

САВКО І. І.,здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін та міжнародного кримінального права
(Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»)

УДК 343.351

**ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА, СПРЯМОВАНОГО
НА ПРОТИДІЮ ЗЛОЧИНАМ, УЧИНЮВАНИМ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

У статті прослідковано основні етапи становлення й розвитку законодавства, спрямованого на протидію злочинам, учинюваним у сфері державних закупівель. Зроблено висновок про доцільність урахування відповідного досвіду при вдосконаленні чинного законодавства в указаній сфері.

Ключові слова: злочин, державні закупівлі, корупція, кримінальне законодавство.

В статье рассмотрены основные этапы становления и развития законодательства, направленного на противодействие преступлениям, совершаемым в сфере государственных закупок. Сделан вывод о целесообразности учета соответствующего опыта при усовершенствовании действующего законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: преступление, государственные закупки, коррупция, уголовное законодательство.

The article overviews main stages of emergence and development of legislation aimed at counteraction to crimes committed in state procurements. The conclusion is made that it is reasonable to consider relevant experience for improvement of current legislation in this field.

Key words: crime, state procurements, corruption, criminal legislation.

Вступ. Вивчення історії розвитку того чи іншого питання в кримінальному праві є необхідною методологічною складовою дослідження його сучасного стану, оскільки дає змогу виявити праобрази сучасних норм кримінального права, визначити тенденції розвитку останніх і сформулювати в низці випадків узгоджені з історичним досвідом пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. До сьогодні не втратили своєї актуальності слова М.Д. Сергєєвського: «... наука кримінального права не може обмежитись лише чинним кримінальним законом, залишивши збоку його минуле, його історію. Прослідкувавши походження певного інституту або законоположення, ми дізнаємось про ті умови, які породили його і які впливали на його розвиток; знаючи це, ми маємо можливість оцінити його сучасний стан, інакше кажучи, ми отримуємо можливість вирішити: чи має це законоположення бути збережене, чи воно має поступитися місцем іншому... Яким має бути це нове законоположення – при вирішенні цього питання вивчення минулих епох дає знову ж таки незамінне керівництво вікового досвіду... Історичний напрям веде за собою не регрес кримінального законодавства, не повернення до старих форм, а навпаки, воно є необхідною умовою міцного прогресу» [1, с. 8]. Зазначене, на нашу думку, стосується й дослідження проблем кримінально-правової протидії злочинам, учинюваним у сфері державних закупівель. Лише прослідкувавши основні віхи становлення й розвитку відповідного законодавства, дослі-



дивши сучасний його стан, можна зробити наступний крок – визначити його недоліки та прогалини, запропонувати конкретні шляхи його вдосконалення.

Постановка завдання. З огляду на зазначене метою статті є прослідкувати основні етапи становлення й розвитку законодавства, спрямованого на протидію злочинам, учинюваним у сфері державних закупівель.

Результати дослідження. Бюджетні кошти завжди були притягальною й бажаною метою для корумпованого чиновництва. Зловживання та корупція при закупівлях для державних потреб були здавна й, варто бути реалістами, матимуть місце ще довго.

Зрозуміло, що законодавство, спрямоване на запобігання злочинам у сфері державних закупівель, має не таку вже й тривалу історію. Можна стверджувати, однак, що основною метою формування механізмів розміщення державного замовлення було скорочення видатків державних коштів і протидія їх розкраданню. Дієвим механізмом у вирішенні вказаних проблем стало конкурсне розміщення державного замовлення серед потенційних постачальників [2, с. 192].

Перша історична згадка конкурсної закупівлі для державних потреб у Росії, а отже, і на теренах українських земель, які входили до її складу, датується XVII ст. Відомо, що московський цар, а згодом російський імператор Петро I, отримавши відомості про те, що у сфері державних підрядів на поставку продовольства й обмундирування армії вчиняються значні розкрадання, видав низку законів, де було вказано, що всі підряди потрібно укладати публічно і гласно; при всіх переговорах і обговоренні справ у всіх закладах (установах) було приписано обов'язково вести протоколи й рішення приймати тільки більшістю голосів [3, с. 157].

