

ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

У статті розкрито аналіз правопорушень у сфері державних закупівель, визначені найбільш криміналізовані сфери державних закупівель, а також типові порушеннями замовниками вимог законодавства у даній сфері. Визначені основні економічні наслідки злочинності у сфері державних закупівель. Проаналізовано новий Закон України "Про здійснення державних закупівель" у питаннях запобігання корупції у сфері прокюременту. Запропоновано деякі шляхи удосконалення запобігання правопорушень у сфері державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, правопорушення, економічні наслідки, національна безпека.

Скалозуб Леонід

ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

В статье раскрыт анализ правонарушений в сфере государственных закупок, определены наиболее криминализованные сферы государственных закупок, а также типовые нарушениями заказчиками требований законодательства в данной сфере. Определены основные экономические последствия преступности в сфере государственных закупок. Проанализирован новый Закон Украины "Об осуществлении государственных закупок" в вопросах предотвращения коррупции в сфере прокюременту. Предложены некоторые пути усовершенствования предотвращения правонарушений в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, правонарушения, экономические последствия, национальная безопасность.

VIOLATIONS IN PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE THREAT TO NATIONAL SECURITY

In this article revealed analysis of crimes in sphere of public procurement, identified the most criminalized areas in public procurement and also typical violations of the law by the customers in this sphere. Determined the main economical effects of crimes in public procurement. Analyzed new Ukrainian Order about public procurement in matters of combating corruption in prokyurement sphere. Offered some ways to improve combating crimes in public procurement sphere.

Keywords: public procurement, crimes, economical effects, national security.

Сучасний період розвитку України характеризується різноманітністю проблем, які потребують підвищеної уваги й оперативних рішень, серед яких особливе місце відводиться запобіганню та протидії правопорушень у сфері державних закупівель.

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 правопорушення, які вчиняються під час здійснення державних закупівель. Останніми роками сфера державних закупівель все більше привертає увагу організованих злочинних угруповань та 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 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. 112].

Назрілі потреби практики в ефективній протидії злочинам у сфері державних закупівель досліджено у працях вітчизняних та зарубіжних учених: К.В. Антонова, В.І. Антипова, Д.А. Баландина, В.Т. Білоуса, І.Л. Близнюка, В.І.Василинчука, К.Ю. Водоласкову,

В.В. Дарагана, Т.В.Мельничука, О.Б. Сахарова, Ю.В. Скопирскую та ін. Однак запропоновані наукові концепції не утворюють єдиної системи, у вчених і практиків відсутнє порозуміння стосовно багатьох ключових понять і категорій, серед яких і питання запобігання правопорушень у сфері державних закупівель. Це потребує розроблення нових підходів, критичного осмислення існуючих наукових доктрин.

Вищезазначені обставини зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення протидії правопорушенням у сфері державних закупівель, зокрема шляхом комплексного поєднання економічних юридичних та правових норм.

Метою підготовки даної статті є обґрунтування запобігання правопорушень у сфері державних закупівель як однієї із загроз національній безпеці України.

Аналіз національного законодавства, публікацій наукових досліджень і результатів правозастосовної діяльності правоохоронних органів України свідчить про те, що непрозорість та неефективність механізмів контролю за процесом здійснення державних закупівель призводить до використання корупційних схем для розкрадання бюджетних коштів, легалізації та привласнення їх недоброчесними посадовцями і, як наслідок, до "тінізації" національної економіки.

Саме тому державні закупівлі були і залишаються сферою з високим рівнем корупційних проявів та інших злочинних посягань, які призводять до виведення в "тіньовий" обіг бюджетних коштів, що становить одну із реальних загроз національній безпеці держави, визначених у статті 7 Закону України "Про основи національної безпеки України".

Так, за даними фахівців, від 50,0 до 75,0 % бюджетних асигнувань під час процедури держзакупівель освоювалося з численними порушеннями. Через корупційні оборудки у сфері держзакупівель збитки становлять 10,0 – 15,0 % видаткової частини держбюджету щорічно. А за оцінками Федерації роботодавців України, зробленими у 2014 році, обсяг "відкатів" і "хабарів", які підприємці змушені були платити чиновникам за право брати участь у тому чи іншому тендері, становить близько 80 млрд грн на рік. Ураховуючи неоднорідність криміногенного впливу на сферу державних закупівель, загрози національній безпеці можна класифікувати на окремі види.

