

ИГОРЬ НИКОЛАЕВИЧ ДОРОФЕЕВ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры организации оперативно-розыскной деятельности
ФГКОУ ВПО «Академия управления МВД России»;

ВАЛЕРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ СТРОГАЛОВ,

заместитель начальника отдела
Управления экономической безопасности и противодействия коррупции
ГУ МВД России по Новосибирской области

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЖКХ

Рассматриваются наиболее характерные схемы совершения экономических и коррупционных преступлений в сфере ЖКХ. Приводятся алгоритмы действий сотрудников ЭБиПК ОВД по выявлению преступлений такой категории.

Ключевые слова: декриминализация жилищно-коммунальной сферы, факторы, оказывающие влияние на состояние сферы ЖКХ, выявление экономических и коррупционных преступлений в сфере ЖКХ, опыт регионов.

I.N. Dorofeev, PhD (Law), Assistant Professor, Subdepartment of Organizing Operative-and-Search Activities, Russia MI Academy of Management; e-mail: amvd@mail.ru, tel.: 8 (499) 745-81 -59;

V.V. Strogaiov, Section Deputy Head, Department of Economic Security and Counteracting Corruption, Russia MI Chief Agency (Novosibirsk Region); e-mail: umvd-novosibirsk@mail.ru, tel.: 8(383) 232-71-02.

Topical questions of detecting economic and corruption crimes in the sphere of housing and municipal engineering by Russia MI territorial units.

The most typical schemes of committing economic and corruption crimes in the sphere of housing and municipal engineering are examined. Algorithms of work related to economic security and counteracting corruption units aimed at detecting this kind crimes are given.

Key words: decriminalization of housing and municipal engineering sphere, factors influencing the state of the housing and municipal engineering sphere, detecting economic and corruption crimes in the sphere of housing and municipal engineering, the experience of regions.

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее - ЖКХ) России является важнейшей системо- и градообразующей сферой жизнеобеспечения граждан. На долю ЖКХ приходится около 30% всех основных фондов страны. Годовой объем оказываемых предприятиями и организациями отрасли услуг составляет порядка 4 трлн руб.

Сфера ЖКХ нуждается в кардинальном реформировании. Общее число многоквартирных домов в Российской Федерации, имеющих износ до 65%, составляет 1,6 млн единиц, в них проживает около 45 млн человек. В целом по стране необходимо заменить: 152 тыс. км уличной водопроводной сети; более 30 тыс. км канализационных сетей; более 48 тыс. тепловых сетей; в аварийном состоянии находятся более 30% всех существующих сооружений канализации¹.

Для решения задач по модернизации отрасли

Правительством РФ планируется в среднесрочной перспективе инвестировать порядка 3 трлн руб. Однако глава Минрегионразвития оценивает необходимый объем инвестиций в ЖКХ в размере 9 трлн руб.

Но реализация планов Правительства принципиально невозможна без принятия соответствующих правовых и организационных мер по декриминализации данной сферы, так как похищаются или расходуются не по назначению значительные финансовые средства, необходимые прежде всего для модернизации самой отрасли.

Приведем характерные примеры. Сотрудниками ГУ ЭБиПК МВД России и ГУ МВД России по Северо-Западному федеральному округу пресечена противоправная деятельность организованной группы из числа должностных лиц Комитета по энергетике и инженерному обеспечению Пра-

вительства Санкт-Петербурга, а также государственного казенного учреждения «Управление заказчика по строительству и капитальному ремонту объектов инженерно-энергетического комплекса», которые подозреваются в совершении хищений денежных средств, выделенных на строительство и капитальный ремонт объектов тепло- и водоснабжения города.

Коррупционная схема включала поставку и монтаж труб, не соответствующих ГОСТу, и осуществлялась через фирмы, подконтрольные участникам организованной группы, с использованием поддельных сертификатов качества заводов-производителей. Так, ООО «Петроком» (г. Санкт-Петербург) выполнило подрядные работы по реконструкции магистральных тепловых сетей из разбракованных и перемаркированных труб. ГКУ «Управление заказчика» приняло указанные работы и перечислило ООО «Петроком» в полном объеме денежные средства, которые затем были обналичены и присвоены организаторами противоправной деятельности. Общий размер ущерба, причиненного городскому бюджету, оценивается в 3 млрд руб.

