

**КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ****CRIMINAL OFFENSES IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT
AS AN OBJECT OF CRIMINOLOGY INVESTIGATION**

**Копотун І.М., д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
з проблем запобігання кримінальним правопорушенням
Донецький державний університет внутрішніх справ**

Соколов Д.С., здобувач
Науково-дослідний інститут публічного права

У науковій статті розглядається питання запобігання кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель в Україні. Зазначено, що публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законодавством.

Предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах.

До основних принципів, на яких повинні базуватися публічні закупівлі, можна віднести: справедливість і рівноправність учасників, прозорість, ефективність та економність використання державних коштів, контрольованість і відповідальність, стимулювання національного виробництва та ринку праці, забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримка малого та середнього бізнесу, охорона навколишнього середовища тощо.

Процедури публічних закупівель мають значну складність, що підвищує ризики правопорушень у цій галузі, зокрема корупційних дій та шахрайства. Це, в свою чергу, може призвести до негативних наслідків, таких як нецільове та неефективне використання бюджетних коштів, що, в свою чергу, викликає недоотримання доходів до державного бюджету.

Злочинні дії, що посягають на бюджетну сферу, становлять серйозну загрозу кримінологічній безпеці держави. Вони не лише сприяють розвитку тіньової економіки, але й ускладнюють виконання соціальних функцій держави.

Однією з найбільш вразливих сфер в Україні є публічні закупівлі, які страждають від кримінальних проявів та корупції. Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель варто вважати суспільно небезпечними діями, які передбачають нецільове витрачання державних (бюджетних) коштів під час здійснення публічних закупівель.

Зазначається, що найпоширенішими кримінальними правопорушеннями в цій сфері є перевищення службових повноважень, зловживання службовим становищем, службове підроблення, корупційні дії, хабарництво тощо.

Водночас така різноманітність ускладнює контроль і виявлення цих кримінальних правопорушень правоохоронними та контролюючими органами. Тому основним завданням цих органів є викорінення зловживань у процесі публічних закупівель, тендерних процедур та ліквідація схем, що дозволяють мінімізувати сплату платежів.

Ключові слова: публічні закупівлі, бюджет, кошти, корупція, кримінальні правопорушення, запобігання.

The scientific article deals with the issue of prevention of criminal offenses in the field of public procurement in Ukraine. It is noted that public procurement is the purchase of goods, works and services by the customer in accordance with the procedure established by law.

The subject of procurement is goods, works or services procured by the customer within the framework of a single procurement procedure or within the scope of simplified procurement, for which participants are allowed to submit tenders or proposals at negotiations.

The main principles on which public procurement should be based include: fairness and equality of participants, transparency, efficiency and economy of the use of public funds, stimulating national production and the labor market, ensuring national security, social justice, regional development, supporting small and medium-sized businesses, environmental protection, etc.

Public procurement procedures are highly complex, which increases the risks of offenses in this field, including corruption and fraud. This, in turn, can lead to negative consequences, such as inappropriate and inefficient use of budget funds, which, in turn, causes a lack of income to the state budget.

Criminal actions encroaching on the budget sphere pose a serious threat to the criminological security of the state. They not only contribute to the development of the shadow economy, but also complicate the performance of the state's social functions.

One of the most vulnerable spheres in Ukraine is public procurement, which suffers from criminal manifestations and corruption. Criminal offenses in the field of public procurement should be considered socially dangerous actions that involve the misuse of public (budget) funds during public procurement.

At the same time, such diversity complicates the control and detection of these criminal offenses by law enforcement and control bodies. Therefore, the main task of these bodies is the eradication of abuses in the process of public procurement, tender procedures and the elimination of schemes that allow to minimize the payment of payments.

As a result of the irrational and inefficient use of budget funds, as well as the failure of the state to fulfill its budget obligations, social problems are worsening. This leads to an increase in the gap between the majority of the population, which is forced to fight for survival, and those who get rich quickly by misappropriating public resources.