Зокрема, погоджуємось із думкою науковців, які вважають досить операціональним (таким, що розглядається в контексті зв'язку значення поняття з сукупністю дій, в системі яких формується це значення) наступний розподіл загроз кримінологічної безпеки державних закупівель на:

1) безпосередні загрози (злочинні дії економічного та службового характеру та дотичні правопорушення у сфері реалізації державних закупівель);

2) опосередковані загрози ("фонові" явища злочинності, зокрема деструктивні процеси соціально-економічного характеру, що виявляються у бюджетній сфері);

3) аутозагрози (віктимна поведінка учасників державних закупівель) [2, с. 229-236].

Як свідчить аналіз наукових досліджень, підвищення ризику реалізації криміногенних загроз із потенційних у реальні для сфери державних закупівель є наслідком ряду обставин:

1) повноваженнями, пов'язаними з прийняттям рішення про закупівлі товарів і послуг, як правило, наділені посадові особи найвищої ланки, найменше обтяжені контролем з боку суспільства; 2) злочинна діяльність чиновників, що працюють у даній сфері, часто набуває організованих форм; 3) різко знижується надходження фінансових коштів до бюджету держави; 4) розширюється сфера тіньової економіки, руйнуючи систему конкуренції; 5) збільшуються витрати суб'єктів господарювання, які перекладаються на споживачів через підвищення цін і тарифів; 6) порушується система функціонування держави в частині реалізації вельми значущих для суспільства соціально-економічних, політичних і військових програм [3, с. 18].

Отже, злочини у сфері державних закупівель можна розрізняти як такі, що вчиняються:

- замовниками торгів;
- учасниками торгів;
- державними органами, уповноваженими здійснювати нагляд або контроль у галузі державних закупівель;
- усіма суб'єктами державних закупівель [4].

На думку деяких вітчизняних науковців, здебільшого злочинна діяльність виявляється у різного роду службових, корупційних злочинах (публічного та приватного секторів, що характеризується

зрощенням бізнес-структур і державного сектора економіки), злочинах з ознаками шахрайства тощо [5, с. 83-90].

Типовими порушеннями замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель під час проведення ними відповідних процедур є наступні:

1) складання замовниками документації конкурсних торгів з порушенням основних принципів державних закупівель, визначених Законом, зокрема: встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів; штучне розширення предмета закупівлі (невиправдане об'єднання товару/послуг в один лот/предмет закупівлі); штучне звуження предмета закупівлі (зайва деталізація предмета закупівлі);

2) процедурні порушення з боку замовників, зокрема: порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю; неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі; неправомірне визначення переможця процедури закупівлі; допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів; укладення договорів про закупівлю з порушенням строків, визначених Законом України "Про здійснення державних закупівель" (у тому числі під час процедури оскарження).

Зловживання під час державних закупівель опосередковують вторинну злочинну діяльність у вигляді розкрадання бюджетних коштів та їх подальшої легалізації.

Аналіз відомостей статистичного звіту МВС України (2-ЕКОН) щодо виявлених кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель у 2013 році свідчить про те, що з метою реалізації протиправних намірів злочинці найчастіше використовують неправдиві відомості для отримання переваг (35,0 % від загальної кількості злочинів у сфері держзакупівель), безпідставно надають перевагу одному з учасників або незаконно застосовують процедуру закупівлі в одного учасника (15,0 %), а також надають неправдиву інформацію про учасників процедур закупівель (11,0 %). Найнебезпечнішими є правопорушення, які містять у собі корупційні ознаки та вчиняються у складі групи з ознаками організованості або злочинної організації.

У 2014 році структура злочинів дещо змінилась за рахунок

зменшення кількості правопорушень, пов'язаних з безпідставним наданням переваги одному з учасників та одночасного збільшення кількості фальсифікування тендерних документів і розкрадання бюджетних коштів.

Так, у минулому році всього викрито 4057 правопорушень, що вчинені при проведенні державних закупівель (38,0 % від загальної кількості виявлених злочинів з бюджетними коштами). З них, на стадії підготовки та проведення процедури торгів – 1256; у ході виконання договірних зобов'язань за укладеними в результаті проведених закупівель угод – 1954. У скоєнні правопорушень викрито 4498 осіб, злочинними діями яких державі нанесено збитків на суму понад 923,5 млн грн. [6].