В 2011 г. Фонд содействия реформированию ЖКХ временно приостановил финансовую поддержку программы «Модернизация объектов жилищно-коммунального хозяйства Смоленской области на 2012-2015 годы» на сумму 1,35 млрд руб. из-за многочисленных нарушений законодательства. Например, установлен факт ремонта одного из домов в Рославле Смоленской области, который вместе с десятками других был отремонтирован за счет средств Фонда. Большая часть средств, выделенных на ремонт, пришлось на первый этаж, который был переведен в категорию нежилого помещения и использовался для ведения бизнеса. Также в Смоленском районе были выявлены коммунальные конторы, деятельность которых привела к значительному повышению тарифов в сфере ЖКХ. Так, администрация района совместно с администрациями 14 сельских поселений учредили ООО «Коммунальные системы муниципального образования „Смоленский район“», которому в качестве вклада в уставной капитал общества передали муниципальное имущество. По инициативе администрации в районе были созданы аналогичные конторы в Козино, Пригорском, Талашкине, Кошине, Жуково, Катыни и др., оказывающие услуги населению в сфере ЖКХ. Однако указанные компании стали арендовать объекты недвижимости и транспортные средства у ООО «Коммунальные системы муниципального образования „Смоленский район“». Результатом таких действий стало значительное увеличение тарифов на услуги ЖКХ для населения всего района, например, в Талашкино - на 36,5%. При этом значительная часть денег, собранных с

населения, направлялась на оплату сотрудников «Коммунальных систем», что в итоге привело к неплатежеспособности общества и распродаже коммунальной техники.

Неэффективность управления жилищно-коммунальным комплексом приводит к неадекватному росту тарифов. По расчетам экспертов по причине изношенности основных фондов расход энергетических ресурсов в коммунальной сфере ежегодно возрастает в среднем на 25-30%².

Учитывая исключительную важность бесперебойного функционирования рассматриваемого сегмента экономики, руководство МВД России в качестве приоритетного направления деятельности ОВД рассматривает работу по выявлению, раскрытию, расследованию преступлений в этой сфере, сосредоточив усилия на защите денежных средств, выделяемых на модернизацию и поддержание деятельности объектов ЖКХ.

Экономические и коррупционные преступления, совершаемые в сфере ЖКХ, отличаются существенной спецификой, обусловленной прежде всего особенностями организационно-структурного построения объектов оперативного обслуживания, их правового регулирования и наличием сложного межотраслевого технологического процесса. Как правило, такие правонарушения носят организованный, резонансный характер и являются предметом обсуждения в средствах массовой информации.

Обобщение практики работы подразделений ЭБиПК ОВД позволяет к наиболее распространенным способам совершения таких преступлений в сфере ЖКХ отнести:

- присвоение или растрату бюджетных денежных средств, выделяемых на реализацию федеральных и региональных программ;

- нецелевое использование бюджетных денежных средств, выделяемых под различные целевые программы, в том числе на строительство, реконструкцию, ремонт жилищного фонда;

- осуществление незаконной предпринимательской деятельности (без регистрации либо без специального разрешения, лицензии на определенные виды работ или оказания услуг);

- приписки (завышение) объемов фактически выполненных работ;

- приобретение и списание на производство строительных и ремонтных работ материалов, имеющих низкую цену по сравнению с заявленной в смете;

- хищение горюче-смазочных материалов и нефтепродуктов, выделяемых предприятиям ЖКХ на обеспечение отопительного сезона;

- коррупционные преступления со стороны представителей органов власти (прежде всего регионального и районного уровней) при прове-

дении конкурсов и тендеров на поставку продукции или оказание услуг в сфере ЖКХ;

заключение невыгодных контрактов с аффилированными компаниями или лже-фирмами и др.

Рассмотрим организацию выявления отдельных категорий экономических и коррупционных преступлений на примере деятельности подразделений ЭБиПК ГУ МВД России по Новосибирской области.

Кратко охарактеризуем основные факторы, оказывающие влияние на состояние сферы ЖКХ, на примере г. Новосибирска.

