

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**В.В. Дараган**

**ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ  
СЛУЖБИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ  
ЗЛОЧИННІСТЮ**

*Монографія*

Дніпропетровськ  
2014

ББК 67.9(4УКР)312+67.9(4УКР)61

УДК 343.98

Д 20

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ (протокол № 4 від 24.12.2014)*

#### РЕЦЕНЗЕНТИ:

доктор юридичних наук, професор **Антонов К.В.** – завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Університету митної справи та фінансів;

кандидат юридичних наук, професор **Шинкаренко І.Р.** – професор кафедри оперативно-розшукової діяльності та спеціальної техніки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

#### **Дараган В.В.**

Д 20 Протидія злочинам у сфері державних закупівель підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю : монограф. / В. В. Дараган. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 152 с.

Систематизовано теоретичні розробки та практичні рекомендації з протидії оперативними підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у сфері державних закупівель.

В основу висновків та рекомендацій покладено результати статистичних даних, позитивний досвід роботи правоохоронних органів, зокрема підрозділів ДСБЕЗ МВС України, а також результати дисертаційного дослідження автора.

Монографію дресовано працівникам правоохоронних органів, викладачам та науковим працівникам, студентам, курсантам, ад'юнктам та аспірантам, а також тим, хто досліджує проблеми протидії економічним злочинам.

ББК 67.9(4УКР)312+67.9(4УКР)61

© Дараган В.В., 2014

© ДДУВС, 2014

## **ЗМІСТ**

Перелік умовних скорочень .....	5
ВСТУП .....	6
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	7
1.1. Наукова розробка проблеми протидії злочинам у сфері державних закупівель .....	7
1.2. Стан протидії злочинам у сфері державних закупівель в Україні .....	19
1.2.1. Стан правового регулювання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель на загальнодержавному рівні .....	19
1.2.2. Стан правового регулювання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель на регіональному рівні .....	30
1.2.3. Характеристика оперативної обстановки та криміногенної ситуації у сфері державних закупівель .....	34
1.3. Оперативно-розшукова характеристика злочинів у сфері державних закупівель .....	41
Розділ 2. УЗАГАЛЬНЕННЯ ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	53
2.1. Оперативне обслуговування сфери державних закупівель підрозділами ДСБЕЗ МВС України .....	53
2.2. Використання сучасної техніки та ресурсів глобальної мережі Internet під час оперативного супроводження процесів закупівель за державні кошти, підрозділами ДСБЕЗ МВС України .....	60
2.3. Виявлення злочинів у сфері державних закупівель .....	67
2.4. Міжнародний досвід протидії «корупційним злочинам» у сфері державних закупівель .....	83
Розділ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНИХ ЗАСАД ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ВИКРИТТЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	110
3.1. Документування злочинних дій під час викриття злочинів у сфері державних закупівель .....	110

3.2. Реалізація матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель .....	123
3.3. Оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження по злочинах у сфері державних закупівель працівниками ДСБЕЗ МВС України .....	136
ВИСНОВКИ .....	150

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ВСП	Відокремлений структурний підрозділ
ДДСБЕЗ	Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю
ДП	Державне підприємство
ДСБЕЗ	Державна служба боротьби з економічною злочинністю
ДФІУ	Державна фінансова інспекція України
ЄС	Європейський Союз
ЗУ	Закон України
ІТТ	Ізолятор тимчасового тримання
ККТЗ	Комітет з конкурсних торгів замовника
КК	Кримінальний кодекс
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	Міністерство внутрішніх справ
ОВС	Органи внутрішніх справ
ОРД	Оперативно-розшукова діяльність
ОРЗ	Оперативно-розшукові заходи
ОРС	Оперативно-розшукова справа
ОРХ	Оперативно-розшукова характеристика
ОТЗ	Оперативно-технічні заходи
СВ	Слідчий відділ
ТОВ	Товариство з обмеженою відповідальністю
ЦК	Цивільний кодекс

## ВСТУП

Відповідно до Конституції України, однією з основних функцій держави є забезпечення її економічної безпеки (ст. 17), яка може полягати у створенні сприятливих умов для нормального розвитку всіх сфер економіки країни. Економічний стан України є одним із вирішальних чинників соціального розвитку громадянського суспільства та держави в цілому.