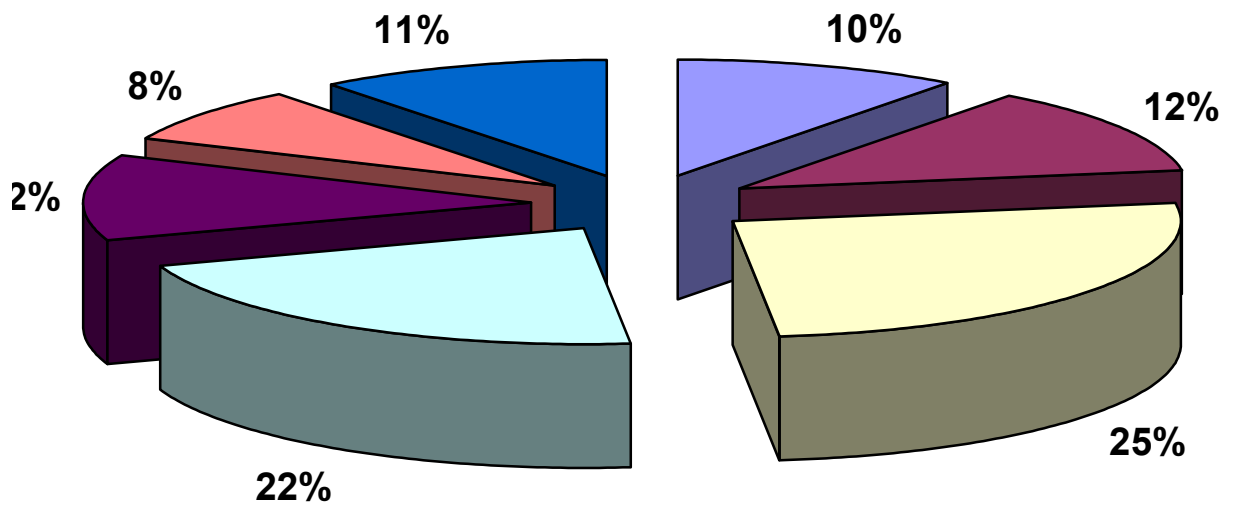


Рис. 1. Виявлено кримінальних правопорушень, що вчинені при підготовці та проведенні державних закупівель у 2014 році

За оцінками фахівців, серед найбільш криміналізованих сфер державних закупівель в Україні є агропромисловий та паливно-енергетичний комплекси, сфери охорони здоров'я, соціального захисту населення, ЖКГ, а останнім часом також і оборонна сфера. Варто наголосити на тому, що через нераціональне та неефективне витрачання бюджетних коштів, невиконання державою бюджетних зобов'язань загострюються соціальні проблеми, оскільки зростає розрив між переважною частиною населення, яка змушена виживати, і тими, хто швидко збагачується, незаконно присвоюючи бюджетні кошти. Через безкарність чиновників, які розкрадають бюджетні кошти, дискредитується право, у суспільній свідомості формується переконання про беззахисність громадян і перед

злочинністю, і перед владою.

Загалом можна стверджувати, що масштаби злочинності у сфері державних закупівель становлять реальну загрозу національній безпеці держави. Як справедливо зазначає Ю. В. Скосирська, в результаті широкомасштабних розкрадань бюджетних коштів, вчинюваних, зокрема, шляхом надання переваг у нечесній конкурентній боротьбі пов'язаним з корумпованими чиновниками підприємцям, відбувається зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення панування олігархічних угруповань. Очевидно, можна говорити про втрату довіри до держави, катастрофічне падіння авторитету влади. За таких умов навряд чи йдеться про повну легітимність державної влади, не варто сподіватися на підтримку народом важливих реформ, які потрібно здійснювати фактично в усіх сферах. Резонансність злочинності й участь у ній високопоставлених чиновників негативно впливають на престиж України на міжнародній арені, гальмують цивілізаційне входження України до світового співтовариства [7, с. 167 – 169].

На нашу думку, серед основних економічних наслідків злочинності у сфері державних закупівель слід виділити:

- зростання масштабів тіньової економіки;
- руйнування механізмів ринкової конкуренції;
- зменшення податкових надходжень до бюджету;
- неефективне витрачання та розкрадання бюджетних коштів;
- втрата довіри учасників ринку до державної влади, її спроможності.

Отже, можна стверджувати, що правопорушення у сфері державних закупівель призводить до надзвичайно негативних соціально-економічних наслідків.