1. За период с 2008 по 2013 г. в г. Новосибирске проведен капитальный ремонт 648 многоквартирных домов. Это - лишь 8% от общего жилого фонда, нуждающегося в ремонте. Жители более 600 домов подготовили необходимые документы, в том числе проектно-сметную документацию, затратив на это значительные средства, но при этом их дома из-за недостаточного финансирования не вошли в программу по проведению капитального ремонта.

2. Износ муниципальных трубопроводов, входящих в единую сеть теплоэнергетической системы города, составляет 62,4%, что в итоге не способствует экономии энергетических ресурсов и не обеспечивает комфортного проживания жителей города. Более 80% дефектов при эксплуатации трубопроводов возникает именно в муниципальных теплосетях.

3. Основным источником поступления средств на реализацию инвестиционных программ по модернизации муниципальных теплосетей является плата застройщиков за подключение к централизованному теплоснабжению. Однако такой способ финансирования показал свою не состоятельность из-за нерегулярности поступления средств, так как он зависит от состояния строительного жилищного рынка. Причем такая схема финансирования в конечном счете ведет к удорожанию стоимости строящегося жилья.

4. В настоящее время количество многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащих сносу, составляет порядка 1,5 тыс. единиц. Для расселения граждан необходимо затратить более 39 млрд руб. При этом целевой программой на 2011-2015 гг.³ предусмотрены снос и расселение лишь 155 домов с финансированием порядка 4 млрд руб., из них 936 млн руб. планируется направить из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

5. Увеличение коммунальных платежей за счет введения новых правил расчетов за общедомовые нужды⁴. Основная проблема заключается в том, что жители многоквартирных домов, в которых отсутствует общедомовой прибор учета, оплачивают за коммунальные услуги по нормативам.

Однако в соответствии с ч. 1 ст. 157 Жилищного кодекса Российской Федерации нормативы потребления коммунальных услуг устанавливаются и регулируются отдельными Правилами⁶, которые не учитывают ряд факторов, влияющих на их размер, и, как правило, завышены.

Например, норматив в отношении горячего и холодного водоснабжения устанавливается Правилами в расчете на 1 м² общей площади помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме. Фактически вода расходуется только на площадь уборочных помещений, которая намного меньше совокупной площади нежилых помещений в многоквартирном доме. Норматив по водоотведению приравнен к сумме нормативов по холодному и горячему водоснабжению, следовательно, также завышен.

В домах, оборудованных общедомовыми приборами учета, ситуация также проблематична. Это связано с тем, что из-за отсутствия индивидуальных приборов учета и проживания большего количества человек, чем зарегистрировано, коммунальные расходы перекладываются на плечи добросовестных плательщиков. В некоторых многоквартирных домах г. Новосибирска приборы учета электроэнергии установлены на места общего пользования, поэтому под учет идут затраты на эксплуатацию лифтов, а также освещение в подъездах и подвалах. Однако в соответствии с действующим законодательством прибор учета, установленный на места общего пользования, не признается коллективным (общедомовым) и, следовательно, его показания не могут учитываться ни при определении объема коммунального ресурса, ни при определении размера платы на общедомовые нужды.

6. В настоящее время в г. Новосибирске действует 56 управляющих организаций. По результатам проведенного мониторинга 49 управляющим организациям был присвоен рейтинг «низкий уровень доверия».

7. В г. Новосибирске в соответствии с положением «О мэрии города» создан Комитет по работе с управляющими организациями⁶. По информации Комитета в 2012 г. было рассмотрено более 3 тыс. обращений граждан и организаций, в том числе: 448 - по вопросам обоснованности установления размера коммунальных платежей; 842 жалобы на работу управляющих организаций. Причем мониторинг ситуации показал, что больше всего жалоб поступает на управляющие компании, которые осуществляют управление малым количеством домов.

Таким образом, анализ факторов, оказывающих влияние на состояние сферы ЖКХ в г. Новосибирске, обусловлен прежде всего несовершенством нормативного правового регулирования рассматриваемой сферы. Причем постоянно меняющееся законодательство, отсутствие воз-

возможности получить разъяснение по тем или иным правовым нормам создают для граждан порой неразрешимые проблемы.