Законодавство часів Петра I передбачало й кримінальну відповідальність за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем*. При цьому законодавець конкретизував, що відповідне посягання стосувалося й державних грошей. Так, артикул 194 Артикулу військового 1715 р. вказував: «Кто его величества или государственныя деньги в руках имея, из оных несколько утаит, украдет, и к своей пользе употребит, и в расходе меньше записано и сочтено будет, нежели что он получил, оный живота лишится и имеет быть повешен. Тую же казнь чинить и тем, кои ведаю про то, а не известят» [4, с. 363]. Як бачимо, суб'єкт цього злочину невизначений. Відомо, що Артикул військовий регулював насамперед відносини військової служби й, відповідно, його норми застосовувались передусім до військовослужбовців (це, врешті-решт, однозначно випливає із його назви). Утім окремі дослідники вважають, що норми розглядуваної пам'ятки поширювались не лише на військових, для яких вона формально була створена, а й на всіх цивільних осіб (М.Д. Шаргородський, П.О. Бобровський, В.М. Латкін, Т.І. Шворіна та ін.) [4, с. 317–318; 5, с. 134]. Як аргумент, як правило, наводиться цитата з Указу Петра I від 10 квітня 1716 р., де списки Уставу військового наказувалось надрукувати й розіслати «во все корпусы войск наших, также по губерниям и канцеляриям, дабы неведением никто не отговаривался так как оный хотя основанием воинских людей однако же касается и для всех правителей земских» [4, с. 317]. Крім того, варто брати до уваги той факт, що Артикул військовий, як засвідчує його системний аналіз, включав не лише статті про відповідальність за військові злочини, а й за злочини загальнокримінальні. Зважаючи на викладене, є підстави стверджувати, що в артикулі 194 аналізованої правової пам'ятки мова йде не лише про військовослужбовців, а й про інших службових осіб. Дослідники відзначають, що протидії розкраданню державних коштів Петро I приділяв чималу увагу [4, с. 386]. Відомо, зокрема, що Указом від 25 січня 1715 р. наказувалось доносити самому самодержцеві не лише про політичні злочини, а й про розкрадання із державної казни [4, с. 314–315, 386].

* Варто відзначити, що склад злочину привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у його сучасному вигляді (чи близькому до нього) був сформульований законодавцем досить пізно, а до цього, як уважають дослідники проблеми, охоплювався іншими видами злочинів проти власності. У давньоруському праві це здійснювалось передовсім складом крадіжки, згодом же, після прийняття Соборного уложення 1649 р., найближчим до привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем було шахрайство [5, с. 132, 135]. Передбачення безпосередньої відповідальності за привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, на нашу думку, було безумовним здобутком кримінального законодавства часів Петра I.



Чи не найвідомішим тогочасним корупціонером у сфері держзакупівель був найближчий сподвижник Петра I – князь Олександр Меншиков. До сьогодні збереглися перекази про те, як Петро I тягав його за чуприну й називав «шахраєм і казнокрадом» [6, с. 65].

В Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р. був виділений спеціальний відділ VI глави XI розділу V («О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной»), який мав назву «О противозаконных поступках чиновников при заключении подрядов и поставок, приема поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи» (ст. ст. 514–533) [7, с. 223–229]. Під страхом покарання чиновникам та іншим службовим особам заборонялося, зокрема, таке: брати участь у торгах як засновників підрядника особисто, через дружину, дітей або через інших підставних осіб (ст. 514); бути заставодавцями по підрядах і поставках, що укладаються в місцях їхньої служби (ст. 515); особисто укладати угоди з підрядниками або постачальниками, використовуючи службове становище (ст. 516); приховувати особисті відносини із підрядниками від начальства (ст. 517); передчасно відкривати запечатані оголошення в разі, якщо торги проводяться відповідним чином (ст. 518); допускати до участі в торгах осіб, котрі не відповідають вимогам, установленим законом (ст. 520); приймати неякісну продукцію від постачальників або ж приймати від них гроші, замість товару чи матеріалів у казну (ст. ст. 521, 522); уносити в документи (приймні квитанції й рапорти) недостовірні дані про товар, прийнятий від постачальника (ст. 524); здійснювати недостатній нагляд за роботами, що виконуються по договору із казною (ст. 525); утискати приватних осіб при прийманні від них в казну продукції або при огляді відповідних речей, припасів, матеріалів чи робіт, якщо вони відповідають договірним умовам і зразкам, а також затримувати квитанції, що підлягають видаванню (ст. 526); не проводити торги, якщо їх проведення законодавчо передбачене (ст. 527); здійснювати будь-яке потурання одним покупцем на шкоду іншим чи тим особам, майно яких продається (ст. 527); недонесення начальству про відоме службовій особі порушення під час публічних торгів, що має на меті завдати збиток казні чи приватній особі (ст. 528); здійснювати підміну речей, що продаються (ст. 529); придбавати майно, що продається на торгах, особою, яка ці торги проводить (ст. 530); учиняти службове підроблення при проведенні торгів, порушувати встановлені правила ведення відповідної документації (ст. ст. 529, 531); порушувати передбачений законом порядок проведення публічних торгів (ст. 532) тощо. При цьому ст. 533 Уложення вказувала, що «у випадках, неозначених прямо в цьому Відділенні, або ж в інших постановках про обов'язки та відповідальність чиновників, що проводять публічні торги, вони за будь-яке упущення чи зловживання при виконанні своїх обов'язків піддаються стягненням і покаранням на підставі загальних, у цьому Розділі постановлених про злочини та проступки по службі правил» [7, с. 229]. Отже, Уложення не передбачало вичерпного переліку діянь, що посягають на порядок здійснення державних закупівель; тут, на нашу думку, маємо справу із прикладом можливого застосування розширювального тлумачення кримінального закону, дозволеного самим законодавцем.

Варто відзначити, що здійснене нами дослідження сучасних способів і технологій учинення різного роду порушень і зловживань при здійсненні державних закупівель засвідчує багато в чому незмінний їх характер, порівняно із заборонами, установленими законодавцем ще в XIX ст. Це, поза сумнівом, актуалізує вивчення тогочасного досвіду кримінально-правової протидії розглядуваним суспільно небезпечним діянням. До того ж злочинність у сфері державних закупівель не є породженням нашого часу; вона (як і сама система держзакупівель) формувалася тривалий період, при цьому змінюючи та «збагачуючи» різноманіття порушень (а також способів їх учинення), які як здавна, так і тепер завдавали державі істотних збитків. Законодавець ще понад півтора століття тому збагнув високу суспільну небезпеку відповідних злочинів, дійшов висновку про необхідність адекватної протидії різного роду зловживанням чиновників у цій сфері. З одного боку, це був очевидний прогрес тогочасного законодавця. З іншого ж, і це слід визнати, статті Уложення про покарання кримінальні та виправні, які передбачали відповідальність за розглядувані діяння, мали казуальний характер. Відомо, однак, що стосується зазначене не тільки цієї групи діянь; казуальний характер мало все Уложення, про що, зокрема, свідчить його величезний обсяг (900 сторінок).



