

*С.Н. Баліна,
В.Ф. Ущановський*

Процеси криміналізації у сфері приватизації та заходи щодо протидії їм

Приватизаційні процеси роздержавлення в Україні тривають понад шість років, і наслідки цього є неоднозначними. Відповідно до Державної програми приватизації, яка була схвалена Верховною Радою України, передбачалося, що українські громадяни стануть власниками, отримавши приватизаційні майнові сертифікати і обмінявши їх на акції підприємств, що приватизуються. З 1993 р. почався масовий процес вкладення сертифікатів у створені довірчі товариства та різні фінансові компанії, які обіцяли власникам отримання високих дивідендів, але їх діяльність здебільшого була злочинною.

За результатами усіх правопорушень, пов'язаних з діяльністю трастів, останні зобов'язані повернути громадянам України 25,5 млн грн і 1,4 млн дол. США (за даними Державної податкової адміністрації України, квітень 1997 р.).

Розповсюдженню злочинів у трастових компаніях сприяє відсутність достатньої правової та нормативної бази, неефективна діяльність контролюючих органів, псевдореклама, яка захопила усі засоби масової інформації тощо.

Нині сертифікатна приватизація практично завершується. У процесі цієї приватизації викриті численні факти штучного заниження вартості майна підприємств, що приватизуються, участі в конкурсах і аукціонах через підставних осіб, заборгованість по розрахунках за придбане майно, розбазарювання коштів, що надійшли від приватизації.

До державного бюджету від приватизації 1998 р. надійшла лише четверта частина коштів від запланованих 1,2 млрд грн. Поширені також порушення законодавства щодо

Баліна Світлана Никифіївна — кандидат економічних наук, старший науковий співробітник НДІ НАВСУ, майор міліції.

Ущановський Володимир Федорович — кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник лабораторії № 2 НДІ НАВСУ, полковник міліції.

цільового використання державного позабюджетного фонду приватизації. Зокрема, за даними прокуратури, 400 тис. грн витрачено на позику незаконно заснованого самим же фондом акціонерному товариству "Центр продажу об'єктів незавершеного будівництва".

Сьогодні неможливо належним чином оцінити прямі збитки держави від поспішної приватизації, шкоду від проникнення на фінансові ринки і аукціони кримінально-мафіозного капіталу, який активно бере участь у процесах перерозподілу власності.

З 1999 р. починається другий етап приватизації – грошовий. З урахуванням матеріального становища більшості громадян України, грошова приватизація буде віддана юридичним особам, фінансовим групам, банкам. Початок грошової приватизації великих підприємств, перш за все об'єктів енергетичного, нафтопереробного комплексів, металургійної промисловості, привертає особливу увагу кримінальних структур, у т.ч. міжнародних.

Під час проведення грошової приватизації перше, з чим можуть зіткнутися її учасники, це дефіцит інформації про самі аукціони і підприємства, що виставили акції на продаж. Інформація в цій сфері є цінним товаром і може бути використана у корисливих цілях організаторами аукціонів. Нестача інформації може створюватися штучно працівниками Фонду державного майна в змові з учасниками аукціонів та кримінальними групами. Тому важливо чітко визначити порядок оголошення інформації і відповідальність за його порушення, інакше про аукціон буде знати обмежена кількість осіб, і справжній конкурс не відбудеться. Можливі й інші зловживання, коли зацікавленій особі в останній момент повідомляють максимальний курс акцій з конкретних заявок. Така особа автоматично стає переможцем аукціону, призначаючи ціну трохи вище максимального курсу. Не можна виключити також вплив одних учасників на інших з метою усунень конкурентів, підкупу і залякування організаторів аукціонів.

Через велику ймовірність надходжень кримінальних коштів під час проведення грошової приватизації необхідно поставити бар'єри на шляху "відмивання" кримінальних доходів. Для цього необхідно розробити законопроекти щодо протидії "відмиванню"

“брудних” коштів і суворо забезпечувати законність під час проведення грошової приватизації.

Ситуація, яка склалася у сфері приватизації, характеризується невиконанням запланованих її обсягів, збереженням високого рівня монополізації економіки, недосконалістю методичної та нормативної бази, послабленням контролю над стратегічно важливими господарськими комплексами, не вирішеністю питання щодо належного інформаційного забезпечення учасників приватизаційного процесу, диверсифікації приватизаційних майнових сертифікатів, проведення якісної достовірної оцінки державного майна тощо. Все це сприяє росту злочинності в сфері приватизації.

У 1998 р.в процесі оперативного супроводження приватизації органами внутрішніх справ було викрито майже 2,5 тис. злочинів, що в 1,2 рази більше порівняно з минулим роком. Практично вдвічі зросла кількість випадків хабарництва та розкрадань, у т. ч. у великих та особливо великих розмірах. Географія розповсюдження вчинення злочинів у ході приватизації досить широка. Найбільший їх ріст зафіксовано в Запорізькій, Рівненській, Львівській областях (майже у 2 рази порівняно з 1997 р.), в м. Києві (у 2,4 рази), в Чернівецькій області (в 1,8 рази), в м. Севастополі (у 3 рази).

