

Деякі аспекти протидії фіктивному підприємництву в сфері державних закупівель



Данченко Лена Іванівна –

науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

У статті розглянуто питання протидії злочинам у сфері державних закупівель, які вчиняються з використанням фіктивних підприємств, взаємодії правоохоронних органів під час проведення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих дій з метою виявлення та документування таких правопорушень.

Ключові слова: бюджетна сфера, державні закупівлі, організовані злочинні угруповання, взаємодія, оперативно-розшукова діяльність, негласні слідчі (розшукові) дії, фіктивне підприємство.

Постановка проблеми. Вивчення досвіду діяльності правоохоронних органів України, обґрунтований аналіз криміногенних процесів у нашій державі дають підстави вважати, що найбільш поширеними та суспільно небезпечними протиправними діяннями є кримінальні правопорушення, які вчиняються під час здійснення державних закупівель. Оскільки останніми роками сфера державних закупівель усе більше звертає на себе увагу організованих злочинних угруповань і корумпованого чиновництва, які почали використовувати їх як інструмент швидкого й безкарного злочинного збагачення. Стало вже чи не нормою, коли окремі чиновники вступають у відкриту конкуренцію з державою, фактично підмінюючи її. Протидія кримінальним правопорушенням під час здійснення державних закупівель набула не лише економічного, а й соціально-політичного загальнодержавного характеру. Таке становище призводить до ослаблення соціально-правового контролю за ситуацією в країні, зростання виконавчої і законодавчої влади з кримінальними структурами, проникнення їх у сферу управління тощо [1, с. 35].

Аналіз практики, а також відсутність поглибленого комплексного підходу до досліджень проблем протидії фіктивному підприємництву в сфері державних закупівель зумовили актуальність і вибір автором теми даної статті.

Стан дослідження. Назрілі потреби практики в ефективній оперативно-розшуковій протидії фіктивному підприємництву в сфері державних закупівель досліджено у працях вітчизняних та зарубіжних учених: К. В. Антонова, В. І. Антипова, Д. А. Баландина, В. Т. Білоуса, І. Л. Близнюк, В. І. Василичука, Ю. Н. Демидова, В. В. Дараган, О. Ю. Заблоцької, О. В. Копици, Ю. В. Латова, В. В. Лисенка, О. Б. Сахарова, В. В. Топчія, С. В. Собур, В. К. Шкарупи, С. С. Чернявського та ін.

Однак, незважаючи на підвищений інтерес юридичної науки до проблем протидії злочинам у сфері державних закупівель, питання виявлення злочинів у цій сфері із застосуванням фіктивних підприємств та взаємодії оперативних і слідчих підрозділів під час їх виявлення й документування розглядалось фрагментарно, що, на наш погляд, потребує більш поглибленого дослідження.

Вищезазначені обставини зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення протидії фіктивному підприємництву в сфері державних закупівель.

Метою статті є аналіз діяльності оперативних підрозділів МВС України з протидії фіктивному підприємству в сфері державних закупівель в Україні, а також розробка форм взаємодії оперативних підрозділів з правоохоронними органами в процесі виявлення та припинення фіктивного підприємства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших завдань, направлених на відновлення та стабілізацію економіки України, яке визначено керівництвом країни, є подолання злочинів у сфері державних закупівель.

Слід зазначити, що держава є найбільшим ринковим агентом, який здійснює закупівлі товарів (робіт і послуг) в обсязі близько 10–15 % внутрішнього валового продукту, що становить, за різними оцінками фахівців, до 50 % від суми витрат Державного бюджету.

Проте, за оцінками експертів, приблизно 10 % бюджетних коштів витрачається неефективно, не за цільовим призначенням, або розкрадаються, у тому числі з використанням фіктивних підприємств.

Згідно зі статистичними даними, підрозділами органів внутрішніх справ у 2013 році викрито 775 фіктивних фірм (за 9 міс. 2014 року –

334), які були задіяні в 208 (73) тіньових фінансових схемах, у т.ч. 46, або 22,1 % (21, або 28,8 %) під час придбання товарів, робіт, послуг за державні кошти. У сфері державних закупівель минулого року зареєстровано 284 (236) кримінальні правопорушення, пов'язані з фіктивним підприємництвом, припинено діяльність 24 (20) організованих груп і злочинних організацій, причетних до розкрадання бюджетних коштів, якими скоєно 119 (181) кримінальних правопорушень. На рахунки підприємств з ознаками фіктивності незаконного перераховано понад 161 млн грн (понад 51 млн грн) бюджетних коштів [2, 3].

