

## СУСПІЛЬНО-НЕБЕЗПЕЧНІ НАСЛІДКИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

УДК 342.01

Сфера публічних закупівель все більше привертає увагу організованих злочинних угруповань та корумпованого чиновництва, які використовують їх як інструмент швидкого й безкарного збагачення. Протидія правопорушення під час здійснення публічних 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].

Потрібно зауважити, що замість того, щоб здійснювати конкретні кроки, спрямовані на усунення причин та умов зловживань при державних закупівлях, держава породжує нові корупційні можливості і лише загострює ситуацію. 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» [2].

Так, за даними фахівців, від 50 до 75 % бюджетних асигнувань під час процедури держзакупівель освоювалося з численними порушеннями. Через корупційні оборудки у сфері держзакупівель збитки становлять 10-15 % видаткової частини держбюджету щорічно. А за оцінками Федерації роботодавців України 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 [3, с. 222].

Враховуючи неоднорідність вчинюваних правопорушень у сфері публічних закупівель та криміногенний вплив на дану сферу, доцільно розглянути існуючі та потенційні загрози і наслідки,

пов'язані з масштабним розкраданням бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель.

У науковій літературі здійснено кілька спроб класифікації існуючих та потенційних загроз економічній безпеці внаслідок порушень при проведенні публічних закупівель. Так, російський економіст Д.Г. Павлов класифікує їх як прямі і непрямі. До прямих загроз, на його думку, належать: - реальне й потенційне вилучення з бюджету грошових коштів; - низька ефективність використання бюджетних коштів; - корупційні відносини серед учасників процесу публічних закупівель; - підрив економічної бази вітчизняної економіки; - загроза зриву виконання національних проєктів; - загроза нечесної конкуренції.

До непрямих загроз належать: - деформація системи державного управління; - деградація чиновників; - затримка в розвитку цивілізованих ринкових відносин; - дискримінація добросовісних виробників; - стримування розвитку малого бізнесу; - розширення тіньових економічних відносин; - криміналізація суспільства; - зниження рівня довіри до держави та її авторитету [4, с. 55].

Разом з тим автор, не зовсім виправдано змішує у своїй класифікації конкретні діяння та спричинювані ними наслідки, об'єднуючи їх під загальним поняттям «загрози економічній безпеці». Саме згадані цим дослідником корупційні відносини серед учасників публічних закупівель призводять до розкрадання бюджетних коштів, низької ефективності їх використання, що, зрештою, має наслідком зниження рівня довіри до держави та її авторитету.

Як свідчить аналіз наукових досліджень, підвищення ризику реалізації криміногенних загроз із потенційних у реальні для сфери публічних 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 [5, с. 18].

Загалом можна стверджувати, що масштаби злочинності у сфері публічних закупівель становлять реальну загрозу національній безпеці держави. Як справедливо зазначає Ю.В. Ско-сирська, 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 [6, с. 167 – 169]. 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.

Схиляємось до думки, що в сучасних умовах розвитку країни корупційні прояви є чи не найбільш негативним наслідком злочинних проявів у сфері публічних закупівель. Під корупцією в чинному законодавстві України розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, , або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з

ними можливостей [7]. Корупція в системі публічних закупівель призводить до колосальних втрат та збитків для будь-якої країни.

По-перше, це фінансові втрати як наслідки укладання угод на невигідних для держави та суспільства умовах. В основі таких угод лежить штучне завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги в порівнянні з їх поточним ринковим рівнем. Причинами завищення цін при укладанні таких угод постачальником можуть бути понесення ним додаткових витрат, пов'язаних з участю у тендері, або система так званих «відкатів» (грошова сума, котра, як правило, обчислюється у відсотках до очікуваної вартості закупівлі), які отримує чиновник, наділений певним колом владних повноважень, що дозволяє йому впливати на результати тендеру та визначення переможця.

По-друге, це якісні втрати при укладанні (та при виконанні) договорів на закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб внаслідок порушення діючих норм та стандартів, з невиконанням технічних умов, низької якості, з гіршими умовами гарантійного та післягарантійного обслуговування, із недостатніми вимогами до контролю за якістю виконання робіт тощо.

