

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ВВЕДЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті розглянуто питання про доцільність введення до Кримінального кодексу України норми, що передбачає відповідальність осіб, які входять до складу комітету з конкурсних торгів, законодавства про здійснення державних закупівель. Запропоновано зміст кримінально-правової норми для доповнення нею Кримінального кодексу України.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, комітет з конкурсних торгів, державні закупівлі, законодавство, злочин.

Дараган В. В. О необходимости введения уголовной ответственности за нарушение законодательства об осуществлении государственных закупок.

В статье рассмотрены вопросы о целесообразности введения в Уголовный кодекс Украины нормы предусматривающей ответственность лиц, которые входят в состав комитета конкурсных торгов, законодательства об осуществлении государственных закупок. Предложено содержание уголовно-правовой нормы для дополнения ею Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: уголовная ответственность, комитет конкурсных торгов, государственные закупки, законодательство, преступление.

Daragan V. V. About the need of introduction of criminal liability for violation of legislation in the sphere of public procurement.

In the article the issue of feasibility of introducing the principle to the Criminal Code of Ukraine that provides the liability for persons who are the part of the bidding committee for violation of legislation in the sphere of public procurement is considered. A content of criminal law principle to complement its the Criminal Code of Ukraine is proposed.

Keywords: criminal liability, bidding committee, public procurement, legislation, crime.

Сьогодні в Україні відбуваються процеси направлені на відновлення української економіки. Як зазначається в економічному огляді, який було здійснено Світовим банком для України, українська економіка не зростає вже протягом двох років. Стабілізація макроекономічної ситуації має супроводжуватися впровадженням структурних реформ задля відновлення економічного зростання [1].

Більш детально пропозиції щодо реформ запропонованих Світовим банком для України було висвітлено у спеціальній записці «Дорожня карта для термінових макроекономічних та структурних реформ» [2]. Відповідно до зазначеного документа, першочерговим заходом має стати макроекономічна стабілізація та відновлення нормального функціонування банківської системи, за чим мають слідувати структурні перетворення. Не менш важливими є також заходи, направлені на підвищення якості та прозорості урядування, оскільки окрім всіх інших причин, ці заходи допоможуть підвищити ефективність видатків бюджету, зменшити втрати від корупції та підвищити якість державних послуг.

Швидше впровадження реформ надсилатиме правильні сигнали суспільству та потенційним інверторам, що уряду серйозно ставиться до боротьби з корупцією. Це допоможе йому підтримку у здійсненні таких важливих реформ, як: реструктуризація газового сектору, зміна системи державних закупівель та дерегуляція. Зазначені заходи зменшать фіскальні і квазі-фіскальні дефіцити, збільшать доходи бюджету та допоможуть приватному сектору розпочати економічне зростання – йдеться у записці.

Як заявив під час засідання Уряду 23 березня 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. Усі тендери повинні відбуватись виключно за попереднім інформуванням, у всіх повинно бути право взяти участь в 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» [3].

Тому, одним із перших завдань, направлених на відновлення та стабілізацію економіки України, яке виділяється керівництвом країни та міжнародним співтовариством, є подолання корупції у сфері державних закупівель.

Проблеми протидії корупції у сфері державних закупівель з загальнотеоретичних позицій вивчали Л.М. Белкін, В.І. Василичук, К.Ю. Водоласкова, М. Галушак, М.Ю. Довгань, В.М. Ємельянов,

В.В. Коряк, Р.Р. Кузьмін, С.В. Нагачевський, Т. Пиндус, В.Р. Сливенко, Д.А. Степанюк, А.В. Черней та ін.

Однак питання щодо необхідності уведення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель досі залишається не вирішеним.

Метою статті є обґрунтування необхідності уведення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

– вивчити практику застосування норм кримінального права для боротьби зі злочинами у сфері державних закупівель в країнах світу;

– здійснити аналіз практики застосування норм Кримінального кодексу України відносно протиправних дій, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель та вивчити стан наукового дослідження удосконалення кримінальної відповідальності за злочини у цій сфері;

– розробити кримінально-правову норму, яка б передбачала відповідальність за порушення законодавства про здійснення державних закупівель для доповнення нею Кримінального кодексу України.