Как свидетельствует правоприменительная практика ГУ МВД России по Сибирскому федеральному округу, хищение или нецелевое использование бюджетных средств в сфере ЖКХ может быть осуществлено по следующей схеме. Согласно нормам законодательства РФ в жилых многоквартирных домах со сроком эксплуатации свыше пятнадцати лет предусмотрен капитальный ремонт, включающий в себя: ремонт крыши, ремонт лифтов, ремонт внутридомовых инженерных систем электроснабжения и теплоснабжения, ремонт фасада и т.д.

В соответствии с постановлением главы муниципального образования создается муниципальное учреждение (уполномоченный орган), осуществляющее перечисление бюджетных средств на капитальный ремонт и выполняющее функции контроля за освоением данных средств. В компетенцию указанной организации входят функции технического надзора и согласование актов приемки выполненных работ. Учредителями данной организации выступают органы муниципального образования, курирующие ЖКХ. По каждому объекту капитального ремонта заключается соглашение о предоставлении субсидий в целях оплаты работ по капитальному ремонту.

Руководитель муниципального учреждения создает самостоятельные коммерческие структуры (фирмы), учредителями которых выступают его родственники или аффилированные (доверенные) лица. Зачастую фактическое руководство такими организациями осуществляет вышеуказанный руководитель. На практике встречались случаи, когда для таких целей приобретались уже действующие фирмы, имеющие хозяйственную и банковскую историю. В отдельных случаях создавались и регистрировались ТСЖ на подставных лиц. Законодательство РФ⁷ не предусматривает для ТСЖ обязательного проведения торгов при выборе организации-подрядчика, т.е. оно вправе само выбирать подрядную организацию. Либо должностные лица администрации муниципального образования и учреждения, используя свой административный ресурс, вынуждают руководителей ТСЖ домов, расположенных на территории их юрисдикции, сделать выбор в пользу подконтрольных им организаций, мотивируя это возможным отказом участия в программе.

Наиболее характерными способами хищения бюджетных денежных средств при реализации рассматриваемой схемы являются:

1. Необоснованное включение объекта ремонта (многоквартирного жилого дома) в адресную целевую программу.

Как уже упоминалось выше, согласно муниципальной адресной программе «Проведение

капитального ремонта многоквартирных жилых домов в муниципальном образовании» субсидии на ремонт многоквартирного дома могут быть выделены при условии продолжительности его эксплуатации после ввода или последнего капитального ремонта в течение срока, который составил *не менее пятнадцати лет*.

В нарушение указанного положения руководители муниципального образования включают в адресную программу объект недвижимости, на который не распространяется предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ. Однако такие действия не квалифицируются как коррупционные и контролирующими органами рассматриваются как нецелевое использование бюджетных средств, сглаживая умысел на хищение таких средств.

2. Завышение объемов работ, а также стоимости материалов и услуг путем составления фиктивных актов на выполненные работы по капитальному ремонту.

Оперативный сотрудник ЭБиПК может сделать такой вывод исходя из получения им гласным или конфиденциальным путем следующего объема информации:

руководители ТСЖ сделали и пролоббировали на собрании выбор той подрядной организации, на которую указал глава муниципального учреждения;

подрядная организация приступила к выполнению работ до утверждения сметы;

дефектный акт составлялся без выезда на конкретный объект и, как правило, в помещении муниципального учреждения;

копии (экземпляры) отчетных документов руководителям ТСЖ не выдавались;

в документах на выполненные работы указываются такие, которые не выполнялись, либо имитировались, или были выполнены из менее дорогостоящих материалов. Например, не производилась огнезащитная обработка деревянных конструкций, не был использован огнестойкий утеплитель либо он был заменен на менее качественный и дешевый материал, не указанный в смете.

3. Привлечение фиктивной субподрядной организации.

Денежные средства, предназначенные для выполнения ремонтных работ, направляются на счета фиктивных субподрядных организаций (возможно, реально существующих, но не принимавших участие в выполнении работ). Далее эти средства перечисляются в адрес фирм-«однодневок» и в конечном счете обналичиваются.

Как свидетельствует практика, выявление и документирование преступлений такой категории не вызывает трудностей, если проверочные дей-

ствия были осуществлены в рамках дела оперативного учета.