Державні закупівлі, як засіб державного регулювання економіки, забезпечують розвиток та функціонування всіх галузей економіки країни. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби у тих чи інших товарах, роботах чи послугах, утримує та фінансує бюджетні та позабюджетні державні установи.

Проведений аналіз процедур державних закупівель за 2008–2013 рр. дозволяє зробити висновок, що більшість злочинів, які скоєних під час проведення закупівель, мають системний характер. Збитки від такої діяльності обчислюються сотнями мільйонів гривень щороку.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали роботи вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі теорії ОРД та протидії економічній злочинності, зокрема: С.М. Алфьорова, К.В. Антонова, О.М. Бандурки, В.Б. Вишні, В.Я. Горбачевського, О.М. Джузи, Е.О. Дідоренка, О.Ф. Долженкова, В.В. Єфімова, І.П. Козаченка, Д.Й. Никифорчука, С.В. Обшалова, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Ортинського, М.А. Погорецького, М.Б. Саакяна, В.Д. Сапсая, О.П. Снігерьова, С.С. Чернявського, В.В. Шендрика, І.Р. Шинкаренка, В.А. Яценка та ін.

В Україні деякі аспекти проблем протидії злочинам та іншим правопорушенням у сфері державних закупівель розглядали: А.В. Баб'як, С.Н. Баліна, І.Л. Близнюк, В.І. Василичук, Т.В. Дученко, В.В. Коряк, В.Є. Лук'янчикова, С.В. Нагачевський, Ю.І. Пивовар, М.Г. Риков, О.Б. Сахарова, Л.П. Скалозуб, В.Р. Сливенко, В.П. Сокірко, Т.О. Часова, О.С. Хмара та ін.

У той же час на сьогодні в Україні не проводилися комплексні наукові розробки з питань правових та організаційно-тактичних засад протидії злочинам у сфері державних закупівель підрозділами ДСБЕЗ МВС України, що й зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

## **Розділ 1**

# **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

### **1.1. Наукова розробка проблеми протидії злочинам у сфері державних закупівель**

На сучасному етапі розвитку країни особливої актуальності набувають питання вдосконалення протидії викраданню державних коштів при проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Державна не може нормально функціонувати без чітко організованої системи державних закупівель.

Контроль за здійсненням державних закупівель є одним із пріоритетних напрямків діяльності правоохоронних органів на сьогоднішній день. Кошти, залучені державою у зазначену сферу, складають сотні мільярдів гривень щороку, тому не дивно, що вона є дуже привабливою для осіб, які різними шляхами намагаються привласнити державні кошти під час проведення таких закупівель.

Одними із перших науковців, які почали вивчати проблеми протидії злочинам у сфері державних закупівель, були І.Л. Близнюк, О.Б. Сахарова, С.Н. Баліна, В.Є. Лук'янчикова. Зазначеним авторським колективом у 2007 році було видано методичні рекомендації «Запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг»<sup>1</sup>.

Також у 2007 році зазначеною проблематикою почали займатися Л.П. Скалозуб, В.Р. Сливенко, Т.В. Дученко та В.І. Василичук. За результатами їх діяльності було надруковано низку наукових статей та тез доповіді<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг : метод. рекоменд. / Близнюк І. Л., Сахарова О. Б., Баліна С. Н., Лук'янчикова В. Є. – К. : Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України, 2007. – 38 с.

<sup>2</sup> Скалозуб Л.П. Протидія правопорушенням при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – Львів. – 2007. – № 5. – С. 72–76; 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; Скалозуб Л.П. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко // Науковий вісник Київського нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 5. – С. 83–90; Сливенко В.Р. Шляхи удосконалення протидії злочинам при здійсненні державних закупівель / В.Р. Сливенко, В.І. Василичук // Правове, організаційне та методичне забезпечення діяльності підрозділів ДСБЕЗ : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. 10 червня 2011 р. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. – С. 215–217.

У зазначених методичних рекомендаціях, наукових статтях та тезах доповіді авторами розглянуто деякі проблеми законодавчого забезпечення здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, а також організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель та шляхи вдосконалення зазначеної діяльності.

