

УДК 343.9

**О.Б. Сахарова,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
начальник відділу  
ДНДІ МВС України, м. Київ

## **ВИДИ КРИМІНАЛЬНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕЗЕРВУ УКРАЇНИ**

*На основі аналізу слідчої та судової практики у статті розглядаються найбільш розповсюджені види кримінальних та інших правопорушень, що вчиняються у сфері державного резерву України. Зокрема, висвітлюються механізми вчинення документарного оформлення безтоварних операцій із закладення матеріальних цінностей до державного резерву відповідальними зберігачами, а також самовільного відчуження матеріальних цінностей державного резерву. У статті також наведені статистичні дані щодо кількості вчинених правопорушень у сфері державного резерву України, а також фабули відповідних порушених кримінальних справ.*

**Ключові слова:** державний матеріальний резерв, національна безпека, стратегічний запас, відповідальний зберігач, товарно-матеріальні цінності, одержання неправомірної вигоди, службове підроблення, службова недбалість, нецільове використання матеріальних цінностей державного резерву, документарне оформлення безтоварних операцій, самовільне відчуження матеріальних цінностей державного резерву, шахрайство, конкурсні торги, дискримінаційні вимоги, державні закупівлі.

*На основе анализа следственной и судебной практики в статье рассматриваются наиболее распространенные виды уголовных и иных правонарушений, совершаемых в сфере государственного резерва Украины. В частности, освещаются механизмы совершения документарного оформления бестоварных операций по закладке материальных ценностей в государственный резерв ответственными хранителями, а также самовольного отчуждения материальных ценностей государственного резерва. В статье также приведены статистические данные по количеству совершенных правонарушений в сфере государственного резерва Украины, а также фабулы соответствующих возбужденных уголовных дел.*

**Ключевые слова:** государственный материальный резерв, национальная безопасность, стратегический запас, ответственный хранитель, товарно-материальные ценности, получение неправомерной выгоды, служебный подлог, служебная халатность, нецелевое использование материальных ценностей государственного резерва, документарное оформление бестоварных операций, самовольное отчуждение материальных ценностей государственного резерва, мошенничество, конкурсные торги, дискриминационные требования, государственные закупки.

*On the basis of the analysis of investigative and judicial practice, paper deals with the most common types of criminal and other offenses committed in the sphere of the state reserve of Ukraine. In particular, the mechanisms for the implementation of*

*documentary conclusion of operations without goods on the laying of tangible assets in the state reserve by responsible custodians, as well as an unauthorized alienation of the material values of the state reserve are covered. Paper also provides statistical data on the number of offenses committed in the sphere of the state reserve of Ukraine, as well as the fabulas of the relevant initiated criminal cases.*

**Keywords:** *state material reserve, national security, strategic reserve, responsible keeper, commodity material assets, obtaining undue benefits, service forgery, official negligence, misuse of material values of the state reserve, documentation of transactions without goods, unauthorized alienation of material values of the state reserve, fraud, competitive tenders, discriminatory requirements, public procurement.*

У сучасних економічних умовах державний матеріальний резерв є важливою складовою реалізації державної політики системи національної безпеки України. Він є одним з найважливіших інструментів держави з оперативного реагування на ризики та проблеми економічної та соціально-політичної ситуації як в країні, так загалом у світі, а саме виникнення внутрішніх та зовнішніх політичних, соціально-економічних загроз, а також воєнних, терористичних дій, природних та техногенних катастроф тощо.

Державний резерв матеріальних цінностей має використовуватися для забезпечення безперебійного функціонування і стабілізації економіки у випадку надзвичайного стану та обставин, які можуть загрожувати національній безпеці України, а також призвести до порушення громадського правопорядку, стану господарської діяльності та міжнародних економічних зв'язків.

Отже, державний резерв – це особливий стратегічний запас сировини, матеріалів, палива, деяких видів машин, обладнання, зерна та інших продовольчих і промислових товарів, необхідний переважно для забезпечення потреб України в особливий період.

Проте незважаючи на важливість формування у країні державного матеріального резерву на сьогоднішній день Державним агентством резерву України (Держрезервом) не забезпечується належний контроль за обліком фактично закладених товарно-матеріальних цінностей (ТМЦ) до державного резерву, а також їх збереженням.