По-третє, це політичні втрати – втрата довіри з боку громадян та суб'єктів підприємницької діяльності до органів державної влади, посадових осіб та втрата довіри до держави в цілому. До політичних втрат також можна віднести й порушення принципу вільної конкуренції, як наслідок – гальмування соціально-економічного розвитку.

По-четверте, це моральні втрати – втрати від корупції ведуть до втрати довіри до демократичних цінностей, влади та суспільних інститутів, які їх декларують. Морально-етична деморалізація суспільства підвищує рівень злочинності та роль асоціальних груп [8, с. 31].

Однак, такий стан справ значною мірою пов'язаний з тим, що сучасне вітчизняне законодавство занадто складне, досить непрозоре та надто м'яке до порушників. Складність публічних закупівель полягає в тому, що як замовник закупівель, так і учасники тендерних процедур, повинні підготувати велику кількість документів, вчасно опублікувати, провести відкриті торги

та здійснити інші процедури, в той час як потенційні продавці товарів (робіт, послуг) знаходяться переважно в межах одного регіону, району, міста (наприклад, придбання паливно-мастильних матеріалів, продуктів харчування тощо).

Цілком виправданим, на нашу думку, є твердження В. Луїєєва стосовно того, що корупція є «швидше синтетичне соціальне явище або кримінологічне поняття, ніж правове, тому її потрібно розглядати не як конкретний склад злочину, а як сукупність споріднених діянь» [9, с. 37]. Таким чином, правоохоронні органи змушені вдаватися до моделювання різного роду корупційних схем. Одним із найскладніших та «найпопулярнішим» серед зловмисників корупційних проявів у сфері публічних закупівель полягає у «зрощенні» приватного бізнесу та державного сектору економіки. Це виявляється в лобіюванні інтересів, в умисному приведенні у відповідність документів до єдиного результату: виграшу «потрібного» учасника тендерів та отримання неправомірної вигоди чиновників та державних службовців.

Попри це характерним для корупції в сфері публічних закупівель є наявність організованих злочинних груп, існування так званих «зрощень органів державної влади із структурами організованої злочинності», що в результаті породжує колосальні втрати державних коштів та втрати державою контролю над фінансовими потоками бюджетних коштів тощо.

Корупція, як складова злочинності у сфері публічних закупівель, тягне за собою низку таких негативних явищ, як:

- значні фінансові втрати державних коштів, у зв'язку із завищеними закупівельними цінами, в які закладені так звані додаткові витрати для виграшу в тендері;

- якісні втрати. Розпорядники державних коштів здійснюють закупівлю конкурентно неспроможного, менш якісного товару (послуги чи роботи), оскільки при змові сторін для отримання неправомірної вигоди питання критерію щодо якості товару обговорюється рідко;

- втрата довіри громадян до держави, що також є однією з причин подальшого росту рівня корупції;

- втрата іміджу Україною. Ринок публічних закупівель стає все менш привабливим для іноземних постачальників, у зв'язку з прямими преференціями для вітчизняних виробників, закріпленими на законодавчому рівні, а також зважаючи на високий рівень корупції у цій сфері [10, с. 330].

Одним з яскравих прикладів наслідків злочинності у сфері публічних закупівель є загроза нечесної конкуренції. Держава повинна гарантувати та підтримувати конкурентне середовище на ринку у відповідності до тих норм та правил, які ж сама видає, зокрема йдеться про Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції», завданням якого є «встановлення, розвиток і забезпечення торгових та інших чесних звичаїв ведення конкуренції при здійсненні господарської діяльності в умовах ринкових відносин» [11]. Окрім того, основною метою Закону України «Про публічні закупівлі» є «створення конкурентного середовища у сфері закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції» [12]. Однак, всупереч вищевказаним нормам кримінальні правопорушення, що вчиняються у сфері публічних закупівель та недобросовісна конкуренція є взаємопов'язаними явищами і характеризуються причинно-наслідковим зв'язком.

Серед зловживань, які допускають учасники публічних закупівель, найбільший ступінь загрози безпеці становить змова учасників. Змовою вважається домовленість між двома чи кількома учасниками процедури закупівлі, спрямована на встановлення ціни пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції на штучних або неконкурентних рівнях з відома або без відома замовника.