Зокрема, з метою удосконалення протидії злочинам при здійсненні державних закупівель було запропоновано:

- ввести кримінальну відповідальність за порушення при проведенні процедур закупівель<sup>1</sup>;
- доопрацювати й надати розпорядникам стандартну тендерну документацію;
- запровадити реєстр недобросовісних учасників торгів;
- провести аналіз ринку постачальників та моніторинг цін на ринку;
- узгодити норми цивільного, адміністративного, господарського процесуального законодавства та інших галузей права із Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»;
- розробити методикау визначення суми матеріальних збитків за правопорушеннями у сфері державних закупівель<sup>2</sup>;
- покращити оперативне перекриття основних розпорядників бюджетних коштів;
- організувати якісне та всебічне відпрацювання розпорядників бюджетних коштів;
- із залученням територіальних підрозділів Антимонопольного комітету та контрольно-ревізійної служби здійснити перевірки з питань дотримання порядку проведення держзакупівель, насамперед, на значні суми;
- урахувавши поширення «практики» отримання розпорядниками коштів та головами тендерних комітетів хабарів («відкатів») за виділення бюджетних коштів, визначення «свого» переможця в тендері або закупівлі товарів, робіт і послуг без проведення тендера, вжити заходів щодо розкриття банківської таємниці та встановлення всього ланцюга руху бюджетних і державних коштів, схем виведення їх у тіньовий обіг та переведення в готівку з подальшим використанням як «відкату» за-

---

<sup>1</sup> 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. 219.

<sup>2</sup> Скалозуб Л.П. Протидія правопорушенням при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності / ОНЮА; ТЗОВ “Митна газета”. – Львів, 2007. – № 5. – С. 76.



значеним службовим особам<sup>1</sup>;

- запровадити електронні державні закупівлі;
- увести поняття національного виробника;
- увести правоохоронні органи до переліку органів державного регулювання та контролю у сфері закупівель;
- забезпечити подальший розвиток системи контролю у сфері державних закупівель, розвиток внутрішнього та зовнішнього аудиту та перевірок з виявлення та попередження корупції;
- продовжувати розробку положення про конфлікт інтересів у Законі про держзакупівлі та інших відповідних законодавчих актах. Створити механізм запобігання та виявлення конфлікту інтересів у сфері державних закупівель;
- забезпечити систему недопуску до тендера, яка має функціонувати в повному обсязі;
- зробити вимоги по боротьбі з корупцією і кодекси етики частинами тендерної документації<sup>2</sup>.

Також запропоновано заходи для викриття злочинів під час проведення тендерів, а саме:

- проаналізувати інформацію щодо тендерів;
- вивчити тендерну документацію учасників торгів із зверненням особливої уваги на переможців торгів, що надали неповний (недостатній для висновків) перелік необхідних для участі в тендері документів порівняно з іншими учасниками, які брали участь у тендері;
- опитати службових осіб підприємств і організацій, що програли тендер, з питань порушень, які були допущені під час його проведення з боку службових осіб підприємств-замовників (членів тендерного комітету), залучення до участі в торгах «своїх» фірм, а також можливих перевитрат бюджетних коштів (у випадку проведення закупівлі за державні кошти), перерахованих на адресу переможців, які пропонують товари, роботи, послуги за ціною, значно вищою за середньоринкову;
- у разі проведення тендера із закупівлі товарно-матеріальних цінностей, устаткування визначити, за допомогою відповідних фахівців, ступінь придатності до використання або експлуатації цих товарно-матеріальних цінностей (устаткування), які надійшли від переможців

---

<sup>1</sup> Скалозуб Л.П. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко // Науковий вісник Київського нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 5. – С. 90.

<sup>2</sup> Сливенко В.Р. Шляхи удосконалення протидії злочинам при здійсненні державних закупівель / В.Р. Сливенко, В.І. Василичук // Правове, організаційне та методичне забезпечення діяльності підрозділів ДСБЕЗ : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. 10 червня 2011 р. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. – С. 216–217.

тендера; перевірити законність їх оприбуткування і списання; перевірити паспортну документацію (якщо це устаткування)<sup>1</sup>;

– здійснити зустрічні перевірки переможців тендерів за фактами законності придбання ними товарно-матеріальних цінностей для реалізації замовникам з метою виявлення можливих фактів їх фіктивного підприємництва й розкрадання бюджетних коштів;

– перевірити достовірність та повноту виконаних робіт і послуг переможцями тендерів<sup>2</sup>.

