

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

Б.М. Головкін

доктор юридичних наук

(Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 343.9.01

ВІДВЕРНЕННЯ І ПРИПИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Розглянуто комплекс запобіжних заходів щодо відвернення загрози вчинення злочинів економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері та недопущення спричинення злочинної шкоди.

Ключові слова: стандартизація і нормування питомих витрат і витрат енергоносіїв, зведений і галузевий баланс енергоресурсів, технічний і фізичний захист об'єктів паливно-енергетичного комплексу.

Рассмотрен комплекс предупредительных мер по предотвращению угрозы совершения преступлений экономической направленности в топливно-энергетической сфере и недопущению причинения преступного вреда.

Ключевые слова: стандартизация и нормирование удельных расходов и потерь энергоносителей, сведенный и отраслевой баланс энергоресурсов, техническая и физическая защита объектов топливно-энергетического комплекса.

The complex of preventive measures to prevent the threat of economic crimes in the sphere of energy and avoid causing criminal damage.

Keywords: standartization and normalization of expenses and loss of energy, reduced balance of energy and industry, technical, and physical protection of the fuel and energy complex.

Постановка проблеми. Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. До питань протидії злочинності у сфері економіки та окремих її галузях у своїх працях зверталися такі вітчизняні науковці: 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, В. І. Шакун та ін.

Метою цієї публікації буде розробка рекомендацій щодо відвернення і припинення вчинення злочинів економічної спрямованості у па-

ливно-енергетичній сфері України.

Виклад основного матеріалу. На відміну від інших заходів спеціально-кримінологічного запобігання злочинності, заходи відвернення і припинення мають більшу предметну спрямованість і вживаються на стадії виникнення загрози реалізації сформованого злочинного наміру або на стадії підготовки чи безпосереднього виконання дій, що охоплюються складом конкретного злочину. Сукупність злочинів економічної спрямованості, що вчиняються у паливно-енергетичній сфері, мають різні об'єкти кримінального впливу, характеризуються неоднаковими способами незаконного збагачення та неоднорідністю контингенту злочинців, а тому комплекс заходів відвернення і припинення доцільно диференціювати за спрямованістю злочинних посягань, об'єднаних нами у три кримінологічно однорідні групи.

Відвернення і припинення викрадень майна та обладнання підприємств паливно-енергетичного комплексу полягає у здійсненні комплексу запобіжних заходів щодо недопущення викрадення вуглеводневої сировини та продукції її переробки, а також виробничого обладнання підприємств ПЕКу шляхом його демонтажу та іншим способом.

З метою недопущення безліцензійного видобутку вуглеводневої сировини та викрадання сирової нафти, газу, газового конденсату у період дослідної експлуатації свердловин, службі ДДСБЕЗ у взаємодії із органами ДПС, прокуратури, регіональними представництвами НКРЕ доцільно періодично проводити перевірки підприємств ПЕКу, спрямовані на викриття порушень чинного законодавства у сфері надровикористання. За результатами перевірок слід вирішувати питання про накладення штрафних санкцій та позбавлення ліцензій суб'єктів господарювання. Водночас відповідні підрозділи УМВС в областях за викритими фактами порушень правил використання надр та крадіжок вуглеводневої сировини мають вжити оперативних заходів реагування, спрямованих на припинення цієї протиправної діяльності та, за наявності відповідних підстав, кримінального переслідування винних осіб.

Упередженню розкрадання енергоресурсів під час їх видобування, виробництва, постачання, транспортування, зберігання і використання сприятиме запровадження адміністративно-правового режиму обліку та охорони паливно-енергетичних ресурсів. Особливий статус паливно-енергетичних ресурсів, їх стратегічне значення для забезпечення ефективного функціонування усіх галузей національної економіки та енергетичної безпеки України в цілому, містять підстави для режимного впорядкування цієї сфери суспільних відносин. У межах запропонованого режиму доцільно зобов'язати суб'єктів природних монополій та суміжних ринків (виробників та постачальників) паливно-енергетичних ресурсів оснащувати газорозподільні станції, газопроводи і газові сховища приладами обліку, що дозволить в оперативному режимі контролювати обсяг вуглеводневої сировини та продукції її переробки, з технічно допустимими похибками вираховувати суми збитків, яких держава зазнає

внаслідок несанкціонованого споживання газу, визначати місця та ділянки понаднормативних втрат газу, а також унеможливити створення необлікованих залишків енергоресурсів. Поряд з цим існує необхідність у запровадженні зведеного і галузевого балансу паливно-енергетичних ресурсів, що перебувають у розпорядженні підприємств ПЕКу, постачальних компаній та транспортних мереж. Важливим заходом перешкодження викраденню енергоресурсів є запровадження стандартизації і нормування питомих витрат і втрат енергоносіїв при виробництві, транспортуванні і постачанні споживачам.

