

Кузьменко Олена Анатоліївна –
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Київського національного
університету внутрішніх справ,

Пивовар Юрій Ігорович –
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри економіко-правових
дисциплін Київського національного
університету внутрішніх справ

Державна контрольно-ревізійна служба України як суб'єкт ініціативи взаємодії з правоохоронними органами у протидії злочинності та корупції

Стаття присвячена питанням удосконалення механізму взаємодії органів фінансового контролю з правоохоронними органами, що здійснюється за ініціативою державної контрольно-ревізійної служби у протидії порушенням законодавства, у тому числі корупції.

Ключові слова: державна-контрольно-ревізійна служба України, взаємодія, правоохоронні органи, злочинність, корупція.

У державі й надалі спостерігається негативна практика незаконного та нецільового використання державних ресурсів. Такі порушення фінансово-господарської дисципліни рік-у-рік виявляються більш ніж на половині перевірених контролюючими органами об'єктів контролю.

З одного боку, органами державної контрольно-ревізійної служби приділяється особлива увага персональній відповідальності порушників фінансової дисципліни. Так, протягом 2008 року до правоохоронних органів передано 6830 ревізійних матеріалів та перевірок, у 2007 році – 8232. Однак, статистичні дані також вказують, що за такими переданими матеріалами правоохоронними органами протягом 2008 року порушено лише 843 кримінальні справи, у 2007 році – 899, що складає 12 % [1]. Такі цифри змушують замислитися про ефективність проведеної роботи цих органів та спонукають до проведення ретельного аналізу їхньої діяльності, у тому числі до взаємодії.

На *актуальність* дослідження окресленого питання вказує також велика кількість наукових праць учених різних галузей науки. Серед них науковці у галузі державного управління, адміністративного та фінансового права: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Т. Білоус, О.М. Дорогіх, Р.А. Калюжний, Є.В. Калюга, О.В. Кузьменко, В.А. Ліпкан, Н.Р. Нижник, Н.Ю. Пришва, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко та багато інших, які, поряд з іншим, приділили увагу розгляду питань щодо особливостей державно-владних функцій держави через її органи у протидії правопорушенням у сфері економіки; фахівці кримінального права, процесу, криміналістики: В.К. Весельський, П.А. Воробей, В.А. Журавель, Н.С. Карпов, В.П. Корж, В.С. Кузьмічов, Г.А. Матусовський, Б.В. Романюк, А.В. Савченко, С.М.

Стахівський, В.Ю. Шепітько та інші – питанням виявлення, попередження, розслідування та розкриття економічних злочинів. Разом з тим, зміни, що відбуваються в національному законодавстві, у тому числі в сфері протидії злочинності, зумовлюють додатковий перегляд організаційно-правових особливостей правозастосовної діяльності державних органів у боротьбі зі злочинністю.

Метою даної статті є розгляд правових та організаційних питань взаємодії державної контрольно-ревізійної служби і міліції за ініціативою контролюючих органів, виділення форм співпраці та формулювання пропозицій щодо внесення змін до національного законодавства у сфері здійснення фінансового контролю.

Взаємодія правоохоронних органів і органів фінансового контролю, що здійснюється за ініціативою контролюючих органів утворює окрему групу форм співпраці цих державних органів [2, с. 101]. Спільна їх діяльність, перш за все, здійснюється в порядку, визначеному чинним законодавством, при виявленні істотних порушень фінансової дисципліни, нестач коштів і матеріальних цінностей, інших зловживань. Однак, аналіз положень нормативно-правових актів дає підстави стверджувати про наявність регулятивних пробілів, а статистичні дані державних органів фінансового контролю свідчать про досить високу питому вагу ревізій та перевірок, переданих до правоохоронних органів, за якими кримінальні справи не порушуються.

Результати дослідження нормативно-правових джерел дозволяють виділити такі форми ініціативи з боку контролюючих органів щодо взаємодії з іншими державними органами при виявленні першими порушень законодавства: *передача, повідомлення, інформування* державним органам про виявлені фахівцями державної контрольно-ревізійної служби (далі – ДКРС) порушення законодавства (ст. 12 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”) [3]. Враховуючи, що різновиди означених форм взаємодії притаманні й спільній роботі правоохоронних і контролюючих органів, нижче розглянемо цю взаємодію.