Виділено низку факторів, які детермінують корумповані форми і злочини, що вчиняються у сфері державних закупівель<sup>3</sup>:

– економічні фактори корумпованої злочинності. Серед основних економічних стимулів корупції особливу роль відіграє нестабільність у країні, яка проявляється насамперед у неконтрольованих інфляційних стрибках, які провокують чиновника шукати будь-які джерела збагачення. Наприклад, хабарництво пов'язане з економічною кризою, нестабільністю грошово-фінансової системи, слабкістю державних інститутів, правовим нігілізмом, змінами в соціальній структурі суспільства тощо;

– політичні фактори корумпованої злочинності. Відсутність ефективного політичного механізму, який забезпечує швидке позбавлення повноважень державних і муніципальних чиновників, які себе скомпрометували в очах населення своїми діями;

– психологічні фактори корумпованої злочинності. Багатовікові традиції хабарництва на державній службі; традиційно низький рівень солідарності населення з нормами про відповідальність за підкуп; деяка гіперболізація в громадській свідомості (в основному, під впливом засобів масової інформації) тотальної корумпованості державного апарату;

– вкрай низький рівень фактичного розкриття злочинів, який створює об'єктивні передумови для сприйняття можливості бути притягнутим до кримінальної відповідальності як дуже малі.

Окрім того, авторським колективом у складі Л.П. Скалозуба, В.І. Василичука, В.Р. Сливенка, Т.В. Дученка було підготовлено мето-

---

<sup>1</sup> Скалозуб Л.П. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у процесі державних закупівель / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко // Науковий вісник Київського нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 5. – С. 88–89.

<sup>2</sup> Запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг : метод. Рекоменд. / Близнюк І. Л., Сахарова О. Б., Баліна С. Н., Лук'янчикова В. Є. – К. : Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України, 2007. – 38 с.

<sup>3</sup> Сливенко В.Р. Шляхи удосконалення протидії злочинам при здійсненні державних закупівель / В.Р. Сливенко, В.І. Василичук // Правове, організаційне та методичне забезпечення діяльності підрозділів ДСБЕЗ : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. 10 червня 2011 р. – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. – С. 215–217.

дичні рекомендації «Запобігання злочинним проявам під час здійснення закупівель товарів, робіт та послуг», а також «Методика визначення суми завданих замовниками збитків у разі недотримання ними вимог чинного законодавства під час здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти»<sup>1</sup>. Зокрема, у перших методичних рекомендаціях розглянуто законодавче регулювання проведення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти; типові правопорушення у процесі організації та проведення тендерів (торгів) із закупівлі товарів, робіт, послуг; найбільш поширені способи вчинення злочинів у сфері здійснення державних закупівель; найпоширеніші правопорушення при застосуванні процедури відкритих торгів; процедура ознайомлення співробітників ДСБЕЗ МВС України з документами, які використовуються у процесі організації та проведення тендера (торгів); викриття підставних осіб, які не відповідають кваліфікаційним вимогам проведення тендера та умовам тендерної документації; суб'єкти правопорушень та заходи правової відповідальності.

У других методичних рекомендаціях надано методику визначення суми завданих замовниками збитків у разі недотримання ними вимог чинного законодавства під час здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, а саме у таких випадках: внаслідок непроведення процедур; внаслідок поділу предмета закупівлі; внаслідок порушення процедур, у тому числі при оцінці тендерних пропозицій; внаслідок порушень при виконанні договору<sup>2</sup>.

Окремі аспекти протидії злочинам у сфері державних закупівель розглядалися також у дослідженнях А.В. Баб'яка<sup>3</sup>, М.Г. Рикова<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері : метод. рекомен. / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К. : МВС України, 2009. – 427 с.; Збірник методичних рекомендацій з документування та викриття злочинів у пріоритетних напрямках та галузях економіки. Ч. 3 / упоряд.: Т.В. Дученко ; за ред. Л.П. Скалозуба, О.М. Джужи. – К., 2008. – 468 с.