На відміну від режимних заходів обліку, що опосередковано перешкоджають викраденню паливно-енергетичних ресурсів на різних етапах технологічного ланцюга, заходи охоронного спрямування створюють прямі перешкоди на шляху здійснення відповідної злочинної діяльності. Зокрема, підвищенню ефективності запобігання крадіжкам нафти і газового конденсату шляхом пошкодження і несанкціонованого під'єднання до магістральних нафто-газо- та нафтопродуктопроводів сприятимуть такі охоронні заходи:

- узгодження між НАК «Нафтогаз України» та МВС України переліку об'єктів трубопроводного транспорту, охорона яких має здійснюватися відомчою охороною або підрозділами органів внутрішніх справ на договірній основі та висунення спільної ініціативи щодо законодавчого закріплення нормативним актом Кабінету Міністрів України такого переліку [1];

- затвердження керівниками НАК "Нафтогаз України", ВАТ "Укрнафта" положень (інструкцій) щодо порядку охорони нафто- та конденсатопроводів, які, крім іншого, передбачали б обов'язок та алгоритми взаємодії службових осіб дочірніх підприємств НАК "Нафтогаз України", ВАТ "Укрнафта" з регіональними підрозділами міліції у випадках виявлення фактів пошкодження нафто-, газоконденсатопроводів та ознак вчинення крадіжок нафти й газоконденсату, а також проведення перевірок за обліками міліції тих осіб, які призначаються до підрозділів відомчої охорони або на посади, службові обов'язки за якими пов'язані з матеріальною відповідальністю [1];

- проведення заходів технічного і фізичного захисту об'єктів паливно-енергетичного комплексу. Заходи технічного захисту передбачають обладнання транспортних магістралей охоронними пристроями, різного роду датчиками акустичної, вібраційної та іншої інженерно-технічної дії, які дозволяють негайно виявити факти несанкціонованих під'єднань до трубопроводів та визначити їхню локалізацію. На найбільш криміногенно уразливих ділянках можна використовувати безпілотні літальні апарати, гелікоптери, систему сигналізаційного оповіщення і навіть космічне стеження за цілісністю трубопроводів. Заходи фізичного захисту доповнюють вищезазначені і, головним чином, зводяться до розробки маршрутів автопатрулювання відповідними підрозділами ОВС, а також розстановки постів ДАІ, облаштування замаскованих пунктів спостере-

ження, продуману дислокацію груп швидкого реагування, щоб у разі виявлення фактів протиправної діяльності вжити оперативних заходів по її припиненню та зменшенню шкоди від неї.

Окрім вищенаведених заходів, ефективність відвернення і припинення викрадень паливно-енергетичних ресурсів прямо залежить від завчасного виявлення злочинних намірів з боку осіб, які замислюють та готуються до вчинення такого роду злочинів. У зв'язку з цим потребує активізації оперативно-профілактична робота підрозділів карного розшуку, підрозділів міліції громадської безпеки, УБОЗ, Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю – по збиранню, перевірці, фіксації, накопиченню, опрацюванню і використанню оперативної інформації для виявлення і кримінального переслідування учасників організованих злочинних груп, які здійснюють крадіжки, зберігання, перероблення нафтогазосировини та збут продуктів її переробки. Зокрема, дільничних інспекторів міліції та карного розшуку доцільно орієнтувати на збір інформації про спосіб життя, коло зв'язків осіб, які: а) мають високопрофесійні навички газозварювальників; б) володіють чи мають у розпорядженні автомобілі з цистернами; в) працюють на автозаправних станціях або є власниками таких об'єктів; г) є безробітними або тільки звільнилися з міст позбавлення волі та не мають легальних джерел доходів. Працівників ДАІ, які зупиняють автомобілі з цистернами для перевезення паливно-мастильних матеріалів, слід зорієнтувати на збір даних про вид, об'єм, власників вантажу, маршрут перевезення (пункти завантаження і доставки), а також установчі дані на перевізників. Пости патрулів ДАІ доцільно виставляти на ділянках доріг в районах нафтобаз, нафто-, газопереробних заводів (особливо це стосується дрібних нафто- та газопереробних підприємств). Працівників ДСБЕЗ необхідно зорієнтувати на збір даних про осіб, які є дрібними постачальниками сировини для нафто- й газопереробних підприємств, у тому числі міні-заводів. Найбільш ефективним убачається, щоб зібрана інформація у вигляді максимально стандартизованих звітів передавалася до банку даних інформаційної системи органу внутрішніх справ, а програмне забезпечення цієї системи дозволяло б інтегрувати завантажену інформацію та здійснювати автоматизований пошук необхідних даних (наприклад, система "АРМОП" УМВС України в Луганській області) [1].