Про фактичну недовіру та нездатність тендерного законодавства забезпечити ефективне конкурентне середовище у сфері публічних закупівель свідчить середня кількість учасників під час проведення процедур закупівель. Зокрема, в середньому такий показник становить 2,9 учасника на один оголошений тендер, що є менше мінімально необхідного рівня конкуренції [8, с. 31]. Зазначене свідчить про можливість формального підходу при проведенні тендерних процедур, коли сам замовник забезпечує

збір та подання учасниками тендерних пропозицій, причому один з них – у подальшому переможець, а два інших подаються «для кількості». Яскравий приклад тому – закупівля паливно-мастильних матеріалів (бензин та дизпаливо), по яких практично в кожному тендері кількість учасників дорівнює трьом, однак у кожному з регіонів України їх набагато більше.

Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель нерозривно пов'язані з існуванням фіктивних підприємств, що має наслідком виведення бюджетних коштів «у тінь». За оцінками експертів, «приблизно 10 % бюджетних коштів витрачається неефективно, не за цільовим призначенням, або розкрадаються, у тому числі з використанням фіктивних підприємств» [13, с. 94]. Однак, на нашу думку, такий відсоток є значно вищий, про що свідчать численні правопорушення у даній сфері.

Для реалізації своїх злочинних намірів і маскування протиправної діяльності учасники організованих груп використовують фіктивні підприємства як засіб для «відмивання» коштів, одержаних злочинним шляхом, й вчинення з їх використанням інших економічних злочинів.

Основною небезпекою фіктивного підприємництва є нанесення майнової шкоди юридичним та фізичним особам, державі, що, в свою чергу, виражається в приховуванні фактів забороненої діяльності, незаконній конвертації безготівкових коштів у готівку, створенні передумов для ухилення від оподаткування і досягнення інших протиправних цілей, сприянні легалізації (відмиванню) коштів, здобутих злочинним шляхом тощо.

Найбільш поширеним способом розвитку фіктивних підприємств є створення конвертаційних центрів, за допомогою яких відбувається обмін безготівкових грошей в готівку з метою їх подальшого вилучення та присвоєння.

Конвертація коштів відбувається зазвичай за такою схемою: на підставних осіб реєструються фіктивні фірми, фінансово-господарські операції в яких здійснюються лише на папері. Створена таким чином мережа з безлічі вигаданих підприємств дозволяє керівникам реально діючих суб'єктів господарювання і фізичним особам проводити безтоварні операції та мінімізувати свої подат-

кові зобов'язання, які незаконно формують податковий кредит з ПДВ і переводять безготівкові кошти в готівку [14, с. 64].

Аналіз стану публічних закупівель в Україні свідчить про наявність безпосередніх та опосередкованих загроз кримінологічної безпеки цієї сфери, що призвело до значного послаблення конкурентного середовища, зменшення питомої ваги відкритих і прозорих закупівель, суттєвого зростання ризиків незаконного та неефективного використання коштів Державного бюджету України. Кримінологічна безпека у сфері публічних закупівель полягає у забезпеченні протидії кримінально-корупційним загрозам цільового та ефективного витрачання бюджетних коштів, дотримання необхідної якості товарів і послуг, що надаються, максимально повного використання конкурсних начал при виборі поставачальників.

Таким чином, можна стверджувати, що правопорушення у сфері публічних закупівель призводить до надзвичайно негативних соціально-економічних наслідків. Наслідки злочинності у сфері публічних закупівель мають складну й розгалужену структуру, можуть проявлятися практично на всіх рівнях суспільного життя, що вкотре підтверджує особливу важливість у даній сфері

1. Василичук В.І. Удосконалення кримінальної відповідальності за злочини у сфері державних закупівель. *Науковий вісник НАВС*. 2014. № 1. С. 112–120.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19.06.2003 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Скалозуб Л. Правопорушення у сфері державних закупівель як загроза національній безпеці України. Л. Скалозуб. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2015. № 3. С. 220–231.
4. Павлов Д.Г. Экономическая безопасность в сфере размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05 Павлов Д.Г. СПб, 2006. 162 с.
5. 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.



