

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Василинчук Виктор Иванович – доктор юридических наук, професор, професор кафедри спеціальної техніки і оперативно-розвіського документування учеоно-науконого інститута підготовки спеціалістів для підрозділів слідствія і кримінальної міліції Національної академії внутрішніх дел;
Сливенко Вадим Роландович – кандидат юридических наук

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Обоснована необхідність доповнення Уголовного кодекса України нормою, котра б передбачала уголовну відповідальність за правонарушення в сфері державних закупок.

Ключевые слова: державні закупки; відповідальність; противодействие; збитки.

Обґрунтовано необхідність доповнення Кримінального кодексу України нормою, що б передбачала кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі; відповідальність; протидія; збитки.

In this article authors are ground the necessity of addition of the Criminal code of Ukraine by a new norm that would envisage criminal responsibility for offence in the field of the public purchasing.

Keywords: public purchasing; responsibility; counteraction; losses.

Современный период развития Украины характеризуется разнообразием проблем, требующих повышенного внимания и оперативных решений, среди которых особое место отводится противодействию преступлениям в сфере государственных закупок. Изучение опыта деятельности правоохранительных органов Украины, обоснованный анализ криминогенных процессов в нашем государстве дают основания считать, что наиболее распространенными и общественно опасными противоправными деяниями являются преступления, совершаемые при осуществлении государственных закупок. В последние годы сфера государственных закупок все более обращает на себя внимание организованных преступных группировок и коррумпированного чиновничества, которые начали использовать их как инструмент быстрого и безнаказанного преступного обогащения. Стало уже едва ли не нормой, когда отдельные чиновники вступают в открытую конкуренцию с государством, фактически подменяя его. Противодействие криминальным правонарушениям при осуществлении государственных закупок приобрело не только экономический, но и социально-политический общегосударственный характер. Такое положение приводит к ослаблению социально-правового контроля за ситуацией в стране, слиянию исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновению их в сферу управления и т.д. [1]. Назревшие потребности практики в эффективном оперативно-розыском противодействии преступлениям в сфере государственных закупок исследованы в трудах отечественных и зарубежных ученых: К. В. Антонова, В. И. Антипова, Д. А. Баландина, В. Т. Белоуса, И. Л. Близнюк, Ю. Н. Демидова, В. В. Дараган, В. С. Зеленецкого, Р. В. Иллюхиной, А. В. Копана, А. В. Копица, Ю. В. Латова, В. В. Лысенко, В. Н. Онищенко, О. Б. Сахарова, С. В. Собурь, С. С. Чернявского и др. Однако предложенные научные концепции не образуют единой системы, у ученых и практиков отсутствует взаимопонимание по многим ключевым понятиям и категориям, среди которых и вопрос ответственности за преступления в сфере государственных закупок. Это требует

разработки новых подходов, критического осмысления существующих научных доктрин.

Вышеупомянутые обстоятельства обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования противодействия криминальным правонарушениям в сфере государственных закупок, в частности путем усиления ответственности за указанные правонарушения.

Целью подготовки данной статьи является обоснование необходимости дополнения Уголовного кодекса Украины (УК) новой нормой, предусматривающей уголовную ответственность за правонарушения в сфере государственных закупок. Как показывает анализ статистических данных подразделений МВД, в течение 2007–2011 годов было выявлено свыше 3300 уголовных правонарушений в указанной сфере. Так, в результате принятых мер в 2013 году подразделениями МВД выявлено свыше 1870 уголовных преступлений, совершенных при осуществлении государственных закупок. Установленная сумма убытков на момент начала досудебного расследования по уголовным процессам в сфере государственных закупок составляет более 860 млн. грн.. Среди разоблаченных преступлений 464 (26%) тяжких и особо тяжких уголовных деяний, из которых 382 (21%) с материальным ущербом от 100 тыс. грн. до 1 млн. грн. и 82 (5%) – более 1 млн. грн.. В частности, во время подготовки и проведения процедуры закупок за государственные средства выявлено 859 (44%) уголовных правонарушений, а в ходе выполнения договорных обязательств по заключенным в результате проведенных закупок сделкам – 1011 (56%) правонарушений. Следует отметить, что в прошлом году оперативными подразделениями МВД Украины в указанной сфере выявлено 1135 преступлений, тогда как только за 8 месяцев этого года выявлено на 40 % таких правонарушений больше [2]. Таким образом, явное увеличение количества уголовных преступлений в сфере государственных закупок в Украине вызывает серьезную озабоченность, поскольку они представляют серьезную социальную опасность для государства. В соответствии с требованиями ст. 7 Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок», государственное регулирование и контроль в сфере закупок