При этом оперативному сотруднику ЭБиПК целесообразно строить работу исходя из следующего алгоритма действий:

1. Осуществить анализ нормативных правовых, законодательных актов, а также изучить документы, размещенные на официальных сайтах органов власти и управления в сети Интернет.

2. Полученные сведения сверить со списками объектов капитального ремонта, включенных в муниципальную адресную программу.

3. Установить, какими организациями выполнялись или будут выполнены ремонтные работы в рамках адресной программы.

4. Проверить оперативным путем организации, задействованные в реализации адресной программы, на предмет их аффилированности с должностными лицами муниципального образования или муниципального учреждения.

5. Провести оперативно-розыскные мероприятия и проверки по всем ТСЖ, включенным в адресную программу, с целью получения соответствующих документов, послуживших основанием проведения капитального ремонта (заявки на участие в программе, договоры соглашения, дефектные акты, проекты, сметы, форма КС-2, КС-3, переписка и др.). Как свидетельствует практика, подконтрольные подрядные организации назначались либо в ультимативной форме, либо путем введения в заблуждение представителей ТСЖ о якобы имевшем место проведенном конкурсе (тендере).

Нередко при общении с представителями ТСЖ оперативный сотрудник сразу получает информацию, что ими направлялись соответствующие обращения (жалобы) в муниципальное образование, но они были или рассмотрены формально, или остались без ответа.

6. Провести проверки фактического выполнения объемов работ, сверить расценки и обоснованность применения повышающих коэффициентов. Особое внимание сотрудники ЭБиПК уделяют закупочным ценам на строительные материалы. Затем сверяют их с ценами, представленными в сметах. Полученные данные анализируют, сверяя их с ценами, сложившимися на рынке строительных материалов.

7. Провести оперативно-розыскное мероприятие «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» в муниципальном учреждении (уполномоченном органе), а также в помещениях субподрядчиков, выполнявших ремонтные и строительные работы. Указанное оперативно-розыскное мероприятие целесообразно провести одновременно у всех фигурантов.

8. Организовать внешнее взаимодействие и привлечь к работе сотрудников Межрегионального

территориального управления службы Финансово-бюджетного надзора, департаментов финансово-бюджетного надзора регионального и территориального уровней, сотрудников Счетной палаты регионального и территориального уровней для проведения расширенных проверочных мероприятий.

9. Осуществить подбор организаций, имеющих опыт и обладающих соответствующими лицензиями и допусками на проведение строительных экспертиз, контрольных замеров и др. С их помощью осуществить контрольные замеры объемов выполненных работ и установить факт завышения объемов работ по сметам.

10. Провести необходимые оперативно-розыскные мероприятия, направленные на установление гражданско-правовых сделок по приобретению объектов недвижимости, земельных участков, долей в уставных капиталах иных организаций должностными лицами, принимавшими участие в хищении бюджетных средств.

11. Осуществить последующие действия по документированию всей коррупционной цепочки: «Фонд содействия реформированию ЖКХ» - «муниципальные образования» - «муниципальные учреждения» - ТСЖ - «фиктивные субподрядчики».

Обобщение опыта территориальных органов внутренних дел на окружном уровне по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями в сфере ЖКХ показывает, что на практике имеются методики выявления преступлений такой категории. Реализация на практике вышеречисленных методик позволит придать наступательность в деятельности подразделений ЭБиПК территориальных ОВД.

¹ URL: <http://www.vedomosti.ru>

² Данные Минрегиона России за 2010-2012 гг.

³ Целевая программа «Переселение граждан, проживающих в городе Новосибирске, из жилых домов, признанных до 31.12.2012 г. аварийными и подлежащими сносу (ветхими и непригодными для проживания) и расположенных на земельных участках, не предоставленных для осуществления строительства» // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (ред. от 19.09.2013 г.) // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 306 «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» (ред. от 16.04.2013 г.) // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Постановление мэрии г. Новосибирска от 19 декабря 2012 г. № 13059 «Об утверждении Положения о комитете мэрии города Новосибирска по работе с управляющими организациями» // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ред. от 23.07.2013 г.) // Российские газеты. Федеральный выпуск № 4423. 27 июля.