6. Скосырская Ю.В. *Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 /Ю.В. Скосырская. М., 2011. 211 с.*
7. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Ємельянов В.М. Корупція у сфері державних закупівель: погляд на законодавство України. «Державне правління. Політологія». Том 125. Випуск 112. 2009. С. 30-32.
9. Лунеев В. Коррупция, учтённая и фактическая / В. Лунеев // Государство и право. 1996. № 8. С. 78-79.
10. Хусанова К.Ю. Корупція в сфері державних закупівель: форми прояву та засоби протидії в контексті нового антикорупційного законодавства / К.Ю. Хусанова // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2009. № 22. С. 323-333.
11. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» № 236/96-ВР від 07.06.1996 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25.12.2015 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
13. Данченко Л.І. Деякі аспекти протидії фіктивному підприємництву в сфері державних закупівель. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2 (33). С. 94-97.
14. Хахулин В. В. Некоторые меры предупреждения правонарушений в процессе легитимации субъектов предпринимательства / В. В. Хахулин, О. В. Лукьяненко // Экономика та право. 2009. № 1. С. 63–65.

**Чередарчук А.М.** Суспільно-небезпечні наслідки кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель

У статті автор здійснює аналіз національного законодавства, наукових досліджень і результатів правозастосовної діяльності правоохоронних органів у сфері публічних закупівель. Встановлено, що непрозорість та неефективність механізмів контролю за процесом здійснення публічних закупівель призводить до використання корупційних схем для розкрадання бюджетних коштів, легалізації та привласнення їх недобросовісними посадовцями і, як наслідок, до «тінізації» національної економіки.

В сучасних умовах розвитку країни корупційні прояви є чи не найбільш негативним наслідком злочинних проявів у сфері публічних закупівель. Коруп-

ція у системі публічних закупівель, як і в будь-якій іншій сфері, що пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом чи перерозподілом матеріальних ресурсів або грошових коштів, явище не нове і навіть не загальнонаціональне.

Також одним з яскравих прикладів наслідків злочинності у сфері публічних закупівель є загроза нечесної конкуренції.

Серед зловживань, які допускають учасники публічних закупівель, найбільший ступінь загрози безпеці становить змова учасників. Також, основною небезпекою фіктивного підприємництва є нанесення майнової шкоди юридичним та фізичним особам, державі, що, в свою чергу, виражається в приховуванні фактів забороненої діяльності, незаконній конвертації безготівкових коштів у готівку, створенні передумов для ухилення від оподаткування і досягнення інших протиправних цілей, сприянні легалізації (відмиванню) коштів, здобутих злочинним шляхом тощо.

**Ключові слова:** кримінально-правова політика, публічні закупівлі, кримінальні правопорушення в сфері публічних закупівель, об'єктивна сторона

### **Cheredarchuk A.M. Socially dangerous consequences of criminal offenses in the field of public procurement**

In the article the author analyzes the national legislation, scientific research and the results of law enforcement activities of law enforcement agencies in the field of public procurement. It has been established that the opacity and inefficiency of mechanisms for controlling the public procurement process leads to the use of corruption schemes to embezzle budget funds, legalize and misappropriate them by unscrupulous officials and, as a consequence, to «shadow» the national economy.

In the current conditions of the country's development, corruption is perhaps the most negative consequence of criminal acts in the field of public procurement. Corruption in the public procurement system, as in any other area, is associated with the exercise of power, distribution or redistribution of material resources or funds, a phenomenon that is not new or even national.

Another clear example of the consequences of public procurement crime is the threat of unfair competition.

Among the abuses committed by public procurement participants, the greatest degree of security threat is conspiracy of participants. A conspiracy is an agreement between two or more participants in a procurement procedure aimed at setting the price of a competitive bidding offer or a price offer at artificial or non-competitive levels with or without the knowledge of the customer.

The main danger of fictitious entrepreneurship is property damage to legal entities and individuals, the state, which, in turn, is expressed in concealing the facts of prohibited activities, illegal conversion of non-cash into cash, creating preconditions for tax evasion and other illegal goals, promoting legalization ( money laundering) of funds obtained by criminal means, etc.

**Key words:** criminal law policy, public procurement, criminal offenses in the field of public procurement, objective side