Аналіз законодавчого забезпечення свідчить про те, що до квітня минулого року сфера державних закупівель в Україні регулювалася Законом України "Про здійснення державних закупівель" № 2289-VI від 01 червня 2010 року [8]. Протягом дії цього Закону до нього було внесено понад 30 змін і доповнень, проте ситуацію в державних закупівлях це не покращило. У зазначений період порушення у сфері державних закупівель фіксувалися Держказначейством, Держфінінспекцією, Генеральною

прокуратурою, МВС, СБУ, Антимонопольним комітетом, проте кількість зафіксованих порушень і сума відшкодування завданих збитків значно нижчі за експертні оцінки обсягів корупційної складової вартості державних закупівель [9]. Це засвідчувало непрозорість та високий рівень корумпованості системи держзакупівель.

У квітні минулого року набрала чинності нова редакція Закону України "Про здійснення державних закупівель", впровадження норм якої дозволило, певною мірою, спростити процедури державних закупівель, підвищити рівень прозорості та відкритості здійснення закупівель, а також наблизити вітчизняне законодавство до європейських стандартів.

Відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, зокрема, Договором про Асоціацію Україна – ЄС, передбачено поступове запровадження загальнодоступних інформаційних технологій, засобів електронної комунікації на основі міжнародної стандартизації, розвитку електронного урядування, у тому числі, в сфері держзакупівель.

З метою зниження рівня правопорушень та поетапного запровадження практики застосування електронних засобів під час проведення процедур Кабінетом Міністрів України було внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Закону України "Про здійснення державних закупівель" (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель) (реєстр. № 1551), який був рекомендований до прийняття в першому читанні профільним Комітетом. Водночас, з огляду на необхідність узгодження окремих положень зазначеного законопроекту, Уряд України відкликав його на доопрацювання.

Ще одним дієвим кроком держави, який повинен був змінити на краще ситуацію в системі тендерів і привести її у відповідність до вимог Світової організації торгівлі, стало прийняття минулого року Закону України "Про здійснення державних закупівель" [10]. Окрім того, прийнятий 14 жовтня 2014 року Закон України "Про запобігання корупції" передбачав ще й додатковий механізм запобігання корупції у сфері прокюременту – позбавлення можливості участі в державних закупівлях компаній, в яких відсутні антикорупційні програми, або які внесені до Єдиного державного реєстру осіб, притягнутих до

відповідальності за корупційні правопорушення.

Однак, не дивлячись на заходи, вжиті на законодавчому рівні, тенденції до зниження рівня правопорушень в сфері державних закупівель не простежується.

Проте, застосування більш прозорих механізмів і відсутність можливості зловживань призвело до зменшення обсягів державних закупівель у 2014 році порівняно з 2013 роком на чверть (з 204 млрд грн. у 2013 році до 155 млрд грн. у 2014 році).

Окрім цього, продовження подальшого падіння тендерного обсягу в 2014 році, у порівнянні з попереднім роком, пояснюється відсутністю у держави коштів на капітальні видатки (будівництво, ремонт доріг тощо), що зумовлено кризовими явищами в економіці.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що ситуація з державними закупівлями потребує особливої уваги, оскільки непроведення своєчасних закупівель у соціально важливих сферах може викликати невдоволення широких верств населення.

Для стабілізації ситуації у сфері держзакупівель пропонується:

1. Вжити невідкладних заходів щодо відновлення довіри підприємницьких структур до держави як платоспроможного замовника (оскільки підприємці відмовляються брати участь у державних закупівлях через затримки з виплатами за вже надані товари або послуги).

2. Оптимізувати процедуру участі в державних закупівлях за рахунок спрощення порядку отримання підтверджувальних довідок для учасників закупівель від МВС, податкових органів і державних реєстраторів.

3. Характеризуючи сучасне законодавство у сфері державних закупівель із загальної точки зору, можна зробити висновки, що воно занадто складне, досить непрозоре та надто м'яке до порушників.

Ураховуючи викладене та значну суспільну небезпеку правопорушень у сфері державних закупівель, та погоджуючись з думкою деяких вітчизняних науковців вважаємо, що наявність у законодавстві лише адміністративної відповідальності не в повній мірі сприяє декриміналізації сфери державних закупівель.

Зазначені вище обставини, на нашу думку, зумовлюють необхідність доповнення Кримінального кодексу України новою нормою, яка б передбачала кримінальну відповідальність за

правопорушення у сфері державних закупівель [1, с. 119].

