно до Положення працівники ДЗЕ мають право в установленому порядку запитувати та отримувати від посадових осіб органів внутрішніх справ і центральних органів виконавчої влади документи, довідкові та інші матеріали (у письмовій або усній формі), необхідні для прийняття рішень з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з економічною злочинністю.

Зазначене право не передбачене ані в законі України «Про Національну поліцію», ані в законі України «Про оперативно-розшукову діяльність». Тому його застосування також знаходиться під питанням.

Результати опитування працівників підрозділів ДЗЕ показали, що окремого законодавчого закріплення потребують питання щодо одержання від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян інформації на письмовий запит, а також щодо проведення перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Законом України «Про Національну поліцію» передбачено ряд повноважень та поліцейських заходів, які використовуються та застосовуються працівниками поліції. Більшість зазначених повноважень та заходів раніше були передбачені правами міліції, однак у законі «Про Національну поліцію» залишилися далеко не всі права, які були передбачені законом «Про міліцію». Відсутність в законі «Про Національну поліцію» окремих прав, закріплених раніше в законі «Про міліцію», на нашу думку, негативно впливає на якість протидії злочинам у сфері економіки в цілому та злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг зокрема.

Виходячи із зазначеного, на нашу думку, доцільно в законі України «Про Національну поліцію» передбачити певні права поліцейських, які закріпити у ст. 23-1 «Права поліції», а саме:

«1) здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2) одержувати безперешкодно і безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні поліції. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та в обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність». Отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, здійснюється в порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України»;

3) вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим осо-

бам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень»;

4) вилучати у громадян і службових осіб предмети і речі, заборонені або обмежені в обігу, а також документи з ознаками підробки, знищувати ці предмети, речі та документи або передавати їх за призначенням у встановленому порядку;

5) вимагати від керівників підприємств, установ і організацій пояснень за фактами порушення законодавства, перевірку додержання якого віднесено до компетенції поліції, а також у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, проводити перевірки за фактами порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції поліції, вимагати проведення інвентаризацій і ревізій відповідних сфер фінансово-господарської діяльності;

6) звертатися у межах своєї компетенції із запитом до правоохоронних органів інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна».

Закріплення зазначених вище прав, на нашу думку, сприятиме виконанню поставлених перед підрозділами ДЗЕ завдань щодо протидії злочинам у сфері економіки в цілому та злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, зокрема.

Слід зазначити, що питання проведення перевірок фінансово-господарської діяльності потребує додаткового закріплення у вигляді затвердженої постановою Кабінету Міністрів України інструкції. У зазначеній інструкції слід закріпити термін проведення такої перевірки не більше 30 днів (на кшталт податкової перевірки). Також необхідно обумовити випадки, коли термін проведення перевірки можна призупинити, і випадки, коли такий термін можна продовжити. Крім того, необхідно визначити коло осіб, які мають право ухвалювати відповідне рішення. Також необхідно визначити компетенцію суб'єктів перевірки, їхні права та обов'язки [5, с. 40].

Як наголошує К. В. Антонов, законодавче та нормативно-правове забезпечення оперативно-розшукової діяльності у протидії економічним злочинам потребує постійного вдосконалення [6, с. 82]. На нашу думку, відповідного вдосконалення потребують і норми Кримінального

кодексу України, на основі яких ухвалюється рішення про використання окремих оперативно-розшукових сил та застосування оперативно-розшукових заходів з метою протидії злочинам.

Кримінальне право безпосередньо впливає на визначення конкретних об'єктів оперативно-розшукової діяльності, оскільки основні критерії для визначення певних осіб або груп такими об'єктами, як і для вихідної правової оцінки їхньої злочинної діяльності, ґрунтуються на кримінально-правових ознаках, що характеризують склади окремих видів злочинів, або стадії їхнього вчинення, чи різновиди співучасників злочинів тощо [7, с. 58].

Аналіз практичної діяльності щодо протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, засвідчив, що значна кількість таких злочинів вчиняється під час проведення державних закупівель, однак відповідальність за порушення законодавства про здійснення державних закупівель передбачена лише Кодексом України про адміністративні правопорушення, а саме статтею 164-14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Результати опитування оперативних працівників ДЗЕ, а також аналіз наукових досліджень довели, що впровадження кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель є законним, соціально обумовленим та своєчасним кроком [8, с. 89].