The impunity of officials involved in embezzlement of budget funds undermines the authority of the law, and in the public consciousness a sense of defenselessness of citizens is formed both before crime and before the authorities.

In this regard, the sphere of public procurement is increasingly becoming the object of attention of criminals, who have begun to use it as a means of quick and usually impunity for unjust enrichment. This leads to the weakening of socio-legal control over the situation in the country, the growth of ties between state and local self-government bodies and criminal structures, as well as their penetration into the administrative sphere.

Key words: public procurement, budget, funds, corruption, criminal offenses, prevention.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі є самостійним механізмом регулювання господарських відносин, що використовується на різних ринках. Цей механізм охоплює численні аспекти економічної політики держави, такі як антимонопольна, антикорупційна, інвестиційна,

інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова, розвиток малого підприємництва та ціноутворення. Невчасне та недосконале нормативно-правове забезпечення публічних закупівель, включаючи питання притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, створює ризики

для функціонування системи публічних закупівель. Це, в свою чергу, може заважати досягненню очікуваних результатів і відкриває потенційні можливості для зростання кримінальних правопорушень у цій сфері.

Внаслідок нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів, а також невиконання державою своїх бюджетних зобов'язань, загострюються соціальні проблеми. Це призводить до збільшення розриву між більшістю населення, яке змушене боротися за виживання, і тими, хто швидко збагачується, незаконно привласнюючи бюджетні ресурси.

Безкарність чиновників, які займаються розкраданням бюджетних коштів, підриває авторитет закону, а в суспільній свідомості формується відчуття беззахисності громадян як перед злочинністю, так і перед владою.

У зв'язку з цим, сфера публічних закупівель дедалі більше стає об'єктом уваги злочинців, які почали використовувати її як засіб для швидкого та звичай безкарного неправомірного збагачення. Це призводить до послаблення соціально-правового контролю за ситуацією в країні, зростання зв'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування і кримінальними структурами, а також до їх проникнення в управлінську сферу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема запобігання кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель залишається надзвичайно актуальною через високий рівень корупційних ризиків та конкретних незаконних практик. Це питання постійно привертає увагу науковців і практиків правоохоронної діяльності, а саме: Р. Афанас'єва, А. В. Баб'яка, С. Н. Баліну, І. Л. Близняка, О. Л. Зайцева, В. П. Захарова, Н. Здирко, В. Квача, В. Є. Лук'янчикова, А. М. Меденцева, В. А. Некрасова, Ю. Овrameць, В. Л. Ортинського, М. В. Одухи, О. Б. Сахарова, А. М. Чередарчука та інші.

Виклад основного матеріалу. Комплекс заходів, що базуються на національній системі цінностей та завданнях інноваційного розвитку економіки, спрямованих на поліпшення окремих галузей, секторів економіки, виробництв і регіонів, реалізується за рахунок бюджетних коштів. Однак за останнє десятиріччя ці заходи стали піддаватися невинуватеному криміногенному ризику, що, в першу чергу, негативно вплинуло на соціально-бюджетну сферу. Це стало суттєвою перешкодою для отримання міжнародної гуманітарної допомоги, військової техніки та іншого озброєння під час воєнного стану, а також розв'язало перспективи залучення фінансових ресурсів для післявоєнної відбудови країни, що свідчить про ключову загрозу економічній безпеці України.

Державне майно традиційно є одним із найпривабливіших об'єктів злочинних зазіхань, а сфера публічних закупівель вважається однією з найбільш корумпованих і криміногенних. Теоретики та практики правоохоронної діяльності відзначають, що розкрадання державних коштів у співпраці корупціонерів з підприємцями досягло загрозливих масштабів. Щороку правопорушники заволодівають значними сумами, які виділяються з бюджету для закупівлі товарів, робіт і послуг [1, с. 114–115].