осуществляют: Уполномоченный орган (центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере государственных закупок – в настоящее время Минэкономразвития); Государственная казначейская служба Украины; Государственная финансовая инспекция Украины; Счетная палата; Антимонопольный комитет Украины, а также, согласно ст. 9 Закона, предусматривается общественный контроль в сфере государственных закупок, который обеспечивается посредством свободного доступа ко всей информации о государственных закупках, подлежащей обнародованию [3]. Таким образом, правоохранительные органы вообще не входят в перечень органов государственного регулирования и контроля в сфере закупок. На сегодня ответственность за нарушение законодательства по осуществлению закупок товаров, работ и услуг за государственные средства предусмотрена ст. 164-14 (Нарушение законодательства по осуществлению закупок товаров, работ и услуг за государственные средства) Кодекса Украины об административных правонарушениях (КУоАП). Так, согласно информации Государственной службы статистики Украины, в течение 2005–2012 годов контролирующими органами по ст. 164-14 КУоАП выявлено и задокументировано 8666 нарушений при осуществлении закупки товаров, работ и услуг за государственные средства. По результатам производства 6112 (70%) административных дел закрыто в порядке ст. 247 (обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении) КУоАП.

При этом в 2012 году с 1556 административных производств 83 % закрыто на основании ст. 247 КУоАП и только по результатам рассмотрения 186 (16%) дел наложены штрафные санкции в отношении правонарушителей [4].

Как показывает анализ практики и научных исследований, современное законодательство не устанавливает прямой зависимости между суммой нанесенного ущерба государству вследствие нарушения конкурсного законодательства размером ответственности. Так, за нарушение законодательства по осуществлению закупок товаров, работ и услуг за государственные средства участнику процедуры закупки по ч. 1 ст. 164-14 КУоАП

грозит максимальный штраф в размере 17 тыс. гривен, а при совершении повторно в течение года после наложения административного взыскания за правонарушения, указанные в части первой ст. 164 КУоАП – лишь 25 тыс. гривен [5]. Вместе с тем, совершая правонарушения в сфере государственных закупок, а именно путем превышения цены заключенного соглашения с победителем торгов от реальной цены на 2–5 процентов при пятисоттысячном заказе позволит заинтересованным лицам «с головой» окупить возможность наложения штрафа.

Одновременно в УК Украины существует ряд уголовно-правовых норм об ответственности за предусмотренные диспозицией ст. 164-14 КУоАП деяния, которые причиняют вред охраняемым указанным Кодексом общественным отношениям. В частности, такие нормы закреплены статьями, квалификация которых относится как к служебным уголовным правонарушениям (статьи 358, 364, 366, 367 УК Украины), так и к преступлениям против собственности (статьи 190, 191 УК Украины) [6].

Анализ практики свидетельствует, что квалификация действий должностных лиц по указанным статьям не всегда охватывает все общественно опасные деяния, связанные с нарушением законодательства в сфере государственных закупок.

Так, совсем отсутствует наказание для участников процедур закупок, которые вступили в сговор с заказчиком (распорядителем государственных средств, который осуществляет закупку в порядке, определенном Законом Украины «Об осуществлении государственных закупок») во избежание конкурентного отбора. Сам термин «конкуренция» означает соперничество на каком-либо поприще между физическими или юридическими лицами (конкурентами), заинтересованными в достижении одной и той же цели [7].

Кроме того, большой проблемой при определении убытков в случае выявления нарушений законодательства в сфере государственных закупок, например, по квалификации уголовного деяния, предусмотренного статьей 191 (Присвоение, растрата имущества или завладение им путем злоупотребления служебным положением) УК Украины является отсутствие

единой методики расчета таких убытков (последняя попытка Госфининспекции вынести на рассмотрение Кабинета Министров Украины проекта методики была воспринята в феврале этого года). Это приводит к невозможности возмещения выявленных убытков. Виновные лица фактически могут быть привлечены к административной ответственности (например, наложение максимального штрафа в случае повторного нарушения в размере 25 500 гривен при нанесении фактических убытков на миллиардные суммы). Еще одним следствием отсутствия правового механизма вычисления убытков в этой сфере нередко является невозможность открытия уголовного производства [1].