Як заявив під час засідання Уряду 23 березня поточного року Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк, "Це найбільш корумпована схема української державної влади, яка протягом року, за різними оцінками, вимивала до 300 мільярдів. Це загальний оборот серед державних закупівель. Усі закупівлі повинні бути в Інтернеті, всі компанії – прозорі. Всі тендери повинні відбуватись виключно за попереднім інформуванням, у всіх повинно бути право взяти участь у цьому тендері, і вся громадськість, і вся країна має знати хто, на яких підставах й на яких умовах виграв чи програв той чи інший тендер" [4, с. 40].

Таким чином, явне збільшення кількості кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель в Україні викликає серйозну занепокоєність, оскільки вони становлять серйозну соціальну небезпеку державі.

Як свідчить аналіз практики, організовані злочинні угруповання, проникаючи в різні сфери та галузі економіки держави, розробляють злочинні схеми з метою заволодіння бюджетними коштами та товарно-матеріальними цінностями, зокрема в процесі проведення державних закупівель.

Особливою криміналізацією характеризується сфера державних закупівель в Україні, що вже не один рік викликає занепокоєння не тільки правоохоронних органів, а й представників бізнесу, громадськості, міжнародних організацій та фондів.

Для реалізації своїх злочинних намірів і маскування протиправної діяльності учасники організованих груп використовують фіктивні підприємства як засіб для "відмивання" коштів, одержаних злочинним шляхом, й вчинення з їх використанням інших економічних злочинів.

Особливістю в організації боротьби з фіктивними підприємствами у сфері державних закупівель є те, що викриттям і розслідуванням таких злочинів займаються відповідні уповноважені підрозділи МВС, СБ, прокуратури, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Зокрема, до системи правоохоронних органів, які безпосередньо здійснюють протидію фіктивному підприємству, належать підрозділи:

– податкової міліції Державної фіскальної служби України;

– Державної служби боротьби з економічною злочинністю та спецпідрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України;

– захисту економічної безпеки держави та спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Служби безпеки України.

Зазначені підрозділи наділені спеціальними повноваженнями, які передбачають проведення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення та документування осіб, або груп осіб, які підозрюються у вчиненні фіктивного підприємства, інших правопорушень. Слідчі підрозділів, які функціонують у складі МВС, СБ України та Державної фіскальної служби України, відповідно до Глави 21 Кримінального процесуального кодексу України, наділені правом проводити самостійно негласні слідчі (розшукові дії) або доручати їх проведення уповноваженим оперативним підрозділам з метою отримання (збирання) або перевірки вже отриманих доказів у кримінальному провадженні.

Виявлення та припинення злочинів у сфері державних закупівель є одним із пріоритетних завдань, що стоять сьогодні перед правоохоронними органами. Ефективність виконання цього завдання значною мірою залежить від згуртованості правоохоронних органів і зближення різних напрямів їх функціонування. У першу чергу, це стосується оперативно-розшукової та слідчої діяльності. Адже наявність проблем у взаємодії оперативних підрозділів з іншими суб'єктами протидії даним злочинам є однією з причин недостатнього виявлення, припинення та розслідування злочинів, які вчиняються у сфері державних закупівель з використанням фіктивного підприємства [5].

Аналізуючи думки науковців, можна зробити висновок, що важливе значення має рівень правоохоронних і контролюючих органів, на якому забезпечується (та відбувається) взаємодія.

Варто відмітити, що правовою основою взаємодії оперативних підрозділів з іншими суб'єктами протидії правопорушенням у сфері державних закупівель з використанням фіктивного підприємства є сукупність законів і відомчих нормативних актів, які визначають завдання та порядок взаємодії, відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків.

Ми погоджуємося з думкою В. Топчія, який зазначає, що основними формами взаємодії є процесуальні та організаційні, хоча цей розподіл дещо умовний, оскільки процесуальні форми – спільне проведення слідчих дій, доручення слідчого оперативному працівникові, завжди потребують певної організації. У свою чергу, організаційні форми (планування слідчих дій, обмін інформацією, діяльність у складі СОГ) також є правовими, оскільки порядок їх реалізації закріплено у різних відомчих підзаконних актах.

Обрання форми взаємодії пов'язане з характером слідчої або оперативно-розшукової ситуації, що склалася у зв'язку з кримінальним

провадженням чи ОРС, залежить від слідчого й реалізується за його ініціативою та під його процесуальним контролем [6, с. 113].