<sup>2</sup> Збірник методичних рекомендацій з документування та викриття злочинів у пріоритетних напрямках та галузях економіки. Ч. 3 / упоряд.: Т.В. Дученко ; за ред. Л.П. Скалозуба, О.М. Джужи. – К., 2008. – С. 217–220.

<sup>3</sup> Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства : навч. посібник / В.Л. Ортинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов, А.В. Баб'як. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 199 с.

П.Г. Марченка<sup>2</sup> та Ю.І. Пивовара<sup>3</sup>.

Зокрема, А.В. Баб'яком було розглянуто питання документування фактів завищення вартості товарів, робіт та послуг, що закупаються, в результаті проведеного дослідження було виділено алгоритм дій оперативного працівника у процесі документування, а саме оперативний працівник повинен<sup>4</sup>:

– визначити правила формування, розподілу та використання бюджетних коштів, їх цільове призначення в конкретній бюджетній установі;

– визначити місцезнаходження та зафіксувати документи, що було складено під час закупівлі;

– провести опитування працівників тих суб'єктів підприємницької діяльності, які згідно з документами брали участь у тендері, з метою фіксації факту їх участі у проведеному тендері;

– при виявленні суб'єктів, яким було відмовлено в участі у тендері, опитати осіб – працівників СПД з метою фіксації офіційних підстав та визначення мотиву рішення;

– встановити осіб, які були відповідальні за процедуру закупівлі з боку розпорядника;

– провести установочні оперативно-розшукові заходи стосовно посадової особи розпорядника коштів для встановлення його зв'язків зі службовими особами підприємства, які проводили тендер, та тими, що були допущені до участі в ньому;

– провести опитування технічних працівників СПД, що виграв

---

<sup>1</sup> Риков М.Г. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинним проявам при здійсненні державних закупівель / М.Г. Риков, В.Р. Сливенко // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам : доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі / відп. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Д. Сапсай. – К., 2009 – С. 27–36; Риков М.Г. Протидія злочинам під час здійснення державних закупівель / М.Г. Риков // Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. – Ч. 2. – 2010. – № 2. – С. 224–229.

<sup>2</sup> Марченко П.Г. Про взаємодію територіальних органів АМК з правоохоронними органами у процедурах закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти / П.Г. Марченко // Матеріали семінару-наradи з протидії злочинам у бюджетній сфері (26–27 березня 2009 року). – К., 2009. – С. 98–103.

<sup>3</sup> Пивовар Ю.І. Взаємодія органів міліції і органів фінансового контролю у протидії зловживанням і корупційним явищам у сфері державних закупівель / Ю. І. Пивовар // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 15. – С. 77–88.

<sup>4</sup> Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства : навч. посібник / В.Л. Оргинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов, А.В. Баб'як. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – С. 170–172.

тендер;

– на підставі зафіксованих документів (шляхом економічного аналізу) порівняти ціни та якість отриманого товару з тим, що пропонувався іншим учасником тендера;

– вирішити питання щодо проведення попереднього дослідження зразків підписів посадової особи на документах;

– отримати та зафіксувати документи, які підтверджують службове повноваження особи щодо її розпорядження бюджетними коштами;

– встановити місцезнаходження та зафіксувати документи, в яких відображені відомості про проведення інших (попередніх) тендерів з метою проведення економічного аналізу їх доцільності та визначення інших епізодів злочинної діяльності;

– у випадку, коли предметом угоди був певний товар, перевірити його місцезнаходження та наявність;

– у випадку, коли предметом угоди були послуги чи робота, перевірити їх виконання;

– вивчити акти попередніх ревізій, що проводилися на об'єкті розпорядника бюджетних коштів;

– залучити до процесу документування осіб, які мають спеціальні знання, для проведення попередніх досліджень.

М.Г. Риковим проведено аналіз типових правопорушень у сфері державних закупівель, на основі якого було зроблено висновок, що останні можуть містити ознаки суспільно небезпечних діянь, визначених ст.ст. 210, 358 та 364 КК України. Також було виділено основних суб'єктів злочинів, які вчиняються у процесі організації та проведення державних закупівель, а саме це: замовники торгів, учасники тендерів та службові особи державних органів, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд та контроль за дотриманням законності у сфері здійснення державних закупівель<sup>1</sup>.