Перший різновид досліджуваної групи форм взаємодії *передбачає передачу органами ДКРС матеріалів ревізії правоохоронним органам*. Хоча в ст. 12 вказаного Закону не перераховуються випадки, за яких має здійснюватись передача матеріалів, залишаючи цим самим загальним (універсальним) для всіх випадків правило: як у разі проведення ревізій органами ДКРС за зверненнями правоохоронних органів, так і при проведенні ревізорами власних планових виїзних ревізій, зі змісту описуваної форми взаємодії розуміємо, що це стосується лише зазначеного другого випадку.

Керуючись положеннями зазначеної статті аналізованого Закону, *підставами для передачі* працівниками органів ДКРС матеріалів проведених ними ревізій правоохоронцям є:

- 1) виявлення зловживань чинного законодавства;
- 2) виявлення порушень чинного законодавства.

На нашу думку, зазначення у такому загальному вигляді випадків передачі ревізійних матеріалів до органів міліції вносить лише суперечності між правоохоронними органами і ДКРС, що не конструктивно впливає на їх взаємодію. У такому випадку залишається невизначеним коло таких випадків, адже перелік питань, що можуть охоплюватись поняттями “зловживання чинного законодавства” та “порушення чинного законодавства” є дуже широким, оскільки норма Закону предметно не обмежує їх, наприклад, економічною чи бюджетною спрямованістю, наявністю ознак складу злочину тощо.

Крім того, вказана норма не враховує реалій сьогодення, в яких працюють підрозділи і ДКРС, і правоохоронці. Вона потребує додаткових уточнень. На це, поряд з іншим, вказують статистичні дані, згідно з якими протягом 2008 року ДКРС проведено близько 16,4 тисяч контрольних заходів, у ході яких на 15,1 тисячах

об'єктах контролю виявлено фінансово-господарські порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму понад 3,7 млн грн. При цьому на розгляд правоохоронним органам передано понад 6,8 тисяч матеріалів контрольних заходів, зокрема проведених за власною ініціативою – 4,1 тисяч, за результатами розгляду яких порушено 490 кримінальних справ [1]. Якщо ж догматично і формально слідувати виконанню приписів норми ст. 12 Закону, то необхідно було б передати матеріали всіх 15,1 тисяч ревізій і перевірок, що спричинило б значне завантаження зайвою роботою правоохоронців.

Тому, переконані: нині вкрай важливо розробити і закріпити у формі нормативно-правових актів спільні, узгоджені та обов'язкові для виконання умови передачі матеріалів ревізій за виявленими правопорушеннями законодавства до правоохоронних органів.

Разом із тим, у Порядку проведення інспектування, з одного боку, є спроба дещо конкретизувати закріплені в Законі України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” підстави для передачі ревізійних матеріалів, з іншого – наведені в постанові КМУ випадки передачі дещо різняться. До того ж вони мають, на наш погляд, звужене коло застосування і об'єднані назвою – “випадки виявлених порушень”. Застосовуючи логіко-семантичний метод, робимо висновок, що останні поширюються лише на перший вид підстав, до яких належать такі: 1) за які передбачено кримінальну відповідальність; 2) які містять ознаки корупційних діянь [3].

Отже, окреслюється два *види підстав для передачі* органами ДКРС ревізійних матеріалів до правоохоронних органів:

1) у випадку виявлення порушень чинного законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність (інша назва – у випадку виявлення порушень чинного законодавства, які містять ознаки злочину);

2) у випадку виявлення зловживань чинного законодавства, які містять ознаки корупційних діянь.

Важливу роль у процесі здійснення передачі ревізійних матеріалів органам міліції відіграють строки (терміни). Хоча у визначених вище випадках Законом вони не регламентовані, проте в Порядку проведення інспектування [4] і Порядку взаємодії [5] строки складають не більше десяти робочих днів, при цьому за день відліку береться день реєстрації акта ревізії.

Водночас на термін передачі матеріалів може значно вплинути процедура апеляції з боку об'єкта контролю – надходження заперечень або зауважень до акту ревізії. У такому випадку максимальний термін передачі може становити 31 робочий день.

Отже, за цих умов термін від моменту закінчення проведення ревізії до моменту передачі матеріалів ревізії до міліції, на нашу думку, є досить затяжним, що негативно відбивається на результатах подальшої роботи оперативних та слідчих підрозділів міліції. Аналіз адміністративних і кримінальних справ засвідчує, що на практиці за такий термін об'єкти контролю встигають або “замаскувати” частину виявлених недоліків, або “позбутися” винуватців шляхом їх звільнення чи вжиття інших заходів. А це негативно впливає на якість та оперативність розслідування злочинів.