За вчинення злочинів у сфері державних закупівель санкції статей Уложення 1845 р. передбачали такі види покарань: позбавлення всіх прав стану й заслання до Сибіру (ст. ст. 514, 524, 529); покарання батогами чи різками (ст. ст. 514, 524, 529); штраф – фіксований (ст. ст. 523, 531, 532) чи рівний сумі угоди (ст. ст. 516, 517, 521); арешт від 3 тижнів до 3 місяців (ст. 523); віддання в арештантські роти строком від 2 до 4 років (ст. 524) або від 4 до 6 років (ст. 514); тримання в гамівному будинку на строк від 6 місяців до 1 року (ст. 518); конфіскація неправомірно набутого майна (ст. ст. 515, 530); звільнення зі служби (або відсторонення від посади) (ст. ст. 515, 516, 518, 520, 522, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532); сувора догана (ст. ст. 520, 525); вирахування певного часу зі строку служби (ст. ст. 520, 525, 526). На підставі проведеного дослідження (зіставлення покарань, передбачених санкціями розглянутих статей) можемо зробити висновок про те, що найбільш суспільно небезпечними діяннями у сфері державних закупівель тогочасний законодавець уважав участь в торгах як засновників підрядника особисто, через дружину, дітей або через інших підставних осіб (ст. 514), унесення в документи (прийомні квитанції та рапорти) недостовірних даних про товар, прийнятий від постачальника (ст. 524) і підміну товарів, що продаються, чи службове підроблення при проведенні торгів (ст. 529). Серед наведених вище покарань в Уложенні 1845 р. найчастіше вказується на звільнення зі служби або відсторонення від обійманої посади, а також на штраф.

22 березня 1903 р. було затверджене Кримінальне уложення, яке стало новим кримінальним законом Російської імперії, замінивши Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. Якщо Уложення 1845 р. в розділі «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» виділяло окремий підрозділ «О противозаконных поступках чиновников при заключении подрядов и поставок, приема поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи», то Уложення 1903 р., також виокремлюючи главу з назвою «О преступных деяниях по службе государственной и общественной», такого підрозділу вже не містило. Це, однак, не означає, що на початку ХХ ст. законодавець відмовився від кримінально-правової протидії злочинам, учинюваним у сфері державних закупівель. Так, у ст. 655 була передбачена відповідальність за розголошення службовцем таємниці торгів «по казенным или общественным подрядам или поставкам, когда торги производятся через запечатанные объявления» (п. 3). За вчинення вказаного діяння санкція ст. 655 передбачала покарання у вигляді ув'язнення на строк не більше ніж шість місяців [8, с. 137]. Ключову роль у протидії зловживанням у сфері державних закупівель, на нашу думку, відігравала ст. 681 Уложення. Диспозиція ч. 1 цієї статті була сформульована так: «Служащий, производящий публичную продажу чужого имущества или надзирающий за оною, виновный в продаже сего имущества или в допущении такой продажи, заведомо посредством нарушения установленных для производства публичных торгов правил, за несоразмерно низкую цену, если сие деяние учинено по корыстному побуждению». Отже, за вказаною статтею можливо було кваліфікувати будь-яке порушення службовою особою встановлених для проведення публічних торгів правил, якщо: 1) товар був реалізований за явно низькою ціною; 2) це діяння було вчинене із корисливих мотивів. Таке діяння каралося триманням особи у виправному будинку. Частина 2 ст. 681 Уложення передбачала, що такому самому покаранню підлягає й начальник особи, яка здійснює публічний продаж, винний у підбурюванні до вчинення нею вказаного діяння [8, с. 142]. Ст. 683 розглядуваної правової пам'ятки, як і ст. 514 Уложення 1845 р., забороняла чиновникам брати участь у торгах як засновників підрядника особисто, через дружину або через інших підставних осіб. Указане діяння каралося ув'язненням на строк не менше ніж три місяці [8, с. 142]. Кримінальне уложення 1903 р. містило також низку статей, диспозиції яких прямо не згадували про публічні торги, однак, будучи загальними нормами, дозволяли, на нашу думку, інкримінувати їх чиновникам у разі вчинення ними різного роду порушень при проведенні ними держзакупівель. До таких, зокрема, можна зарахувати ст. 639 (передбачала відповідальність за неприйняття службовцем заходів чи невчинення ним дій, якими могла б бути відвернута шкода, заподіяна порядку управління чи казенному, суспільному або приватному інтересу (ч. 1);