П.Г. Марченком було розглянуто питання взаємодії територіальних органів АМК з правоохоронними органами у процедурах закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, було виділено форми махінацій із завищення цінових пропозицій: ротація пропозицій цін або чергування виграшу тендера; додаткові пропозиції («захисні» чи «тіньові»);

---

<sup>1</sup> Риков М.Г. Організаційні засади протидії підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинним проявам при здійсненні державних закупівель / М.Г. Риков, В.Р. Сливенко // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам : доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / відп. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василянчук, В.Д. Сапсай. – К., 2009 – С. 28–29.

розподіл тендерів та виплати<sup>1</sup>.

Окрім того, П.Г. Марченком надано ознаки схем необґрунтованого завищення цін та інших зловживань у сфері державних закупівель, а саме:

- відносно однакова кількість укладених контрактів (включаючи субпідряди) серед учасників торгів протягом певного періоду часу;
- відносно однаковий вартісний обсяг робіт серед учасників протягом певного періоду часу;
- постійний розподіл тендерів серед учасників торгів;
- постійне ранжирування пропозицій цін, наприклад, коли ціни двох учасників торгів завжди близькі;
- визначені учасники торгів завжди виграють тендери у тих самих географічних зонах чи по тих самих видах товару;
- суб'єкти господарювання часто беруть участь у торгах, але ніколи їх не виграють у відповідних географічних зонах;
- ідентичні пропозиції цін чи ідентичні ціни на певні цінові пропозиції, де звичайно можна очікувати розкиду цін;
- запропоновані ціни значно перевищують очікувані замовником ціни чи оцінки ціни, що існує на ринках. Має місце значна різниця між високими і низькими запропонованими цінами;
- пропозиції високих цін групуються і відрізняються незначно;
- відсутність оцінки чи робочої таблиці для калькуляції ціни, що пропонується учасником (чи її неповнота), в учасника торгів, що програв тендер;
- укладання субпідрядів між переможцем торгів та іншими учасниками, що пропонували високі ціни чи зовсім не надавали цінових пропозицій;
- покупка матеріалів чи оренда устаткування переможцем у учасників торгів;
- спостерігається зниження вартості в тендерних пропозиціях, коли новий чи нечастий учасник торгів виражає свій інтерес до них або надає пропозиції на тендер;
- відмова суб'єктів господарювання, що отримали та ознайомилися з тендерною документацією, брати участь у тендері;
- менше, ніж звичайно, конкурентів надають тендерні пропозиції;
- один учасник торгів надає замовнику не тільки свої власні тен-

---

<sup>1</sup> Марченко П.Г. Про взаємодію територіальних органів АМК з правоохоронними органами у процедурах закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти / П.Г. Марченко // Матеріали семінару-наради з протидії злочинам у бюджетній сфері (26–27 березня 2009 року). – К., 2009. – С. 99–101.

дерні пропозиції, але і пропозиції своїх конкурентів;

– місцеві конкуренти регулярно надають більш високі пропозиції цін за доставку в прилеглі райони, ніж за доставку у віддалені райони;

– будь-яка похибка у зовнішньому вигляді однієї чи декількох пропозицій цін;

– два чи більше учасників торгів пов'язані відносинами контролю.

Ю. І. Пивовар з метою покращення рівня боротьби зі злочинами та іншими зловживаннями у сфері державних закупівель пропонує вжити такі заходи<sup>1</sup>:

– доповнити Кримінальний кодекс України, відповідно до міжнародних стандартів, поняттями активного і пасивного хабарництва. Зокрема, слід уточнити елементи хабарництва за посередництвом третьої особи, розмежувати правопорушення, пов'язані з пропозицією і вимаганням хабара, криміналізувати «торгівлю впливом»;

– гармонізувати поняття «посадова особа», «службова особа» як у Кримінальному кодексі України, Кодексі України «Про адміністративні правопорушення», Законах України «Про боротьбу з корупцією», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», так і в інших законодавчих актах. З одного боку, у кримінальному законодавстві необхідно передбачити таку категорію суб'єктів відповідальності, як «посадові особи», у зв'язку з чим розмежувати злочини на «посадові злочини» та «службові злочини», з іншого – в адміністративному законодавстві – ввести категорію «службові особи». Дане питання також необхідно вирішити, урегулювавши та узгодивши норми суміжних законодавчих актів;