Тому, вважаємо за доцільне переглянути строки передачі органами ДКРС до міліції матеріалів ревізії, в яких зафіксовані порушення, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь. Вони мають бути узгоджені між представниками правоохоронних та контролюючих органів.

Прикладом необхідності взаємної нормотворчої роботи у даному напрямі є досить спірна і помилкова, з правової точки зору, позиція Голова КРУ, яка викладена в нормі Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних

коштів, державного і комунального майна. Зокрема, у п. 2.1 зазначено, що “суб’єкти державного фінансового контролю у разі виявлення контрольними заходами, що проводяться не за ініціативи правоохоронних органів, порушень чинного законодавства щодо використання бюджетних коштів, державного чи комунального майна, за які передбачена кримінальна відповідальність, *забезпечують, у межах своєї компетенції, усунення суб’єктами господарювання виявлених порушень*, а у разі неможливості їх усунення в повному обсязі – передають матеріали до правоохоронних органів” [6].

Переконані, що вказана норма дозволяє органам ДКРС: 1) маніпулювати наданими повноваженнями; 2) зловживати наданими повноваженнями щодо передачі ревізійних матеріалів, які містять факти порушень законодавства з ознаками злочину; 3) утворює умови для корупції органів ДКРС, адже фактично допомога в усуненні недоліків, за які передбачено кримінальну відповідальність, є пособництвом у злочині.

Герменевтичний аналіз даного положення надає нам й інші аргументи не погоджуватися із положеннями, викладеними у зазначеному наказі Головкиру, адже таке формулювання норми набуває змісту синонімічного вислову “вжиття заходів щодо приховування фактів про злочинну діяльність суб’єктів господарювання”. А це розцінюється як злочинна діяльність.

Отже, впевнені, що цю норму необхідно змінити, виключивши слова “забезпечують, у межах своєї компетенції, усунення суб’єктами господарювання виявлених порушень, а у разі неможливості їх усунення в повному обсязі”.

Щодо другого різновиду досліджуваної групи форм взаємодії – *повідомлення органами ДКРС правоохоронні органи про вилучення документів*, він реалізується шляхом направлення ревізорами правоохоронцям повідомлень про вилучення документів у зв’язку з їх підробкою або виявленими зловживаннями.

Варто зауважити, що вилучення зазначених документів працівниками органів ДКРС носить тимчасовий характер та здійснюється, як правило, під час проведення ревізії (перевірки), а обов’язковою підставою для їх вилучення є виключно рішення суду. Строк, на який дозволяється вилучати такі документи, залежить від дня початку проведення ревізії та дня, коли було здійснено відповідне вилучення, адже суд надає дозвіл на тимчасове вилучення документів, встановлюючи термін їх повернення – останній день проведення ревізії.

Відтак, для подальшого вивчення документів значення має саме день, у який орган ДКРС виявив, вилучив і передав відповідні матеріали до органу міліції, оскільки останній, керуючись нормами КПК України, має право на 10-денний термін для їх вивчення і прийняття рішення [7]. Оригінали вилучених документів об’єкта контролю орган ДКРС передає до міліції шляхом оформлення відповідного акту передачі, опису переданих документів та направлення супровідного листа. З одного боку, законодавцем у ст. 12 Закону України “Про ДКРС в Україні” застосовано термін “негайно” для передачі таких документів, з іншого – не конкретизується його строк [3]. Не визначено його і в підзаконних правових актах – у Порядку проведення інспектування та Порядку взаємодії. Це, певною мірою, негативно відображається на практичній взаємодії працівників органів міліції і ДКРС та впливає на оперативність прийняття рішень.

Ураховуючи вищевикладене, вважаємо, що з метою чіткого визначення та унормування строків направлення органами ДКРС правоохоронним органам вилучених документів: 1) які свідчать про порушення законодавства; 2) щодо яких на об’єкті контролю не гарантується збереження та не виключена можливість їх підроблення; 3) щодо яких не гарантується своєчасність їх повернення об’єкту контролю у разі неприйняття органом міліції рішення про їх вилучення (виїмку), необхідно внести низку змін і доповнень до нормативно-правових документів.

Крім того, слід зауважити, що хоча у чинному законодавстві, зокрема в ст. 12 Закону України “Про ДКРС в Україні”, зазначено, що працівники ДКРС зобов’язані передавати правоохоронним органам матеріали ревізій та повідомляти їм про вилучення документів у зв’язку з їх підркобою або виявленими зловживаннями, однак сама процедура такого повідомлення жодним документом не регламентована.