За інформацією співробітників служби по боротьбі з економічною злочинністю визначено чимало фірм, які беруть участь у приватизації, порушують ст. 4, 5, 7 Закону України “Про приватизаційні папери” і будують свою діяльність на скуповуванні і перепродажу іменних приватизаційних майнових сертифікатів. Нині продовжує діяти досить розвинутий “чорний” ринок приватизаційних паперів зі своїми правилами.

У 1998 р. викрито 398 злочинів, пов’язаних з незаконним обігом приватизаційних паперів. У правопорушників їх вилучено 5,3 тис. штук.

Вивчення кримінальних справ та оперативної інформації показало, що розповсюджуються зловживання при розрахунках за об’єкти приватизації. Фінансові посередники, які залучають приватизаційні сертифікати, порушуючи законодавство, ці сертифікати обмінюють на акції, потім на векселі, після чого отри-

мують безготівкові гроші, які за фіктивними угодами переказують за кордон.

За Законом України “Про приватизацію майна державних підприємств” покупці для сплати за об’єкти приватизації можуть використовувати приватизаційні майнові сертифікати. Але на практиці різні фінансові посередники для купівлі державних та комунальних підприємств, що приватизуються, використовують незаконно зібрані іменні приватизаційні сертифікати. Наприклад, товариство “Вікон”, яке складається із трьох осіб, на аукціоні придбало гастроном у центрі Києва і розрахувалося невідомо як зібраними приватизаційними сертифікатами.

Покупці також використовують для погашення заборгованості по оплаті за придбання приватизаційні об’єкти кредити, отримані для закупки товарів або для інших цілей.

Відповідно до п. 3 ст. 21 ЗУ “Про приватизацію майна державних підприємств” (редакція 1997 р.) покупці мають право використовувати для придбання об’єктів приватизації гроші лише шляхом їх безготівкового перерахування з відкритих ними в банках України іменних рахунків. Але на практиці є факти, коли покупці (наприклад, іноземці) не дотримуються цього положення, не мають таких рахунків і здійснюють оплату за дорученням через банківські рахунки інших комерційних фірм (українських).

Останнім часом поширеного характеру набули порушення при роздержавленні майна під інвестиційне зобов’язання.

Наприклад, у Донецькій області (за даними Генеральної прокуратури України) з укладених протягом трьох останніх років договорів продажу державних пакетів акцій вартістю 30,6 млн грн та 58,2 млн дол. США під інвестиційне зобов’язання фактично внесено лише 15 % інвестицій, а за 60 договорами інвестиційні зобов’язання взагалі не виконуються або ж виконуються не в повному обсязі. Зокрема, довірчим товариствам “Автоальянс-Довіра” ще в 1996 р. на некомерційному конкурсі було придбано пакет акцій ВАТ “Донецький металургійний комбінат” (40 відсотків статутного фонду) за

умови внесення інвестицій на суму 17,5 млн дол. США, але зобов'язання не виконані.

За результатами масового акціонування державних підприємств виник великий набір пакетів акцій, які є державною власністю. Управління цими пакетами — одне із самих важливих, але і самих складних питань діяльності органів управління майном в Україні. Підвищення ефективності управління державною власністю вимагає концентрації та чіткої організації діяльності відповідних державних інститутів. Однак сьогодні стан характеризується тим, що функції управління об'єктами державної власності розпорошені та розмиті. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 4 листопада 1998 р. за № 1741 функція управління державними корпоративними правами надана Національному агентству з управління державними корпоративними правами. За станом на 5 грудня 1998 р. йому було передано 46 державних пакетів акцій із більш ніж шістьох тисяч, що є. Склалася ситуація, коли Фонд державного майна вже не виконує функцію управління, а Національне агентство ще не в змозі управляти цими державними пакетами акцій. Тобто механізм управління новим об'єктом державної власності — пакетами акцій — ще не склався. Система реалізації державної власності за таких умов не налагоджена, що надає можливість для розкрадання цієї власності.