Останніми роками, як для України, так і для інших країн світу характерною стала негативна практика марнотратства грошових коштів на фоні корупційних правопорушень та злочинів у сфері проведення державних закупівель.

Так, в Російській Федерації збитки від загального об'єму держзакупівель на федеральному, регіональному і муніципальному рівні, по оцінках експертів, складає понад 300 млрд. рублів (близько 10 млрд. доларів США) в рік [4]. В Казахстані збитки від корупційних злочинів у сфері державних закупівель за період з 2008-2012 роки становлять понад 7 млрд. тенге [5].

Не винятком є й Україна. Як заявив на прес-конференції в 2009 році Глава Рахункової палати України Валентин Симоненко: «При обсягах закупівель на поточний рік у розмірі 200 млрд. грн., Сьогодні, через відсутність конкурентоспроможної системи, прозорості системи, ми втрачаємо близько 35–40 млрд. грн.», - сказав він на прес-конференції. Також глава Рахункової палати зауважив, що до 20% усіх укладених угод з держзакупівель - це елементарні «відкати» [6].

Такий стан справ становить перед усіма країнами світу спільне завдання – подолання корупційних проявів під час проведення державних закупівель. Але, не дивлячись на такий стан справ, світове співтовариство ще виробило ефективного механізму протидії злочинам і кримінальним проступкам у цій сфері. У більшості країн відповідальність за такого роду кримінальні правопорушення передбачена лише адміністративними нормами, при цьому відсутні безпосередні норми, що передбачають кримінальну відповідальність за порушення законодавства в сфері державних закупівель. Але в деяких країнах відбуваються певні зрушення у напрямку запровадження відповідних норм у кримінальне законодавство.

Одними із перших такі зміни відбулися у Грузії, так у Кримінальному кодексі Грузії запроваджено статтю 195-1 «Порушення правил участі в державних закупівлях», також відповідна норма є у Кримінальному кодексі Киргизької Республіки, а саме стаття 306 «Укладання контракту, здійснення державної закупівлі всупереч інтересів Киргизької Республіки» [7]. У Російській Федерації про необхідність кримінальної відповідальності за неодноразові порушення під час здійснення державних закупівель заявив керівник Федеральної антимонопольної служби [8].

Не зовсім зрозумілою з цього питання є позиція Казахстану, адже пряма норма, яка передбачала відповідальність за порушення порядку проведення публічних торгів, аукціонів і конкурсів, зазначена норма була передбачена статтею 197 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, однак зазначена стаття у 2011 році була виключена з кодексу у зв'язку з її недосконалістю та вкрай рідкого застосування [9]. Зазначені зміни, на нашу думку не співпадають з офіційною статистикою щодо рівня виявлення злочинів у сфері державних закупівель. Як заявив офіційний представник Агентства Республіки Казахстан по боротьбі з економічною й корупційною злочинністю (фінансова поліція) Мурат Жуманбай кількість таких злочинів росте із року в рік, за його словами 78% з усіх виявлених у 2012 році корупційних злочинів, складають злочини, які виявлені у сфері державних закупівель [5].

Що стосується відповідних змін в українському законодавстві, можна зазначити, що вони досить жваво розглядаються у наукових дискусіях, так одними із перших ввести відповідну норму до Кримінального Кодексу України запропонували Л.П. Скалзуб та В. І. Василичук ще у 2007 році, ними було запропоновано назву відповідної статті «Порушення особами, які входять до складу тендерного комітету замовника – розпорядника державних коштів відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [10, с. 219].