Третім різновидом цієї групи форм взаємодії є *інформування правоохоронного органу органами ДКРС про факти порушення законодавства*, виявлені під час здійснення фінансового контролю.

Даний вид регламентується Порядками проведення фінансового аудиту діяльності суб’єктів господарювання [8] та проведення інспектування [4], які визначають такі випадки його здійснення: 1) *за результатами проведення державного фінансового аудиту*; 2) *за результатами проведення інспектування*.

Підставою інформування органами ДКРС правоохоронних органів *за результатами проведення державного фінансового аудиту* є виявлення першими під час проведення аудиту фактів порушення законодавства, що містять ознаки злочину (п. 14 Порядку проведення фінансового аудиту діяльності суб’єктів господарювання) [8].

Однак, теоретична невизначеність щодо обов’язку аудиторів повідомляти правоохоронні органи про виявлені під час проведення аудиторських перевірок злочини, спричиняє проблеми в практичній діяльності – відбувається постійна суперечка з цього приводу. З одного боку, аудитори не бажають повідомляти органам міліції про виявлені злочинні порушення на об’єктах контролю, з іншого – працівники міліції, намагаючись першими отримати оперативну інформацію, наполягають на притягненні таких аудиторів до кримінальної відповідальності за приховування злочину.

Тому, зважаючи на існуючий стан речей і наявність спільної мети органів міліції та ДКРС, вбачається за необхідне продовжувати подальшу загальну роботу щодо пошуку загальноприйнятних підходів для опрацювання ефективних і взаємоприйнятних форм їх взаємодії під час здійснення контролерами (аудиторами) аудиторських перевірок.

Таким чином, підсумовуючи, можна виділити такі форми взаємодії органів міліції і Державної контрольно-ревізійної служби (за ініціативою органів ДКРС): 1) передача органам міліції матеріалів ревізій, проведених не за їх зверненнями; 2) повідомлення органам міліції про вилучення документів у результаті проведеної ревізії; 3) інформування міліції органами ДКРС про факти порушення законодавства, виявлені під час здійснення фінансового контролю (фінансового аудиту та фінансового інспектування).

Загальним для цих форм є те, що як і повідомлення органів ДКРС про вилучені документи у зв’язку з їхнім підробленням або виявленими зловживаннями, так і передані матеріали ревізії у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства в КПК України відповідно до ст. 95 є повідомленнями про злочин та, згідно з п. 1 ст. 94, можуть бути приводом до порушення кримінальної справи [7].

Такі ревізійні матеріали і повідомлення приймаються органами міліції та реєструються як повідомлення про злочин і, відповідно до ст. 97 КПК України, у триденний строк по них має бути прийнято одне з рішень: 1) порушити кримінальну справу; 2) відмовити в порушенні кримінальної справи; 3) направити заяву або повідомлення за належністю.

Отже, у даній статті ми проаналізували організаційні та правові особливості взаємодії державної контрольно-ревізійної служби з органами міліції за ініціативою органу фінансового контролю, виділили форми їх співпраці, означили невідповідності окремих положень нормативно-правових актів, а також

запропонували удосконалити національне законодавство у сфері протидії злочинності та корупції, у тому числі при здійсненні фінансового контролю.

Список використаних джерел

1. *Звіт* Про результати діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби за 2008 рік. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <<http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/52431>>.
2. Пивовар Ю.І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю.І. Пивовар. – К., 2008. – 266 с.
3. *Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні*: Закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
4. *Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою*: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1206.
5. *Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України*: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2962.
6. *Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна*: наказ Головки КРУ від 13.07.2004 № 185 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 31. – Ст. 2094.
7. *Кримінально-процесуальний кодекс України* від 28.12.1960 № 1001-05 // Відомості Верховної Ради України. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
8. *Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту*: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2006 № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 868.

Стаття посвячена вопросам усовершенствования механизма взаимодействия органов финансового контроля с правоохранительными органами, который осуществляется по инициативе государственной контрольно-ревизионной службы в противодействии нарушениям законодательства, в том числе коррупции.

The article is devoted to the questions of improvement of the mechanism of co-operation of the financial control bodies with law enforcement bodies that is carried out on the initiative of the Main Control and Revision Office in counteraction to the offence against legislation, including corruption.

Стаття надійшла до редакції журналу 25 лютого 2009 року.

© О.А. Кузьменко, Ю.І. Пивовар, 2009