Як свідчить практика, сьогодні отримання права управління державним пакетом акцій, який часто є і контрольним, здійснюється майже за безцінь. Якщо будь-яка юридична особа володіє 20–25 відсотками акцій підприємства, то для того, щоб отримати повний контроль над ним зовсім не обов'язково купувати ще 25–30 відсотків, які необхідні для формування контрольного пакету акцій. Претенденту достатньо добитися, щоб саме йому було передано в управління державний пакет акцій цього відкритого акціонерного товариства. Тобто у порівнянні з покупкою державного пакету акцій, право управління ним значно вигідніше, оскільки це дешевше і немає ніякого конкурсу. Рішення приймається Урядом, яке ніхто не оскаржує. Ситуація на сьогодні така: значні і контрольні державні пакети акцій стратегічно важливих,

структуростворюючих для української економіки підприємств передані або готуються до передачі в управління недержавним юридичним особам на безальтернативній основі. Це Калужське підприємство "Оріана", 50 відсотків плюс одна акція якого були передані в жовтні 1998 р. в управління україно-канадському спільному підприємству "Шелтон", пакети "Кіровоградобленерго", "Тернопільобленерго", "Херсон-обленерго" були передані "Українському кредитному банку". За повідомленням "Інтерфакс-Україна", 2 грудня 1998 р. Уряд доручив Фонду державного майна України передати в управління тому ж банку державний пакет акцій ВАТ "Запорізький завод феросплавів". Цілком вірогідно, що скоро до цього переліку будуть додані й інші акціонерні товариства, створені на базі самих рентабельних підприємств, що залишилися.

Багато проблем пов'язано і з типовим договором-дорученням по управлінню державним пакетом акцій. Так, він не засвідчується нотаріусом, немає форми оскарження в арбітражному суді. Не зрозуміло також, хто буде перевіряти результати управління у випадку розірвання договору, яку відповідальність несе уповноважена особа за неефективне управління цим пакетом акцій.

Крім того, законодавчо не визначено право передачі управління державним пакетом акцій третій особі. В той же час на практиці цей процес швидко поширюється, але його законодавче регулювання відсутнє. Якщо подальша передача управління (тобто передача третім особам) державними пакетами акцій можлива, то цей процес від приватизації важко буде відрізнити, у зв'язку з чим держава може позбутися контролю над окремими стратегічно важливими підприємствами, що дасть змогу кримінальним структурам фактично за безцінь придбати їх. Тому потрібен ефективний державний контроль за отриманням права управління державним пакетом акцій.

Однією з причин розповсюдження діяльності шахрайських компаній при приватизації підприємств України є відсутність взаємодії правоохоронних і контролюючих органів. Фактично робота по запобіганню цих злочинів не проводилася. У більшості випадків правоохоронні органи ніяких

попереджувальних заходів у зв'язку з діяльністю таких компаній не вживали, оскільки вважали, що контроль за ними повинні здійснювати фінансові або банківські, або страхові організації. Крім того, слідчий апарат, як з'ясувалося, не готовий до розслідування численних шахрайств із цінними паперами, де кількість потерпілих за однією справою нараховувалася від декількох до десятків тисяч фізичних осіб. Між оперативним і слідчими підрозділами немає необхідної взаємодії.

Таким чином відсутня централізована координація оперативно-слідчих дій на всіх рівнях і в більшості правоохоронних органів. В Україні відсутні єдиний облік, єдиний центр аналізу оперативної інформації, єдиний координуючий слідчий центр, єдиний наглядний центр у прокуратурі по лінії приватизації державного майна.

Сьогодні судова практика демонструє застарілість Кримінального кодексу України, наприклад, наявність статей в Кримінальному кодексі про зловживання службовим становищем та службову недбалість. Вони не містять конкретний опис, схеми, механізми події, тому без інших статей кодексу їх практично не застосовують. Склалася ситуація, коли злочинні дії, що завдають величезних збитків державі та сприяють шахрайському збагаченню приватних осіб, залишаються безкарними. Отже, потрібно вдосконалити законодавство, перекрити цей кримінальний канал.

Пропонуємо такі заходи:

разом з Фондом державного майна України Державній службі БЕЗ МВС організувати проведення перевірок відповідності чинному законодавству економічної обґрунтованості вартісної оцінки майна підприємств, що приватизуються; провести аналіз обґрунтованості визначення експертної оцінки вартості об'єктів державної власності, які приватизуються, зокрема, при конкурентних способах реалізації - на публічних відкритих, спеціалізованих аукціонах, конкурсах тощо;

державній службі БЕЗ МВС України разом з Фондом державного майна України організувати проведення спільних перевірок виконання покупцями інвестиційних зобов'язань згідно з угодами купівлі-продажу та законності походження коштів, які

використовуються юридичними та фізичними особами для придбання об'єктів приватизації;

державній службі БЕЗ МВС України разом з фахівцями НДІ НАВСУ, Фонду державного майна України вивчити питання про законність накопичення приватизаційних паперів, які використовують юридичні та фізичні особи на придбання акцій підприємств у процесі приватизації, та пропонувати Кабінету Міністрів України механізм вилучення незаконно придбаних ними акцій у цих структурах;

державній службі БЕЗ МВС України разом з зацікавленими підрозділами налагодити регулярний обмін оперативною інформацією по лінії приватизації державного майна;

ввести в практику здійснення постійного контролю за оперативним супроводженням процесу передачі управління державними пакетами акцій стратегічно важливих підприємств уповноваженим особам.