Аналіз слідчої та судової практики дозволяє виділити такі найбільш розповсюджені різновиди кримінальних та інших правопорушень, що вчиняються у сфері державного матеріального резерву, які пов'язані зі зловживаннями при користуванні бюджетними коштами у процесі придбання, поставки матеріальних цінностей до державного матеріального резерву та управління ним:

а) розкрадання матеріальних цінностей службовими особами Держрезерву, а саме привласнення, розтрата бюджетних коштів, майна державного матеріального резерву або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у співучасті зі службовими особами компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей Держрезерву;

б) одержання неправомірної вигоди, пов'язане з укладанням і виконанням правочинів між підрозділами Держрезерву та компаніями, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного матеріального резерву;

в) службові злочини, вчинені посадовими особами Держрезерву, приміром, заволодіння чиновниками Держрезерву державними коштами, призначеними для закупівлі продовольчих товарів до Державного резерву;

г) зловживання службовим становищем, службове підроблення службовими особами компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей

до державного резерву, з метою фальсифікації даних про ресурсну базу державного матеріального резерву, прийняту на зберігання, що має наслідком неправомірну оплату “послуг” за рахунок державних коштів;

г) зловживання службовим становищем, службове підроблення службовими особами компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного матеріального резерву, з метою фальсифікації даних про виготовлену продукцію, яку закладають до державного матеріального резерву;

д) викрадення, службові зловживання та/або службова недбалість під час розпорядження майном державного матеріального резерву. Наприклад, службова недбалість з боку службових осіб Держрезерву, які зобов'язані контролювати дійсність укладених контрактів з метою поповнення (накопичення) державного матеріального резерву, їх належне виконання; викривлення показників звітної документації, підробка документів та зловживання владою й службовим становищем керівництвом Держрезерву у процесі укладення угод на придбання та реалізацію товарно-матеріальних цінностей, а також нецільове витрачання бюджетних коштів з метою формального поповнення матеріальних цінностей державного резерву.

Так, наприкінці 2013 р. Шевченківський районний суд Києва засудив колишнього заступника голови Держкомрезерву (Державного комітету України з державного матеріального резерву) до 8 років і 6 місяців позбавлення волі за заволодіння 162,7 млн грн державних коштів [1]. Чиновника обвинуватили у розкраданні державних коштів шляхом використання ланки підконтрольних підприємств при закупівлі до Держкомрезерву 14 790 тонн цукру на початку 2010 р. Суд визнав чиновника винним за ч. 5 ст. 191 КК України (заволодіння державними коштами в особливо великих розмірах шляхом зловживання службовим становищем за попередньою змовою групою осіб);

е) недбале зберігання та умисне приховування запасів матеріальних цінностей державного резерву [2], незаконне відчуження державного майна з держрезерву;

є) службова недбалість з боку службових осіб державних підприємств під час укладання та виконання договорів з компаніями, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного резерву, що призводить до необґрунтованого збільшення вартості послуг останніх, тощо;

ж) неефективне, нецільове використання матеріальних цінностей держрезерву;

з) документарне оформлення безтоварних операцій із закладення матеріальних цінностей до державного резерву відповідальними зберігачами, а саме закупівля Держрезервом у сторонніх (нерідко – фіктивних) компаній матеріальних цінностей та укладання з цими компаніями договорів про зберігання цих нібито поставлених матеріальних цінностей без фактичної наявності останніх.

Так, за інформацією голови Державної фінансової інспекції України, типовою є схема, коли Держрезерв робить закупівлю у компанії зерна й відразу укладає з нею договір про зберігання цього нібито поставленого зерна на своєму складі. Директор і головний бухгалтер ставлять свої підписи, гроші переводять за зерно, якого в цієї компанії немає і ніколи не було [3].

Відсутність належного контролю за фактичним закладенням матеріальних цінностей до державного резерву надає можливість підприємствам здійснювати безтоварні операції або фактично заволодіння бюджетними коштами та призводить до зайвого відшкодування витрат із збереження матеріальних цінностей, які фактично до державного резерву не закладено;

и) реалізація (закупівля) товарно-матеріальних цінностей державного резерву за заниженими (завищеними) цінами.

Нерідко Держрезервом закупались матеріальні цінності за завищеними порівняно з ринковими цінами, при цьому у комерційних структур з ознаками фіктивності з реєстрацією цих структур на підставних осіб, або у пов'язаних зв'язками інших юридичних осіб;

і) незабезпечення збереження матеріальних цінностей державного резерву, у тому числі їх самовільне відчуження (протиправне використання, нестача, заволодіння товарно-матеріальними цінностями, реалізація) підприємствами – відповідальними зберігачами, на зберіганні яких знаходяться матеріальні ресурси державного резерву, у тому числі вчинене шляхом зловживання службовим становищем службовими особами цих підприємств.