В.Р. Сливенко, у своєму дисертаційному дослідженні, пропонує доповнити Кримінальний кодекс України статтею 210-1 «Порушення законодавства про здійснення державних закупівель» виклавши її в такій редакції: «Повторне умисне здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур або застосування процедур закупівлі за державні кошти з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, вчинене особою, яку було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти або умисне перешкоджання здійсненню закупівель товарів, робіт та послуг відповідно до закону, у тому числі змова учасників процедури закупівлі, подання недостовірної інформації у складі пропозиції конкурсних торгів, якщо предметом цих діянь були державні кошти у великих чи особливо великих розмірах чи такими діями було спричинено тяжкі наслідки», зазначену думку підтримало 97,9 % опитаних ним респондентів [11, с. 79-80].

Слід зазначити, що на сьогодні зміст такої норми, у разі її прийняття, може викликати певні незручності у її впровадженні, в першу чергу це пов'язано з прийняттям нового Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII [12], адже у зазначеному законі, на відміну від його попередника, не визначено поняття «державні кошти».

На початку 2014 року В.І. Василичук та В.Р. Сливенко запропонували доповнити редакцію статей розділу VII Кримінального кодексу України (Злочини у сфері господарської діяльності) статтею 210-1 «Порушення законодавства про державні закупівлі», виклавши її в такій редакції:

«1. Умисне, з корисливих мотивів, іншого особистого інтересу чи в інтересах третіх осіб порушення законодавства, що регулює державні закупівлі, якщо такі дії завдали великої матеріальної шкоди замовникові державної закупівлі, державному чи місцевому бюджету, або вчинення повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за одне з правопорушень, зазначених у частині першій статті 164-14 КУпАП, карається штрафом від десяти тисяч до двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, учинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, караються штрафом від двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, учинені організованою групою або якщо вони завдали матеріальну шкоду в особливо великих розмірах, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років із конфіскацією майна.

Відповідно до цієї статті, матеріальна шкода вважається великою, якщо вона в 6 тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а в особливо великих розмірах – така, що в 17 тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян» [13, с. 118].

Ми поділяємо думку вчених відносно необхідності доповнення Кримінальний кодекс України нормою, яка б передбачала відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель, однак на нашу думку, така норма повинна бути спрямована на осіб, які безпосередньо пов'язані з організацією та проведенням конкурсних торгів, адже посадові особи учасника, як показує практика, при вчиненні злочинів у сфері державних закупівель не вчинюють активних дій відносно порушення законодавства про здійснення державних закупівель, а їхні дії підпадають під кваліфікацію інших норм Кримінального кодексу України, зокрема: «Шахрайство» (ст. 190 КК України); «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191 КК України); «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів» (ст. 358 КК України); «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 КК України); «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (ст. 365-2 КК України); «Службове підроблення» (ст. 366 КК України); «Службова недбалість» (ст. 367 КК України); «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (ст. 368 КК України); «Незаконне збагачення» (ст. 368-2 КК України); «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4 КК України); «Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України) [14]. Теж саме стосується осіб, які виконують функції з приймання товарів або виконаних робіт (послуг) за кількістю та якістю.

У свою чергу, проблемним залишається питання відносно притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які входять до складу комітету з конкурсних торгів, адже їх дії або бездіяльність прямо пов'язані з порушенням законодавства у сфері державних закупівель, а відповідальність за такі дії передбачена лише Кодексом України про адміністративні правопорушення, а саме ст. 164-14

«Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти», не зважаючи на загальну назву норми її зміст вказує на те, що вона спрямована безпосередньо на членів комітету з конкурсних торгів.

На нашу думку, з метою посилення відповідальності членів комітету з конкурсних торгів за навмисні порушення законодавства у сфері державних закупівель, Кримінальний кодекс України необхідно доповнити статтею 210-1 «Порушення особами, які входять до складу комітету з конкурсних торгів, законодавства про здійснення державних закупівель» [15, с. 44]:

1. Умисне порушення законодавства про здійснення державних закупівель під час проведення конкурсних торгів особою, що входить до складу комітету з конкурсних торгів, якщо такими діями було завдано значну матеріальну шкоду».