Серед заходів запобіжного впливу чинне місце посідає робота щодо зниження попиту на тіньовому ринку нафтогазової сировини. Зокрема, йдеться про виявлення та припинення діяльності підпільних нафтопереробних міні-заводів, а також баз зберігання готової нафтогазопродукції, про що слушно зауважує Ю. О. Левченко [2, с. 12].

Для звуження ринків збуту краденої нафтогазопродукції необхідно вирішити питання щодо акредитації органами Держспоживстандарту України лабораторій ДНДЕКЦ МВС України, оснащення їх відповідним обладнанням, що дозволить проводити експертні дослідження якості палива, яке продається автозаправними станціями на предмет виявлення

фактів реалізації недоброякісної продукції споживачам та притягнення на цій підставі до кримінальної відповідальності винних осіб і припинення незаконної діяльності таких АЗС [1].

Деяку специфіку мають заходи відвернення і припинення викрадень кам'яного вугілля із рухомого залізничного транспорту, а також із складів та сховищ. Передусім йдеться про посилення оперативно-розшукової роботи підрозділами карного розшуку та УБОЗ щодо виявлення та документування злочинної діяльності організованих злочинних груп, які спеціалізуються на даному виді кримінального бізнесу. Значну увагу має бути приділено охороні вантажоперевезень на залізничному транспорті. Доцільно організувати оперативний супровід працівниками транспортної міліції перевезень кам'яного вугілля, оснастити великі склади та сховища засобами відеоспостереження, вжити заходів щодо елементарного освітлення транзитних зупинок залізничного транспорту, місць завантаження і розвантаження продукції, а також раціонально розставити наряди автопатрулів ДПС і ДАІ на найбільш уразливих ділянках маршруту перевезень. До цього слід додати комплексні перевірки повноти та достовірності фінансової, бухгалтерської, податкової та іншої облікової документації вугледобувних, переробних і транспортувальних підприємств на предмет виявлення залишків необлікованої сировини і продукції її переробки, продукції, списаної на виробничі витрати і втрати, а також вибракуваної кількості кам'яного вугілля. Такі заходи спрямовуються на перешкоджання масштабним розкраданням вугілля з боку службових і матеріально відповідальних осіб цих підприємств, що нерідко здійснюються у злочинній змові з організованими злочинними групами.

Більшість із зазначених заходів будуть ефективними при відверненні і припиненні викрадень шляхом демонтажу та іншим способом виробничого обладнання підприємств паливно-енергетичного комплексу. При цьому значна увага повинна приділятися перевірці законності роботи легальних та виявленню і припиненню діяльності численних підпільних пунктів прийому, схову та збуту брухту кольорових і чорних металів.

Відвернення і припинення посягань, пов'язаних із фінансово-господарською діяльністю у паливно-енергетичній сфері. Зазначені посягання нами класифіковані на три підгрупи: **(1)** посягання, що порушують порядок здійснення підприємницької діяльності на ринку енергоносіїв; **(2)** заволодіння активами підприємств ПЕКу в ході здійснення господарської діяльності; **(3)** посягання, що порушують порядок проведення розрахунків за енергоносіями.

Комплекс заходів запобігання вчиненню злочинів, що належать до першої підгрупи (незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення; порушення порядку зайняття підприємницькою діяльністю; ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)), включає доволі різноспрямовану діяльність правоохоронних та інших державних органів.

Перешкоджання незаконному видобуванню корисних копалин (нафти, газу, газоконденсату, бурого вугілля доцільно здійснювати шляхом запровадження загальнодержавного реєстру свердловин і копалень). Йдеться про облік об'єктів, на яких здійснюється промислова розробка і видобування корисних копалин, а також обов'язковий облік так званих неперспективних для промислових цілей об'єктів, що підлягають консервації. Під посиленням контролем мають бути свердловини і копальні, на яких здійснюються геологорозвідувальні роботи та проводиться дослідне буріння чи розробка земельних горизонтів, бо саме на них досить часто мають місце факти безліцензійного видобутку корисних копалин, зокрема групи вуглеводнів. Виявлення замислених і підготовлених правопорушень та злочинів у сфері надровикористання здійснюється за результатами комплексних перевірок контролюючими і правоохоронними органами суб'єктів господарювання нафтогазодобувної й вугільної галузей щодо законності отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на видобуток і транспортування вуглеводнів, а також на предмет виконання ліцензійних умов користування надрами під час геологічного вивчення та видобування корисних копалин. Значна увага має приділятися проведенню оперативної-розшукової роботи, спрямованої на викриття, припинення та забезпечення розслідування цієї категорії кримінальних справ.