Література

1. Васи́линчук В.І. Удосконалення кримінальної відповідальності за злочини у сфері державних закупівель: /В. І. Васи́линчук/ Науковий вісник НАВС. – 2014. – № 1, – С. 112 – 120.
2. Мельничук Т.В. Загрози кримінологічної безпеки державних закупівель / Т.В. Мельничук // Учёные записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. — №2-1 (Ч. 2). Том 26 (65). – С. 229-236.
3. Скосырская Ю.В. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.08 / Ю. В. Скосырская. – М., 2011. – 27 с.
4. Водоласкова К.Ю. Кримінально-правова характеристика злочинів у сфері державних закупівель / К.Ю. Водоласкова [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/NvknUvs/2011_2/vodolas.htm.
5. Скалозуб Л.П. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель / Л.П. Скалозуб, В.І. Васи́линчук // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 5/66. – С. 83-90
6. Звіт про результати діяльності органів внутрішніх справ за пріоритетними напрямками роботи за 12 місяців 2014 року (форма 2-ЕКОН, затверджено наказом МВС України від 28.12.2012 р. № 1209)
7. Скосырская Ю.В. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ю.В. Скосырская - М., 2011. – 211 с.
8. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 року № 2289-VI із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 33, с. 471.
9. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні : аналітична записка підготовлена Національним

інститутом стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1486/>

10. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2014. – № 24. с. 883.

1. Vasyly`nchuk V.I. Udoskonalennya kry`minal`noyi vidpoval`nosti za zlochy`ny` u sferi derzhavny`x zakupivel` : /V. I. Vasyly`nchuk/ Naukovy`j visny`k NAVS. – 2014. – # 1, – S. 112 – 120.

2. Mel`ny`chuk T.V. Zagrozy` kry`minologichnoyi bezpeky` derzhavny`x zakupivel` / T.V. Mel`ny`chuk // Uchënnye zapu`sky` Tavry`cheskogo nacy`onal`nogo uny`versy`teta y`meny` V.Y`. Vernadskogo. Sery`ya «Yury`dy`chesky`e nauky`». – 2013. — #2-1 (Ch. 2). Tom 26 (65). – S. 229-236.

3. Skosyrskaya Yu.V. Kry`my`nologu`chesky`e y` ugolovno-pravovyye меры бор`бы s prestupleny`yamy` korruptsy`onnoj napravlennoy`, sovershaemy` v sfere gosudarstvenny`x zakupok : avtoref. dy`s. ... kand. yury`d. nauk. specz. 12.00.08 / Yu. V. Skosyrskaya. – M., 2011. – 27 s.

4. Vodolaskova K.Yu. Kry`minal`no-pravova karaktery`sty`ka zlochy`niv u sferi derzhavny`x zakupivel` / K.Yu. Vodolaskova [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknvvs/2011_2/vodolas.htm

5. Skalozub L.P. Organizacijni zasady` proty`diyi pidrozdilamy` DSBEZ MVS Ukrayiny` zlochy`nam u procesi derzhavny`x zakupivel` / L.P. Skalozub, V.I. Vasyly`nchuk // Naukovy`j visny`k Ky`yivs`kogo nacional`nogo unyversy`tetu vnutrishnix sprav. – 2009. – # 5/66. – S. 83-90

6. Zvit pro rezul`taty` diyal`nosti organiv vnutrishnix sprav za priory`tetny`my` napryamkamy` roboty` za 12 misyaciv 2014 roku (forma 2-EKON, zatverdzheno nakazom MVS Ukrayiny` vid 28.12.2012 r. # 1209)

7. Skosyrskaya Yu.V. Kry`my`nologu`chesky`e y` ugolovno-pravovyye меры бор`бы s prestupleny`yamy` korruptsy`onnoj napravlennoy`, sovershaemy` v sfere gosudarstvenny`x zakupok : dy`ss. ... kand. yury`d. nauk: 12.00.08 / Yu.V. Skosyrskaya - M., 2011. □ 211 s.

8. Pro zdijsnennya derzhavny`x zakupivel` : Zakon Ukrayiny` vid 1 chervnya 2010 roku # 2289-VI iz zminamy` ta dopovnennyamy` // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR). □ 2010. □ # 33, s. 471.

9. Shhodo podolannya korupciyi u sferi derzhavny`x zakupivel` v Ukrayini : anality`chna zapy`ska pidgotovlena Nacional`ny`m insty`tutom strategichny`x doslidzhen` [Elektronny`j resurs]. □ Rezhy`m dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1486/>

10. Pro zdijsnennya derzhavny`x zakupivel` : Zakon Ukrayiny` vid 10 kvitnya 2014 roku # 1197-VII // Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR) □ 2014. □ # 24. s. 883.

***Рецензент:** Попков В.В., д.філософ.н., завідувач кафедри політології Одеського національного університету імені І.І.Мечникова*

30.03.2015