Насамперед, потрібно зазначити, що відповідно до ЗУ «Про публічні закупівлі» публічна закупівля це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. Предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції/пропозиції або пропозиції на переговорах [2]. Серед основних принципів, на яких мають ґрунтуватися публічні закупівлі, можна виокремити такі: справедливість і рівноправність учасників, прозорість, ефективність та економічність використання державних коштів, контрольованість і відповідальність,

стимулювання національного виробництва та ринку праці; забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримки малого та середнього бізнесу, охорони навколишнього середовища тощо.

Публічні закупівлі в національному контексті виконують функцію важливого макроекономічного регулятора, що сприяє створенню повноцінного та об'єктивного конкурентного середовища, а також реалізації стабілізаційної політики в країні. Механізм публічних закупівель є ключовим елементом функціонування інституту державних закупівель у правовій системі. Зокрема, державні закупівлі є окремим механізмом регулювання економічних відносин, що використовується на різних ринках. Цей механізм охоплює численні сфери економічної політики держави, такі як антимонопольна, антикорупційна, інвестиційна, інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова, розвиток малого підприємництва та ціноутворення [3, с. 329–330].

Бюджетні кошти, а також порядок їх формування, розподілу та використання, є ключовими чинниками, що впливають на злочинну діяльність у сфері державних закупівель. Основним об'єктом таких правопорушень виступають соціальні блага, які держава використовує для виконання своїх функцій та завдань, реалізації фінансової політики, що, в свою чергу, забезпечує задоволення потреб і інтересів не лише фізичних та юридичних осіб, а й суспільства в цілому. Кримінальні правопорушення в галузі публічних закупівель слід розглядати як суспільно небезпечні дії, що передбачають нецільове використання державних (бюджетних) коштів під час проведення публічних закупівель. Це може відбуватися через вчинення шахрайств, службових, корупційних та інших дій, які визначені КК України. Звичай такі дії пов'язані з особою, яка є «замовником» публічних закупівель відповідно до законодавства. Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель відносяться до категорії бюджетних кримінальних правопорушень, які виділяються в науковій літературі [4, с. 18–19]. Серед них можна виділити ті, що безпосередньо порушують порядок використання бюджетних коштів; бюджетні кошти та кошти державних позабюджетних фондів; кримінальні правопорушення, що стосуються бюджету, які впливають на відносини, що виникають під час формування доходів бюджетів усіх рівнів; кримінальні правопорушення, пов'язані з бюджетом, які впливають на відносини, що виникають під час використання бюджетних коштів. Саме з останньою категорією пов'язані кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель [5, с. 189–190].

Злочинні дії, що посягають на бюджетну сферу, становлять серйозну загрозу кримінологічній безпеці держави. Вони не лише сприяють розвитку тіньової економіки, але й ускладнюють виконання соціальних функцій держави. Однією з найбільш вразливих сфер в Україні є публічні закупівлі, які страждають від кримінальних проявів та корупції. Ця проблема є особливо актуальною для України. Це пов'язано, насамперед, з надзвичайно високим рівнем корупції в країні, рівень перерозподілу бюджетних коштів через державні закупівлі є аномально високим у порівнянні з іншими країнами. Усі ці фактори призводять до значних втрат у державному бюджеті. Щороку злочинність у цій сфері зростає. Окрім того, рівень прихованих кримінальних правопорушень, що відбуваються в цій галузі, залишається надзвичайно високим. Сьогодні спостерігається безліч випадків організації фіктивних тендерів та тендерів з завищеними цінами, а також монополістичних змов між учасниками. Відбувається просування на ринок «своїх» або фіктивних компаній, існує система «відкатів» і так зване «кумівство». З метою створення ілюзії конкуренції часто проводяться торги, в яких «родинні» компанії-учасники подають різні за ціною тендерні пропозиції, щоб формально дотримуватися процедури державних закупівель [6, с. 149–150].