**Самовільне відчуження матеріальних цінностей державного резерву** – це використання або реалізація відповідальним зберігачем матеріальних цінностей державного резерву, що перебувають у нього на відповідальному зберіганні, без відповідного рішення на це центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом (без відповідного рішення Держрезерву).

При цьому варто наголосити, що прийняття рішення про розбронювання матеріальних цінностей державного резерву не звільняє зберігача від виконання обов'язку щодо їх відповідального зберігання.

Найбільш поширеними правопорушеннями, які допускаються зберігачами матеріальних цінностей державного резерву, є несвоєчасне повернення до державного резерву позичених матеріальних цінностей, їх самовільне відчуження (використання) та реалізація.

У переважній більшості кримінальних справ зазначеної категорії письмові докази містять відомості, що є державною таємницею. Так, п. 6 ст. 11 Закону України “Про державний матеріальний резерв” встановлено, що зведені відомості про номенклатуру і рівні накопичення, про загальні обсяги поставок, відпуску, закладення, освіження, розміщення і фактичні запаси державного резерву є державною таємницею.

Наведемо приклади з практики щодо незабезпечення відповідальними зберігачами збереження матеріальних цінностей державного резерву, у тому числі здійснення їх самовільного відчуження (використання, заволодіння товарно-матеріальними цінностями, реалізація).

Так, у 2010 р. співробітники Управління СБУ в Полтавській області встановили факт розтрати з боку одного підприємства регіону майже п'яти з половиною мільйонів державних коштів. Це підприємство уклало договір із Держкомрезервом про відповідальне зберігання тисячі тон солодковершкового масла. Проте у ході перевірки заяви Державного комітету України щодо протиправного відчуження продукції з державного матеріального резерву, працівники УСБУ, відповідно до отриманих даних бухгалтерського та складського обліку, встановили факт нестачі більше 120 тон масла на загальну суму майже п'ять з половиною мільйонів гривень. За фактом розтрати службовими особами товариства майна Держкомрезерву слідчим відділом Управління СБУ в Полтавській області було порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені в особливо великих розмірах) КК України [4].

Спостерігаються численні факти протиправного використання та відчуження (переважно нестачі) ТМЦ з боку підприємств-відповідальних зберігачів. Серед цих зберігачів є такі, які збанкрутіли та ліквідовані, в результаті чого ТМЦ державного резерву відсутні.

Протягом 2008-2010 рр. із загальної кількості підприємств-зберігачів на 547 підприємствах (76% від всіх зберігачів) не було підтверджено наявності матеріальних цінностей державного резерву [5]. Водночас, за даними Генеральної прокуратури, упродовж 2008-2010 років вироки та інші судові рішення у кримінальних справах стосовно службових осіб Держкомрезерву не виносилися [5].

У червні 2010 року працівники управління Державної служби боротьби з економічною злочинністю УМВС України у Волинській області викрили протиправну діяльність посадовців “Луцького КХП № 2”, яке знаходиться у віданні Держкомрезерву, в результаті чого прокуратурою Волинської області було порушено кримінальну справу за фактом привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем [6]. Так, директор державного підприємства “Луцький комбінат хлібопродуктів № 2” та його заступник самовільного використали зерно, борошно та зернові відходи Держкомрезерву та Аграрного фонду на понад 80 мільйонів гривень і безпідставно перерахували більше восьми мільйонів гривень із Держбюджету на рахунок ТОВ “Конкорд плюс” [6]. Зерно було неправомірно використано для виготовлення борошна, яке в подальшому реалізовувалося суб’єктам господарювання, при цьому в офіційних документах відпуск товару не відображався.

Зокрема, працівники управління Державної служби боротьби з економічною злочинністю УМВС України у Волинській області встановили: у 2009 році за вказівками директора ДП та його заступника на “Луцькому КХП №2” були підроблені приймальні акти про отримання від ТОВ “Конкорд-плюс” п’яти тисяч тон пшениці 3-го класу і двох тисяч тон жита 3-го класу. У результаті пред’явлення службовими особами ДП “Луцький КХП №2” цих документів у Державний комітет України з державного матеріального резерву на розрахункові рахунки ТОВ “Конкорд плюс” із Держбюджету безпідставно було перераховано більше восьми мільйонів гривень.