Відвернення і припинення злочинів, пов'язаних із порушенням порядку заняття підприємницькою діяльністю на ринку енергоносіїв (реалізація нафти власного видобутку та нафтопродуктів Держрезерву поза аукціонами та біржами; реалізація виробниками електроенергії поза ДП «Енергоринок»; порушення порядку постачання енергоносіїв за регульованими і нерегульованими тарифами; порушення порядку реалізації електроенергії адресними поставками на внутрішньому ринку та ін.), полягає у проведенні скоординованої роботи контролюючих, правоохоронних та інших державних органів, спрямованої на виявлення фактів планування, підготовки і здійснення розкрадання державного майна, фіктивного підприємництва, ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), різного роду службових зловживань та вжиття заходів реагування з метою перешкоджання їх вчиненню, а також припинення розпочатої злочинної діяльності.

Недопущення заволодіння активами підприємств ПЕК у найбільш типовий спосіб, а саме: шляхом привласнення, розтрати майна і коштів зазначених підприємств чи заволодіння ними через зловживання службовим становищем включає два блоки запобіжних заходів: 1) встановлення причин і умов, що сприяють службовим викраденням грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей; 2) обмеження дії, і по можливості, усунення зазначених причин та умов. У межах реалізації другого напряму заходи відвернення включають:

– запровадження спрощеної процедури проведення контролюючими та правоохоронними органами перевірок підприємств паливно-енергетичного комплексу, у статутних фондах яких держава має частку

більше 25%, на предмет повноти та достовірності ведення оперативного, бухгалтерського і податкового обліків господарських операцій, пов'язаних з видобутком та реалізацією кам'яного вугілля, нафти, газу і газоконденсату;

– нормативне зобов'язання відомчої охорони і приватних служб безпеки підприємств паливно-енергетичного комплексу своєчасно надавати оперативним підрозділам міліції інформацію щодо планування, підготовки чи здійснення злочинної діяльності пов'язаної із привласненням, розтратою майна або заволодінням ними шляхом зловживання службовим становищем (оскільки регіональні підрозділи міліції не мають вільного доступу на територію цих режимних підприємств);

– посилення контролю різними методами над технологічним процесом в цілому та окремими його ланками, щоб унеможливити виробництво та збут необлікованої і неврахованої продукції;

– проведення за матеріалами заяв і повідомлень про подію злочину дослідчих перевірок;

– активізація оперативно-розшукової роботи, спрямованої на викриття та припинення діяльності фіктивних підприємств, комерційних посередників, виявлення корупційних зв'язків, які використовувалися у схемах службових викрадань майна підприємств ПЕКу;

– перевірка законності фінансово-господарської діяльності усіх суб'єктів підприємництва, які мали непрозорі договірні відносини із службовими особами підприємств ПЕКу, винними у привласненні, розтраті майна чи заволодіння ним через зловживання службовим становищем;

– удосконалення контролю за документообігом, що відображає облік, рух (передачу, використання, реалізацію) та списання товарно-матеріальних цінностей і грошових коштів під час здійснення виробничих, торговельно-збутових, розподільних та інших операцій підприємств паливно-енергетичного комплексу [3, с. 440];

– запровадження обов'язкового конкурсного відбору кадрів, які претендують займати посади, пов'язані із виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, а також серед кандидатів на матеріально-відповідальні посади;

– проведення комплексу заходів з протидії корупції та службовим зловживанням у контролюючих органах, які перевіряють фінансово-господарську діяльність підприємств ПЕКу;

– державне стимулювання і примус роботодавців до підвищення рівня оплати праці та забезпечення соціальних гарантій працівникам підприємств ПЕКу;

– забезпечення невідворотного кримінального переслідування посадових і службових осіб, у діях яких містяться ознаки співучасті у викраденні майна підприємств ПЕКу;

– направлення слідчими (прокурором) подань про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових чи службових осіб, винних у викраденнях майна;

– направлення слідчими (прокурором) подань до відповідних інстанцій (правління, рада директорів, наглядова рада тощо) з вимогою про усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів [4, с. 430].

Більшість із вищевказаних заходів запобіжного впливу необхідно здійснювати в цілях недопущення злочинних посягань у сфері проведення розрахунків за енергоносії.