На думку М. А. Меденцева, кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель, по своїй суті, мають на меті заволодіння бюджетними коштами і пов'язані з порушенням законодавчо визначених процедур придбання послуг, виконання робіт або отримання права власності на товари за рахунок державних коштів [7, с. 201–202]. В свою чергу, М. В. Одуха визначає кримінальні правопорушення, що відбуваються під час закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, як суспільно небезпечні дії, які передбачені кримінальним законодавством і вчинені з порушенням встановлених в Україні процедур закупівель [8, с. 163–164]. Таким чином, можна стверджувати, що йдеться про дії, які порушують встановлений порядок проведення публічних закупівель.

Таким чином, під кримінальними правопорушеннями у сфері публічних закупівель слід розуміти суспільно небезпечні дії, які зазвичай пов'язані з особою замовника. Ці дії передбачають використання державних (бюджетних) коштів для реалізації злочинних намірів шляхом вчинення шахрайств, службових, корупційних та інших злочинів, що визначені КК України та іншими нормативно-правовими актами. Оскільки кримінальні правопорушення в галузі публічних закупівель є складним явищем, яке часто включає прояви шахрайства, нецільового використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем, корупцію та інші негативні явища, при їх виявленні та розслідуванні необхідно враховувати певні характерні ознаки [9, с. 886–887].

Зокрема, оскільки в сфері публічних закупівель найчастіше фіксуються зловживання у вигляді завищення цін та інших порушень, основними ознаками, що їх характеризують, є: однакова кількість укладених контрактів серед учасників торгів за певний період; стабільний розподіл тендерів між учасниками; постійне ранжування цінових пропозицій, наприклад, коли ціни двох учасників завжди близькі; визначені учасники постійно виграють тендери в одних і тих же географічних зонах або за певними видами товарів; підприємства часто беруть участь у торгах, але ніколи не виграють у відповідних регіонах; ідентичні цінові пропозиції або схожі ціни на певні пропозиції, де зазвичай очікується варіація цін; запропоновані ціни значно перевищують очікувані замовником або ринкові оцінки; пропозиції з високими цінами групуються і мають незначні відмінності; укладання субпідрядів між переможцем торгів та іншими учасниками, які пропонували високі ціни або зовсім не подавали цінових пропозицій; спостерігається зниження вартості в тендерних пропозиціях, коли новий або рідкісний учасник виявляє інтерес [10, с. 159–160].

Детермінантами кримінальних правопорушень, що відбуваються у сфері публічних закупівель, в основному є: 1) економічні чинники корупційної злочинності. Серед основних економічних стимулів корупції важливу роль відіграє нестабільність у країні, яка виявляється, перш за все, в неконтрольованих інфляційних коливаннях, що змушують чиновників шукати будь-які способи збагачення. Наприклад, хабарництво тісно пов'язане з економічною кризою, нестабільністю фінансової системи, слабкістю державних інститутів, правовим нігілізмом, а також змінами в соціальній структурі суспільства тощо; 2) політичні чинники, що впливають на злочинність у сфері публічних закупівель. Наявність неефективного політичного механізму, який не забезпечує оперативного усунення з посад державних і муніципальних службовців, що скомпрометували себе в очах суспільства своїми вчинками; 3) психологічні аспекти корупційної злочинності. Багатовікові звички хабарництва в державному секторі; 4) традиційно низький рівень підтримки населення стосовно норм відповідальності за підкуп; 5) певне перебільшення в суспільній свідомості загальної корумпованості державних інститутів; 6) вкрай низький рівень фактичного розкриття криміналь-

них правопорушень, що створює об'єктивні умови для сприйняття ймовірності притягнення до кримінальної відповідальності як дуже незначної [6, с. 153–155].