Зазначена кримінальна справа розслідувалась близько 5 років. У 2015 р. фігурантам кримінальної справи Луцьким міськрайонним судом було винесено вирок. Посадовців визнали винними у вчиненні злочинів, передбачених ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 364, ч. 3 ст. 212, ч. 4 ст. 191 КК України. У свою чергу, директора ТОВ “Конкорд плюс” визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України.

Крім того, під час ревізій у 2016 р. у системі Державного агентства резерву України фахівці Держаудитслужби виявили порушень чинного законодавства на суму майже 28 млн грн. Зокрема, було перевірено фінансово-господарську діяльність 26 підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держрезерву [7]. Відбулося 608 зустрічних звірок на підприємствах-зберігачах для перевірки стану збереження та дотримання належних умов зберігання цінностей державного та мобілізаційного резерву [7]. Так, порушення, що призвели до недоотримання доходів на суму 13,6 млн грн, виявлено на 15 підприємствах та в організаціях. Йдеться про реалізацію цінностей мобілізаційного резерву за заниженою вартістю, непроведення позовної роботи, заниження розміру орендної плати тощо [7]. Незаконні витрати державних коштів на суму 6,2 млн грн було допущено на 23 підприємствах Держрезерву (незаконне відчуження майна, придбання автотранспорту, оплата завищеної вартості робіт та нестачі) [7].

На сьогодні у Держрезерві знаходяться виконавчі провадження судів на мільярд гривень [8]. Це доведені випадки шахрайських дій щодо державних резервів. Більшість боржників вже перебуває у стані банкрутства чи ліквідації.

Решта намагаються у будь-який спосіб уникнути повернення грошей до Держрезерву.

До 2015 року запаси Держрезерву було розпорошено на складах сторонніх власників, тоді як підприємства відомства брали на зберігання ТМЦ приватних компаній на комерційних засадах. Це призводило до численних втрат і зловживань – на цих приватних складах не виявлялося державного майна, а то й взагалі охоронці не пускали представників Держрезерву, щоб ті забрали належне державі;

і) шахрайство, вчинене під час придбання та реалізації матеріальних цінностей державного резерву;

к) проведення службовими особами Держрезерву незаконних або непрозорих конкурсних торгів на закупівлю певних матеріальних цінностей у змові з групою учасників таких торгів (заволодіння за попередньої змовою групою осіб чужим майном у особливо великих розмірах шляхом зловживання службовим становищем).

Так, з кінця 2016 р. департаментом з розслідування особливо важливих справ у сфері економіки Генеральної прокуратури України, за оперативним супроводженням ГУ КЗЕ СБУ, здійснюється досудове розслідування за кримінальним провадженням щодо можливих неправомірних дій з боку службових осіб Державного агентства резерву України, що призвели до збитків державі в особливо великих розмірах [9]. У процесі розслідування встановлено, що посадовці Держрезерву у змові із службовими особами одного з найбільших постачальників пального в Україні при формуванні запасів нафтопродуктів державного резерву провели завчасно узгоджені незаконні відкриті конкурсні торги щодо закупівлі за бюджетні кошти дизельного пального в кількості 17 тисяч тон на загальну суму 257 млн грн. Поряд з цим, це пальне не відповідало вимогам ДСТУ, а саме термінам зберігання. На підставі дозволу слідчого судді, у кримінальному провадженні проводились слідчі дії – обшуки приміщення Державного агентства резерву України та офісних приміщень одного із постачальників пального з метою отримання оригіналів документів щодо закупівель.

У зазначених торгах нерідко отримують перемогу компанії, пов'язані зв'язками з керівництвом Держрезерву. У зв'язку з перемогою на зазначених торгах наближених до Держрезерву компаній нерідко в документації конкурсних торгів замовника містяться дискримінаційні вимоги, що штучно звужує коло потенційних учасників.

У результаті цього на практиці спостерігаються значні порушення законодавства у сфері державних закупівель, штучно затяжні (на 2-3 місяці) процедури закупівель та пов'язані з цим коливання цін і неможливість змінювати договірні ціни. Інша причина непродуктивних торгів – недоліки при формуванні документації конкурсних торгів, невиконання їх учасниками конкурсних умов та, як наслідок, наявність скарг учасників щодо проведеної процедури торгів.

Спостерігались випадки прийняття участі в аукціоні лише двох учасників (мінімально необхідна кількість) та не проведення підвищення цінових пропозицій. Приміром, Держрезервом та продавцями продукції заявки для участі у торгах подавалися одночасно в один день з терміном дії лише протягом одного дня, при цьому за торгами надходили лише одна пропозиція на продаж та одна заявка на купівлю товару, ціна пропозиції на продаж та ціна пропозиції на закупівлю співпадали і в цей же день укладався контракт на закупівлю продукції до держрезерву.