Слід звернути увагу на те, що основними формами взаємодії під час виявлення та документування фактів фіктивного підприємництва у сфері державних закупівель є:

- проведення спільних міжвідомчих координаційних нарад з актуальних питань взаємодії;
- обмін оперативною та інформаційно-аналітичною інформацією;
- планування та проведення спільних оперативно-профілактичних заходів;
- підготовка та затвердження спільних нормативно-правових актів, які регламентують порядок взаємодії;
- підготовка методичних рекомендацій та обмін позитивним досвідом щодо викриття фактів фіктивного підприємництва.

Особливе місце в процесі виявлення та припинення фактів фіктивного підприємництва у сфері державних закупівель відводиться зовнішній взаємодії, яка, на нашу думку, дозволяє забезпечити успішне вирішення завдань, усунути дублювання в діяльності різних служб і підрозділів, раціонально використовувати сили і засоби, а також специфічні для них форми і методи діяльності тощо [7, с. 96].

Так, зокрема взаємодія з органами Державного казначейства, діяльність яких поширюється на всю бюджетну сферу, зокрема сферу державних закупівель.

Державне казначейство України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ і контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їхньої діяльності.

Головним призначенням Державного казначейства України є сприяння оптимальному фінансовому управлінню державними ресурсами шляхом забезпечення своєчасного отримання бюджетними установами необхідних ресурсів для успішного функціонування державних служб при одночасному зменшенні видатків на державне фінансування. Казначейство також відповідає за управління державними фінансовими активами і зобов'язаннями. Тому, діяльність казначейства тісно пов'язана з виконанням національного бюджету. Однак, роль казначейства у виконанні бюджету може бути як пасивною (коли казначейство тільки виділяє ресурси бюджетним установам для виконання їхніх програм), так і активною (коли казначейство має право встановлювати обмеження на зобов'язання або оплату державних видатків).

Для розуміння суті та відмінностей контрольних функцій, покладених на органи казначейства, слід відмітити що, органи Державного казначейства України здійснюють попередній, поточний або документальний контроль на стадії реєстрації зобов'язань і на стадії перерахування коштів.

А органи Державної фінансової інспекції та правоохоронні органи здійснюють подальший контроль за результатами проведених господарських операцій та проведених платежів, тобто контроль за використанням бюджетних коштів.

Аналіз практики свідчить, що Державне казначейство, здійснюючи попередній і поточний контроль у процесі обслуговування державного й місцевих бюджетів, по суті здійснює запобіжний захід щодо можливих зловживань і порушень при використанні бюджетних коштів розпорядниками та одержувачами в процесі проведення державних закупівель.

Отже, взаємодія оперативних підрозділів з органами Державного казначейства здійснюється у формі надання письмового запиту до обласного управління Державного казначейства для отримання переліку бюджетних програм, що повинні виконуватися за встановленим Кабінетом Міністрів України порядком, а також отримання пропозицій щодо:

1) переліку бюджетних програм, за якими необхідно затвердити порядки використання коштів державного бюджету, зокрема здійснення державних закупівель;

2) переліку бюджетних програм, за якими необхідно внести зміни до порядків використання коштів державного бюджету;

3) переліку бюджетних програм, які потребують розроблення порядків використання коштів державного бюджету, та бюджетних програм, які виконуються за чинними порядками.

Ми погоджуємося з думкою В. І. Василичука, що сьогодні існує низка факторів, які не дають змоги повною мірою впливати на криміналізацію сфери державних закупівель, зокрема, це наявність застарілого підходу в отриманні доступу до інформаційних ресурсів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, що значно стримує оперативність реагування на правопорушення в цій сфері, та законодавче обмеження можливостей оперативних підрозділів у супроводженні процедур державних закупівель.

Крім того, доцільно узгодити рішення МВС України з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною казначейською службою України щодо надання автоматизованого доступу оперативних працівників до інформаційних ресурсів цих відомств, які відображають поточне розпорядження бюджетними коштами, зокрема, щодо доступу до бази даних Держказначейства "Казна" [8, с. 134].

Як з практичної, так і з теоретичної точки зору вважаємо слушною думку вчених Л. М. Дудника, В. І. Василичука, А. М. Супруненка стосовно того, що роздробленість відомчих інформаційних систем правоохоронних органів не забезпечує якість і надійність різносторонньої інформації, особливо про членів організованих злочинних угруповань, які займаються організацією фіктивних фірм (наприклад, створюючи на короткий термін фіктивні фірми, організатори вчиняють правопорушення, які розслідуються

одними правоохоронними органами, а через певний час організуються нові фіктивні підприємства для вчинення злочинів, які в компетенції інших правоохоронних органів). Усе це призводить до зниження ефективності боротьби з фіктивним підприємництвом та іншими правопорушеннями, які вчиняються з використанням фіктивних підприємств [9, с. 76].