Висновки. Отже, державне майно традиційно є одним із найпривабливіших об'єктів злочинних зазіхань, а сфера публічних закупівель вважається однією з найбільш корумпованих і криміногенних. Теоретики та практики правоохоронної діяльності зазначають, що розкрадання державних коштів часто відбувається внаслідок співпраці корупціонерів з підприємцями. Комплекс заходів, що ґрунтуються на національних цінностях та завданнях інноваційного розвитку економіки, спрямований на покращення окремих галузей, секторів економіки, виробництв і регіонів, фінансується за рахунок бюджетних коштів. Проте за останнє десятиліття ці заходи стали піддаватися невинуватому криміногенному ризику, що, в першу чергу, негативно позначилося на соціально-бюджетній сфері. Це стало суттєвою перешкодою для отримання міжнародної гуманітарної допомоги, військової техніки та іншого озброєння під час воєнного стану, а також зменшило перспективи залучення фінансових ресурсів для післявоєнної відбудови країни, що свідчить про ключову загрозу економічній безпеці України.

Підводячи підсумки, можна стверджувати, що публічні закупівлі в національному контексті виконують функцію важливого макроекономічного регулятора, що сприяє створенню повноцінного та об'єктивного конкурентного середовища, а також реалізації стабілізаційної політики в країні. Зокрема, публічна закупівля це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законодавством. Предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах.

Можна виокремити такі ключові принципи, на яких повинні базуватися публічні закупівлі, а саме: справедливість і рівноправність учасників, прозорість, ефективність та економічність використання державних коштів, контрольованість і відповідальність, стимулювання національного виробництва та ринку праці, забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримка малого та середнього бізнесу, охорона навколишнього середовища тощо. Процедури публічних закупівель мають значну складність, що підвищує ризики правопорушень у цій галузі, зокрема корупційних дій та шахрайства. Це, в свою чергу, може призвести до негативних наслідків, таких як нецільове та неефективне використання бюджетних коштів, що, в свою чергу, викликає недоотримання доходів до державного бюджету.

Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель варто вважати суспільно небезпечними діями, які передбачають нецільове витрачання державних (бюджетних) коштів під час здійснення публічних закупівель. Детермінантами кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є, в основному, такі фактори: економічні чинники корупційної злочинності; політичні чинники, що впливають на злочинність у сфері публічних закупівель; психологічні аспекти корупційної злочинності; традиційно низький рівень підтримки населення; існує певне перебільшення в суспільному сприйнятті загальної корумпованості державних інститутів; надзвичайно низький рівень фактичного розкриття кримінальних правопорушень, що формує об'єктивні умови для сприйняття ймовірності притягнення до кримінальної відповідальності як вкрай незначної.

Згідно з різними джерелами, система кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель може мати різні класифікації. Зазвичай для таких правопорушень характерна співучасть службових осіб і підприємців, а також комплексний характер злочинної діяльності,

що включає використання злочинних технологій. Проте можна з упевненістю стверджувати, що найпоширенішими кримінальними правопорушеннями в цій сфері є перевищення службових повноважень, зловживання службовим становищем, службове підроблення, корупційні дії, хабарництво тощо. Водночас така різноманіт-

ність ускладнює контроль і виявлення цих кримінальних правопорушень правоохоронними та контролюючими органами. Тому основним завданням цих органів є викорінення зловживань у процесі публічних закупівель, тендерних процедур та ліквідація схем, що дозволяють мінімізувати сплату платежів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ортинський В.Л., Захаров В.П., Некрасов В.А., Баб'як А.В. Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, «Атлас», 2009. 199 с.
2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92219#Text>
3. Зайцев О. Л. До проблематики державних закупівель. *Форум права*. 2013. № 21. С. 328-339.
4. Близнюк І.Л., Сахарова О.Б., Баліна С.Н., Лук'янчикова В.Є. Запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг: метод. рек. К. : Держав. наук.дослід. ін.т. МВС України, 2007. 38 с.
5. Овrameць Ю. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Journals.Nubip*. 2022. С. 187-199.
6. Черечарчук А.М. Кримінально-правове забезпечення охорони публічних закувель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Івано-Франківськ, 2021. 206 с.
7. Меденцев А.М. Розслідування злочинів, що вчиняються у сфері державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2015. 258 с.
8. Одуха М. В. Поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 26. С. 162-171.
9. Квач В., Афанасієв Р. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-889.
10. Здирко Н. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. С. 159-171.