Також продукція закладалася до державного резерву в день укладання контрактів за місцем її збереження продавцем у виробника продукції, що вказує на відсутність додаткових витрат на транспортування продукції.

Зазначені вище злочини в багатьох випадках пов'язані між собою й утворюють складні механізми їх вчинення. Так, наприклад, злочинні діяння службових осіб компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного резерву та які здійснюють у широкому сенсі обман держави під час закладання, зберігання, реалізації майна державного матеріального резерву, пов'язані з корупційними злочинами або службовою недбалістю з боку службових осіб Держрезерву та підпорядкованих йому підприємств, установ і організацій, причетних до виконання заходів у сфері накопичення, зберігання та реалізації матеріальних цінностей державного резерву, які “не помічають” цього обману внаслідок корисливої зацікавленості або некомпетентності.

Отже, ненадійність існуючої системи зберігання матеріальних цінностей державного резерву та неефективне використання потужностей державних підприємств та організацій, що знаходяться у віданні Держрезерву, зумовлюють непродуктивні витрати державних ресурсів.

Відсутність останніми роками дієвого контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання, що входять до сфери управління Держрезерву, призвела до формування сталої тенденції наявності системних порушень, пов'язаних із використанням як державного майна, так і безпосередньо грошових коштів державних підприємств та установ [10, с. 55], зокрема фінансових порушень, що призвели до недоотримання доходів, незаконних витрат та нестач.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Екс-заступнику голови Держкомрезерву дали 8,5 років за розкрадання понад 160 млн грн держкоштів. URL: [https://projects.dt.ua/UKRAINE/eks-zastupniku-golovi-derzhkomrezervu-dali-8-5-rokiv-za-rozkradannya-ponad-160-mln-grn-derzhkoshtiv-129724\\_.html](https://projects.dt.ua/UKRAINE/eks-zastupniku-golovi-derzhkomrezervu-dali-8-5-rokiv-za-rozkradannya-ponad-160-mln-grn-derzhkoshtiv-129724_.html) (дата звернення: 01.11.2017).
2. *Сюравич В.Г.* Запобігання корисливим злочинам в аграрному секторі економіки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2007. 20 с.
3. *Бутусов Ю.* Голова КРУ Петро Андреев: “Розкрадання з бюджету “кришують” держчиновники”. Дзеркало тижня. 2011. 8 квіт. URL: [http://gazeta.dt.ua/POLITICS/golova\\_kru\\_petro\\_andreev\\_rozkradannya\\_z\\_byudzhetu\\_krishuyut\\_derzhchinovniki-79226.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/golova_kru_petro_andreev_rozkradannya_z_byudzhetu_krishuyut_derzhchinovniki-79226.html) (дата звернення: 02.11.2017).
4. З Держкомрезерву розікрали 120 тисяч тон масла. URL: <https://poltava.to/news/3192/> (дата звернення: 01.11.2017).
5. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань з'ясування обставин використання бюджетних коштів керівництвом Державного комітету України з державного матеріального резерву від 2010 р.
6. Засудили колишнє керівництво Луцького КХП № 2. URL: <https://www.volynnews.com/news/economics/zasudyly-kolyshnye-kerivnytstvo-lutskoho-kkhp-2/> (дата звернення: 03.11.2017).
7. У Держрезерві знайшли порушень на 28 мільйонів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2067547-u-derzrezervi-zn-ajsli-porusen-na-28-miljoniv.html> (дата звернення: 16.08.2016).
8. *Мосійчук В.* Державному агентству резерву України потрібен євроремонт. URL: [https://dt.ua/macrolevel/derzhavnomu-agentstvu-rezervu-ukrayini-potriben-yevroremont-\\_.html](https://dt.ua/macrolevel/derzhavnomu-agentstvu-rezervu-ukrayini-potriben-yevroremont-_.html) (дата звернення: 01.11.2017).
9. ГПУ пояснила, чому обшуковують Держрезерв. Прийшли до голови додому. Українська правда. 2016. 31.10. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/31/7125343/> (дата звернення: 01.11.2017).
10. Аудиторський звіт за результатами державного аудиту виконання бюджетних програм у Державному агентстві резерву України за період з 01.01.2013 по 31.12.2016 / Державна Аудиторська служба України. Київ, 2017. 79 с.

Отримано 08.11.2017