З метою відвернення замислених і припинення розпочатих злочинів, що вчиняються *посадовими і службовими особами органів влади та управління у паливно-енергетичній сфері*, рекомендуємо такі запобіжні заходи. Для завчасного викриття злочинних намірів посадових осіб органів влади та управління, пов'язаних з нецільовим використанням державних і бюджетних коштів, порушенням вимог добросовісної конкуренції та антимонопольного законодавства необхідно постійно відслідковувати і створювати інформаційні бази даних, зокрема, через заведення контрольно-наглядових справ на об'єкти запобіжного впливу. Джерелами оперативно-профілактичної інформації про порушення бюджетного законодавства у паливно-енергетичній сфері можуть бути: звіти про виконання бюджетів; кошторис доходів і видатків; кредитні угоди, угоди про виконання робіт, надання послуг; рішення місцевих органів влади, в яких визначаються напрями та порядок використання бюджетних коштів; матеріали проведення державних закупівель товарів, робіт і послуг; матеріали органів фінансового контролю; звернення громадян і юридичних осіб; звіти рахункової палати, Мінфіну, ДФІУ та ДКСУ тощо [5].

Виявлення фактів службових зловживань, пов'язаних із наданням управлінських послуг держслужбовцями виконавчої влади і посадовими особами органів місцевого самоуправління у паливно-енергетичній сфері, також здійснюється засобами прокурорського нагляду за додержанням бюджетного законодавства, фінансово-господарської дисципліни, законністю прийнятих управлінських рішень. Як зазначає С.С. Мірошніченко, прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодавства має здійснюватися за двома напрямками: 1) стосовно органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з метою виявлення фактів порушення законодавства про бюджетну систему (головні розпорядники, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів); 2) стосовно контролюючих органів щодо законності проведених ними заходів по виявлених фактах порушення бюджетного законодавства (ДФІУ, ДКСУ та ін.) [5, с. 172]. За першим напрямком предметом прокурорських перевірок частіше за все стають видані розпорядчі акти та прийняті управлінські рішення. Для проведення перевірок законності використання бюджетних коштів прокурори витребують у головних розпорядників бюджетних коштів таку інформацію і документи:

– про надання кредитів, у тому числі без застави майна, гарантійних зобов'язань, а також вивчають своєчасність їх повернення. Якщо кредити не були повернуті своєчасно, то перевіряється інформація щодо кіль-

кості заявлених позовів про примусове стягнення боргу та результати їх судового розгляду;

– про надання за рахунок бюджетних коштів фінансової (матеріальної) допомоги юридичним і фізичним особам у вигляді субсидій, субвенцій, дотацій, що мають виключно цільове призначення;

– про обґрунтованість розподілу і законність використання грошових коштів за бюджетними програмами;

– про проведення аудиту та фінансового контролю за використанням коштів на виконання зазначених програм або ревізію діяльності фізичної чи юридичної особи, які використовували на такі програми бюджетні кошти;

– про законність відкриття та використання спецрахунків за бюджетними програмами;

– про виконання бюджету: скільки надійшло коштів та скільки використано за призначенням згідно із затвердженими кошторисами) [5, с. 183–184].

За результатами проведених перевірок прокурорами вирішується питання про наявність підстав для вжиття заходів прокурорського реагування, якими можуть бути:

– внесення протесту на незаконні рішення та розпорядження або незаконні дії службових осіб, а також припис про негайне усунення порушень закону;

– складання протоколу про вчинення діяння, пов'язаного з корупцією, стосовно державного службовця чи особи, яка уповноважена на виконання державних функцій;

– порушення дисциплінарного провадження стосовно винної службової особи;

– заявлення позову про стягнення незаконно витрачених бюджетних коштів з винних осіб або з осіб, які їх незаконно одержали;

– порушення кримінальної справи [5, с. 185–187].

Окрім зазначених, можуть вживатися й інші заходи запобігання злочинам економічної спрямованості у паливно-енергетичній сфері України.

Бібліографічні посилання

1. Довідкові матеріали до спільної наради МВС і Мінпаливенерго. – К., 2007.
2. Левченко Ю. О. Запобігання злочинам, що вчиняються у нафтогазовому комплексі України : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ю. О. Левченко. – К., 2008.
3. Попович В. М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки: монографія / В. М. Попович. – Ірпінь, 2001.
4. Протидія економічній злочинності / П. І. Орлов, А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика та ін. – Х., 2004.
5. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : наук.-практ. посіб. / В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. С. Мірошніченко та ін. – Запоріжжя, 2011.

Надійшла до редакції 18.10.2012