Так, было бы целесообразно, чтобы определение размера убытков вследствие нарушения заказчиками требований законодательства в сфере государственных закупок осуществлялось органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере государственных закупок при проведении ими контрольных мероприятий. В частности устанавливается размер ущерба, причиненного в результате: а) закупки товаров, работ или услуг без проведения соответствующих процедур закупок, в том числе в результате разделения предмета закупки с целью избежать проведения процедуры закупки; б) невыполнения заказчиком требований Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» относительно отмены товаров (других процедур закупок); в) незаконного применения заказчиком процедуры закупок у одного участника; г) заключение договора о закупке с существенными условиями (кроме цены), отличающегося от условий, указанных в предложении участника, который избран победителем процедуры закупки, и дальнейшего изменения таких существенных условий договора о закупке не в соответствии с Законом Украины «Об осуществлении государственных закупок»; д) определение других нарушений порядка проведения государственных закупок, по формуле: $R_u = (Цф - Пц) \times Kф$, где R_u – размер причиненного ущерба; $Цф$ – фактическая цена единицы предмета закупки; $Пц$ – показатель цены единицы предмета закупки; $Kф$ – фактическое количество приобретенных предметов закупки [8].

Характеризуя сучасне законодавство в сфері державних закупівель з загальної точки зору, можна зробити висновки, що воно занадто складне, достатньо непрозоре і занадто м'яке до порушників.

Враховуючи викладене і значущу суспільну небезпеку правопорушень в сфері державних закупівель, вважаємо, що наявність в законодавстві тільки адміністративної відповідальності не в повній мірі сприяє декриміналізації сфери державних закупівель. Вказані вище обставини, по нашому мнению, передбачають необхідність доповнення Уголовного кодексу України новою нормою, передбачаючою кримінальну відповідальність за правопорушення в сфері державних закупівель. В частині пропонується редакцію статей розділу VII Уголовного кодексу України (Преступлення в сфері господарської діяльності) доповнити статтею 210-1 «Порушення законодавства про державні закупівель» в наступній редакції:

1. Умисне, з корисливих побудов, іншою особистою зацікавленістю або в інтересах третіх осіб порушення законодавства, що регулює державні закупівель, якщо такі дії спричинили значущий матеріальний збиток замовнику державних закупівель, державному або місцевому бюджету, або скоєння повторно в період року після накладення адміністративного стягнення за однією з правопорушень, вказаних в частині першій статті 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення,

карється штрафом від десяти тисяч до двадцяти п'яти тисяч неоподаткованих 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, скоєні повторно або за попередньою змовою групою осіб,

карються штрафом від двадцяти п'яти тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади

должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные организованной группой или если они причинили материальный ущерб в особо крупных размерах,

караются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет с конфискацией имущества.

Согласно этой статье материальный ущерб считается крупным, если он в 6000 и более раз превышает необлагаемый минимум доходов граждан, а в особо крупных размерах – такой, что в 17 тысяч и более раз превышает необлагаемый минимум доходов граждан.

При этом ч. 2 ст. 164-14 КУоАП предлагаем исключить.

Таким образом, уголовно-правовое воздействие в сфере государственных закупок следует рассматривать как некую совокупность, набор специальных средств и методов, предусмотренных законом. Заметим, что многообразие видов и форм социально-экономических отношений объективно предполагает также соответствующее многообразие средств их защиты. К этому спектру принадлежат не только гражданско-правовые и административно-правовые средства, но и, обязательно, уголовно-правовой инструментарий, который по сути представляет собой исключительный гарант от нарушений в сфере экономической деятельности любого из возможных видов неправомерного поведения, в том числе и в сфере государственных закупок.

Таким образом, выступая с инициативой совершенствования уголовно-правовой нормы в сфере государственных закупок, мы приближает ее к существующим реалиям и дополнению уже существующего реестра уголовно-правовых запретов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель : навч. посіб. / [Василинчук В. І., Коряк В. В., Сливенко В. Р. та ін.]. – К. : ПП «Заграй», 2013. – 150 с.

2. За даними ДІАЗ МВС України 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://dchuoio@mvs.gov.ua>.
3. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.
4. За даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://kodeksy.com.ua/kodeks_ukraini_pro_administrativni_prapoporushennya.htm.
6. Кримінальний кодекс України : за станом на 7 квіт. 2008 р. – К. : Велес, 2008. – 160 с.
7. Поняття конкуренції і її функції [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://marketing-helping.com/konspekti-lekcz/21-konspekt-lekczj-qosnovi-marketinguq/405-ponyattya-konkurencz---funkcz.html>.
8. Методика визначення збитків унаслідок порушення замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель : [проект]. – К. : ДДСБЕЗ МВС України, 2013. – 3 с.