Ми підтримуємо думку тих науковців [7, с. 58; 8, с. 89], які вважають, що Кримінальний кодекс України необхідно доповнити статтею 210-1 «Порушення особами, які входять до складу комітету з конкурсних торгів, законодавства про здійснення державних закупівель», оскільки така норма повинна бути спрямована на осіб, які безпосередньо пов'язані з організацією та проведенням конкурсних торгів. Адже посадові особи учасника, як показує практика, в разі вчинення злочинів у сфері державних

закупівель не вчиняють активних дій щодо порушення законодавства про здійснення державних закупівель, а їхні дії підпадають під кваліфікацію інших норм Кримінального кодексу України, зокрема: «Шахрайство» (ст. 190 КК України); «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191 КК України); «Піддроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів» (ст. 358 КК України); «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 КК України); «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (ст. 365-2 КК України); «Службове підроблення» (ст. 366 КК України); «Службова недбалість» (ст. 367 КК України); «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (ст. 368 КК України); «Незаконне збагачення» (ст. 368-2 КК України); «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4 КК України); «Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України). Те ж саме стосується осіб, які виконують функції з приймання товарів або виконаних робіт (послуг) за кількістю та якістю [8, с. 88].

Висновки. Таким чином, потрібно констатувати лише часткове вирішення питань правового забезпечення оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг. Чинні нормативно-правові акти містять значну кількість прогалин та недоліків, які загалом негативно впливають на якість протидії злочинам у цілому та злочинам, пов'язаним з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту й експлуатації автомобільних доріг, зокрема.

Надані нами пропозиції не претендують на досконалість, однак вони можуть бути використані з метою вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють питання оперативно-розшукової діяльності підрозділів Національної поліції, а також під час подальших наукових досліджень зазначеного питання.

Список використаних джерел

1. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. – М. : Инфра-М, 2002. – 794 с.
2. Про затвердження Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України : наказ Нац. поліції України від 7 листоп. 2015 р. № 81. – Київ : МВС України, 2015. – 8 с.
3. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
5. Дараган В. В. Організаційно-правові проблеми призначення та проведення перевірки фінансово-господарської діяльності підрозділами ПЗСЕ МВС України / В. В. Дараган // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України. – 2015. – № 202. – С. 36–41.

6. Антонов К. В. Державно-правове забезпечення економічної безпеки України від злочинних посягань (за матеріалами підрозділів ДСБЕЗ) : монографія / К. В. Антонов ; МВС України, Луганськ. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 408 с.

7. Нагачевський С. В. Оперативно-розшукове виявлення та документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель : монографія / С. В. Нагачевський. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 196 с.

8. Дараган В. В. Про необхідність введення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель / В. В. Дараган // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 86–90.

Надійшла до редколегії 16.02.2016

БРИЛЬОВ М. О. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ, СВЯЗАННЫМ С ХИЩЕНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ, РЕМОНТЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ

Проанализирована система нормативно-правового обеспечения оперативно-розыскной деятельности в контексте противодействия преступлениям, связанным с хищением бюджетных средств при строительстве, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог. Определены имеющиеся недостатки законов Украины «О Национальной полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», а также Положения о Департаменте защиты экономики Национальной полиции Украины. Предложены пути совершенствования нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений Департамента защиты экономики Национальной полиции.

Ключевые слова: правовое обеспечение, оперативно-розыскное противодействие, бюджетные средства, ремонт, строительство, эксплуатация, автомобильные дороги, преступление.

BRILEV M. O. PROBLEMS OF LEGAL PROVISION OF OPERATIVE AND SEARCH COMBATING CRIMES OF EMBEZZLEMENT OF BUDGET FUNDS DURING CONSTRUCTION, REPAIR AND MAINTENANCE OF ROADS

The system of normative and legal provision of operative and search activities in the context of combating crimes of embezzlement of budget funds during construction, repair and maintenance of roads has been analyzed. Existing shortcomings of the Laws of Ukraine «On the National Police», «On Operative and Search Activities» and the Regulation on the Department of Economics Protection within the National Police of Ukraine have been determined. The ways of the improvement of regulations governing the matters of operative and search activities of operative units of the Department of Economics Protection within the National Police have been suggested.

The author has concluded that nowadays the issue of legal provision of operative and search combating crimes of embezzlement of budget funds during construction, repair and maintenance of roads has been partially solved. Current regulations contain a significant number of gaps and shortcomings, which generally negatively affect the quality of combating crimes in general and the crimes of embezzlement of budget funds during construction, repair and maintenance of roads in particular.

Keywords: legal provision, operative and search counteraction, budget funds, repair, construction, maintenance, roads, crime.