Отже, відповідно до компетенції органів Державного казначейства та Державної фінансової інспекції України, їх взаємодія з оперативними підрозділами відбувається в таких формах: 1) обмін інформацією; 2) участь службових осіб органів Державного казначейства та Державної фінансової інспекції України, уповноважених на проведення ревізій і перевірок, у їх проведенні, як спеціалістів, та безпосереднє здійснення контрольних заходів, ініціатором яких виступає правоохоронний орган.

Так, обмін інформацією, зазвичай, здійснюється в односторонньому порядку. Це пов'язано з відсутністю у правоохоронних органів повноважень для здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах та в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів.

Отримання ж органами Державного казначейства та Державної фінансової інспекції України інформації від оперативних підрозділів про результати розгляду переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій та перевірок ускладнене певними умовами процесуального характеру.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, протидії фіктивному підприємству в сфері державних закупівель сприяє належна взаємодія оперативних підрозділів з іншими суб'єктами протидії даним злочинам, якою є комплексна діяльність, заснована на законах і підзаконних нормативних актах, не підлеглих один одному органів з організації та узгодження цілей, місця і часу спільних дій, з розподілом компетенції, функцій, повноважень, взаємних обов'язків, що мають як тимчасовий характер, а саме на період реалізації оперативної інформації, так і з відпрацювання бюджетної сфери, напрямів на виконання програм, рішень Президента та Уряду України щодо запобігання злочинам у сфері державних закупівель.

Список використаних джерел

1. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель : навч. посіб. / [В. І. Василичук, П. В. Дерев'яно, В. Р. Сливенко та ін.]. – К. : ПП “Заграй”, 2013. – 150 с.
2. Звіт про результати роботи підрозділів органів внутрішніх справ за 12 місяців 2013 р. : форма звітності затверджена наказом МВС України від 27 груд. 2012 р. № 1205 / Відомчий документ.
3. Звіт про результати роботи підрозділів органів внутрішніх справ за 9 місяців 2014 р. : затвердже-

ний наказом МВС України від 27 груд. 2012 р. № 1205 / Відомчий документ.

4. Дараган В. В. Щодо корупційних ризиків Закону України “Про здійснення державних закупівель” / В. В. Дараган // Протидія корупції у сфері державних закупівель : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 30 трав. 2014 р.). – К. : ННІПФПСКМ НАВС, ФОР Кандиба Т.П., 2014. – С. 152.

5. Лизогубенко Є. В. Взаємодія оперативних та слідчих підрозділів у розкритті та розслідуванні злочинів [Електронний ресурс] / Є. В. Лизогубенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 20. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/boz_2009_20_36.pdf.

6. Топчій В. В. Форми взаємодії органів досудового розслідування з оперативними підрозділами МВС України / В. В. Топчій // Вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2013. – № 1. – С. 111–121.

7. Оперативно-розшукова діяльність податкової міліції (Особлива частина у схемах) : навч.-наоч. посіб. / [Л. М. Дудник, Г. М. Бірюков, В. К. Шкарупа]. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2007. – 162 с.

8. Василичук В. І. Оперативно-розшукова профілактика злочинів у бюджетній сфері : монографія / Василичук Віктор Іванович. – [2-ге вид.]. – К. : ПП “Заграй”, 2012. – 344 с.

9. Взаємодія підрозділів податкової міліції з іншими правоохоронними органами в організації попередження фіктивного підприємництва / В. І. Василичук, А. М. Супруненко, Л. М. Дудник // Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. – К. : НАВСУ, 2005. – № 5. – С. 256–265.

В статье рассмотрены вопросы противодействия преступлениям в сфере государственных закупок, которые совершаются с использованием фиктивных предприятий, а также взаимодействия правоохранительных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и негласных следственных (розыскных) действий с целью выявления и документирования таких правонарушений.

The article deals with the issue of combating crime in public procurement committed by the use of fictitious companies and cooperation of the law enforcement agencies during the operative-investigative measures and covert investigative (detective) actions to identify and documenting such crimes.

Стаття надійшла до редакції журналу 21 жовтня 2014 року.