умисне вчинення відповідних дій із корисливих спонукань (ч. 2)); ст. 666 (передбачала відповідальність за дії службовця, винного у відступленні від установлених правил рахівництва та порядку прийому, зберігання й видачі грошей та іншого майна (п. 1 ч. 1); у недотриманні порядку, встановленого стосовно змісту й ведення грошових книг (п. 2 ч. 1); у невиконанні правил про ведення книг, установлених для записування будь-яких предметів чи для інших записів, а також книг, призначених для відомостей про перехід або обмеження права власності на нерухоме майно (п. 3 ч. 1). При цьому ч. 2 ст. 666 установлювала посилену відповідальність за ці діяння, якщо вони були вчинені із корисливих спонукань); ст. 667 (передбачала відповідальність за дії службовця, винного у складанні документа із завідомо неправильним викладом у ньому обставин, цим документом засвідчених (п. 1); у вказівці завідомо неправдивих відомостей у книгах, установлених для записування грошей чи інших предметів або для інших записів, що мають істотне значення для порядку управління (п. 2)); ст. 673 (передбачала відповідальність за дії службовця, винного в учиненні дій, що входять до кола його обов'язків по службі, з умисним порушенням таких, установлених для цієї дії законом чи обов'язковою постановою правил і форм, недотримання яких тягне за собою недійсність самої дії); ст. 682 (передбачала відповідальність за участь службовця в майнових угодах, заборонених для нього законом у зв'язку із родом його служби) тощо.

Отже, Кримінальне уложення 1903 р. вже не передбачало самостійного підрозділу, у якому були б сконцентровані всі статті про відповідальність за можливі зловживання у сфері державних закупівель. Законодавець зробив спробу відійти від казуального характеру кримінально-правових норм (про це свідчить також набагато менший обсяг Уложення 1903 р.), сформулювавши їх більш загальним чином. Разом із тим відповідальність за деякі із посягань у досліджуваній нами сфері все закріплена в окремих статтях глави 37 «О преступных деяниях по службе государственной и общественной».

У радянські часи законодавець також спершу не відмовився від протидії зловживанням при проведенні державних закупівель кримінально-правовими засобами. КК УСРР 1922 р. у ст. 110 установлював кримінальну відповідальність за зловживання владою, перевищення або бездіяльність влади й недбале ставлення до служби, якщо в їх результаті відбулося, зокрема, укладення явно невігідних для держави договорів або угод. За вчинення вказаного діяння санкція ст. 110 КК УСРР передбачала суворе покарання – позбавлення волі на строк не менше ніж п'ять років із суворою ізоляцією, а при особливо обтяжуючих обставинах – вищу міру покарання [9, с. 473].

У 1927 р. був прийнятий новий Кримінальний кодекс УССР, який зберіг норму (ст. 117), яка передбачала, що «укладення особою, уповноваженою діяти від імені державної, громадської чи кооперативної установи або підприємства, явно невігідних договорів або угод, якщо при їх укладенні особа діяла за змовою з контрагентами цих установ або підприємств, або навмисно віддала перевагу їх вигоді тієї установи чи організації, від імені якої вона діяла, – карається позбавленням волі на строк не нижче одного року» [10, с. 34]. При цьому ст. 120 цього Кодексу вказувала, що вчинення зазначених вище дій, пов'язаних із поставками предметів постачання Червоній армії і флоту, якщо це може позначитися на їхній боєздатності, карається позбавленням волі на строк не менше ніж два роки.