- караються обмеженням волі на строк від одного до чотирьох років або позбавленням волі на строк від одного до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю із конфіскацією майна.

2. Ті самі діяння, вчинені за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони завдали великої матеріальної шкоди.

- караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю із конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, якщо вони вчинені організованою групою або якщо вони завдали особливо великої матеріальної шкоди.

- караються позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю із конфіскацією майна.

Примітка. 1. Значною матеріальною шкодою, відповідно до цієї статті вважається сума, що в двадцять разів і більше перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

2. Відповідно до цієї статті, матеріальна шкода вважається великою, якщо вона у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а особливо великою - така, що у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Зазначені зміни були схвалені учасниками конференції «Актуальні проблеми кримінальної відповідальності», що проходила у національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» 10-11 жовтня 2013 року, що знайшло своє відображення у резолюції конференції.

На наш погляд, внесення запропонованих змін буде дієвим кроком України на шляху до подолання корупції у сфері державних закупівель, що в свою чергу позитивно вплине на відновлення української економіки.

Викладене дає підстави зробити такі висновки:

1. Світовий досвід протидії злочинності у сфері державних закупівель диктує необхідність введення інституту кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель;

2. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель може бути встановлена в Україні як відповідальність за порушення особами, які входять до складу комітету з конкурсних торгів, законодавства про здійснення державних закупівель.

Таким чином, розробка і впровадження кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель є закономірним, соціально обумовленим та своєчасним кроком.

Список використаних джерел:

1. Україна: економічний огляд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/ukraine/ua-macro-april-2014-uk.pdf>.

2. Дорожня карта для термінових макроекономічних та структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/ukraine/ua-focus-april-2014-uk.pdf>.

3. Уряд звернеться до Парламенту невідкладно проголосувати законопроект про держзакупівлі, який відповідає європейським стандартам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247132124.html.

4. Легалізація (отмывание) доходов, полученных в результате хищения бюджетных средств и злоупотребления должностными полномочиями руководителями организаций с государственной долей участия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc.

5. Количество коррупционных преступлений в сфере госзакупок в Казахстане с каждым годом только растет – финпол [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.inform.kz/rus/article/2547107>.
6. Через відкати на держзакупівлях бюджет втратить 35-40 млрд. грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2009/09/14/171106>.
7. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kenesh.kg/RU/Articles/7307-UGOLOVNYJ_KODEKS_KYRGYZSKOJ_RESPUBLIKI_v_red_ZKR_10_ot_1032012g.aspx.
8. Уголовный кодекс дополняют статьями за нарушение законодательства о госзаказе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pro-goszakaz.ru/forum/forum81/topic274/>.
9. Куатова А. С. Проблемы квалификации преступлений в сфере государственных закупок в Республике Казахстан [Електронний ресурс] / А. С. Куатова. – Режим доступу: <http://ores.su/index.php/-3152013/372-2013-03-20-15-45-32>.
10. Скалозуб Л. П. Деякі проблеми законодавчого забезпечення при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) . – 2007. – № 16. – С. 212–220.
11. Сливенко В.Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Сливенко Вадим Роландович. – К., 2012. – 274 с.
12. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18/conv>.
13. Василичук В. І. Удосконалення кримінальної відповідальності за злочини у сфері державних закупівель / В. І. Василичук, В. Р. Сливенко // Науковий вісник НАВС : наук.-теорет. журн. – 2014. – № 1. – С. 112–119.
14. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
15. Дараган В. В. Деякі питання кваліфікації незаконних дій осіб, які входять до складу комітету з конкурсних торгів під час проведення державних закупівель / В. В. Дараган // Кримінальні проступки: теоретичне підґрунтя та шляхи вдосконалення законодавства України: матеріали всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф., м. Луганськ, 18-28 бер. 2013 р.; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2013 – С. 41–44.

** Дараган Валерій Валерійович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності та спеціальної техніки факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.*