Отже, кримінальне законодавство 1927 р. передбачало за вчинення відповідного діяння набагато м'якше покарання, ніж законодавство 1922 р. Більше того, КК УРСР 1960 р., який діяв аж до 01 вересня 2001 р., окремої такої норми вже не містив. Це має своє пояснення. Економіка Радянського Союзу, як відомо, діяла в плановому режимі, товари вироблялись і поставлялись відповідно до Державного плану СРСР. Разом із тим у державі існував дефіцит, який певною мірою створювався штучно з метою активізації злочинних схем для «відводу» частини матеріалів і ресурсів на «чорні ринки» т. зв. «цеховикам», у результаті чого з'явився феномен т. зв. «товкачів» – працівників постачальних підрозділів, готових за особисту винагороду знайти для своїх підприємств потрібний дефіцит [11, с. 35].

Прийнятий 05 квітня 2001 р. КК України також не виділив у самостійний склад порушення у сфері розміщення держзамовлень. Діяння, пов'язані із порушеннями законодав-



ства про державні закупівлі, за наявності підстав кваліфікуються за різними статтями КК України (ст. ст. 190, 191, 209, 212, 364, 366, 367, 368, 369). Відповідна позиція законодавця, на нашу думку, навряд чи є правильною, адже зловживання у сфері державних закупівель містять підвищену суспільну небезпеку, а кваліфікація їх як діянь, передбачених указаними вище статтями, у низці випадків є вкрай складною, а іноді взагалі неможливою (тим більше з огляду на численні недоліки Закону України «Про здійснення державних закупівель», який установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави й територіальної громади).

Висновки. Отже, звернення до історичного досвіду засвідчує, що законодавець протягом тривалого часу використовував кримінально-правові засоби для протидії зловживанням при здійсненні державних закупівель. Якщо в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р. був виділений спеціальний підрозділ з назвою «О противозаконных поступках чиновников при заключении подрядов и поставок, приема поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи», який об'єднував низку статей, спрямованих на протидію відповідним посяганням (ст. ст. 514–533), то інші правові пам'ятки приділяли протидії розглядуваним посяганням менше місця, утім не залишаючи поза увагою необхідність протидії їм. І лише КК УРСР 1960 р., як і чинний нині КК України, не виділили в самостійний склад порушення у сфері розміщення держзамовлень. Зважаючи на здійснений ретроспективний аналіз, а також з огляду на міркування, що будуть викладені нами в наступних публікаціях, відповідна позиція законодавця потребує перегляду.

Список використаних джерел:

1. Сергеевский Н.Д. Русское уголовное право : [пособие к лекциям]. Часть Общая / Н.Д. Сергеевский. – 7-е изд. – СПб. : Б.и., 1908. – 441 с.
2. Баландин Д.А. Конкурсная система государственного заказа как фактор предотвращения преступлений экономической направленности / Д.А. Баландин // Вестник Владимирского юридического института. – 2007. – № 4 (5). – С. 192–195.
3. Овсянников Ю.М. Петр Великий. Первый русский император / Ю.М. Овсянников. – М. : АСТ-пресс, 2001. – 237 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М. : Юрид. лит., 1986. – Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. – 1986. – 512 с.
5. Горodenцев Г.А. Преступления в виде присвоения и растраты имущества в законодательстве Петра I / Г.А. Горodenцев // Общество и право. – 2004. – № 2 (4). – С. 132–135.
6. Коровников А. Злоупотребления и коррупция в госзакупках / А. Коровников // Финансовый контроль. – 2005. – № 7. – С. 64–66.
7. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб. : В Типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1845. – 898 с.
8. Уголовное уложение. Высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. – СПб. : Сенатская типография, 1903. – 144 с.
9. Борьба с преступностью в Украинской ССР 1917–1925 гг. : в 2 т. / автор очерка и составитель сборника документов профессор П.П. Михайленко. – К. : РНО при МООН УССР, 1966. – Т. 1. – 1966. – 832 с.
10. Уголовный кодекс УССР. – М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1942. – 104 с.
11. Филиппов В.В. Коррупция в сфере государственных закупок. Предварительный анализ / В.В. Филиппов // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики : сборник по материалам Шестой сессии Дальневосточной криминалогической школы. – Владивосток : Издательство Дальневосточного университета, 2009. – С. 29–42.