– проаналізувати і внести зміни в існуючі нормативні документи, що регулюють державні закупівлі, щодо доцільного обмеження довільності у прийнятті рішень посадовими особами закупівельних організацій по процедурах добору. Гарантувати, що до критеріїв відповідності для участі у державних закупівлях будуть включати відсутність судимості за злочини корупції. За умови забезпечення юридичного захисту чесної конкуренції – розглянути можливість створення і ведення бази даних компаній, що були засуджені за корупцію в системі державних закупівель в Україні або за кордоном, у рамках підтримки згаданих обмежувальних критеріїв. Необхідність полягає у створенні належної міжвідомчої інформаційної системи для забезпечення якісної взаємодії, обміну інформацією з інформаційними системами правоохоронних і контро-

---

<sup>1</sup> Пивовар Ю.І. Взаємодія органів міліції і органів фінансового контролю у протидії зловживанням і корупційним явищам у сфері державних закупівель / Ю. І. Пивовар // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 15. – С. 77–88.

льно-ревізійних органів;

– включити до планів спільних заходів органів ДКРС і органів міліції як на регіональному, так і на місцевому рівнях, що спрямовані на протидію організованій злочинності та корупції, пункти, якими передбачити посилення уваги правоохоронних органів до матеріалів контрольно-ревізійних управлінь (відділів), переданих останніми за результатами ревізій і перевірок підконтрольних установ у сфері державних закупівель з виявленими фактами зловживань та порушень законодавства посадовими і службовими особами.

Зазначені вище наукові розробки було виконано здебільшого в розрізі відносин, що регулювалися нормативно-правовими та законодавчими актами, які на сьогоднішній день вже втратили чинність, зокрема: Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», постанова КМУ «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти», постанова КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Незважаючи на це, окремі висновки ще й досі не втратили своєї актуальності та можуть бути використані для подальшої розробки зазначеної проблематики. Зокрема заслуговують на увагу такі питання:

- введення кримінальної відповідальності за порушення при проведенні процедур закупівель;
- запровадження реєстру недобросовісних учасників торгів;
- розроблення методики визначення суми матеріальних збитків за правопорушеннями у сфері державних закупівель;
- визначення заходів, направлених на викриття злочинів у сфері державних закупівель;
- законодавче регулювання проведення державних закупівель;
- розробка алгоритму дій оперативного працівника у процесі документування злочинів у сфері державних закупівель;
- взаємодія територіальних органів АМКУ, Державної фінансової інспекції України з правоохоронними органами під час виявлення та документування злочинів у сфері державних закупівель;
- вивчення та запровадження заходів, направлених на покращення рівня боротьби зі злочинами та іншими зловживаннями у сфері державних закупівель;
- визначення способів вчинення злочинів у сфері здійснення державних закупівель та ознак, які на них вказують.

Що стосується останніх наукових досліджень у вказаній сфері, треба зазначити, що у 2012 році колективом авторів було видано збірку методичних рекомендацій з протидії злочинам у сфері економіки, у за-



значених методичних рекомендаціях в окремому розділі «Методичні рекомендації щодо запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель» розглянуто такі питання: загальні засади здійснення державних закупівель; використання підрозділами ДСБЕЗ можливостей загальнодержавної інформаційної системи з питань державних закупівель; алгоритм дій працівників ДСБЕЗ при організації оперативного супроводження державних закупівель<sup>1</sup>.

Окрім того, 22 березня 2012 року відбувся захист дисертації В.В. Коряка на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за суміжною темою «Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС».

У зазначеній дисертації В.В. Коряком розглянуто такі питання: історико-правова зумовленість протидії хабарництву та шляхи її удосконалення; сутність державних закупівель та особливості їх правового регулювання; суб'єкти державної протидії хабарництву у сфері державних закупівель, їх права та повноваження; планування оперативно-розшукової діяльності щодо виявлення та документування хабарництва у сфері державних закупівель; взаємодія оперативних підрозділів з органами досудового слідства та оперативне супроводження кримінальних справ; оперативний пошук та процесуальне закріплення хабарництва; тактика документування злочинних дій осіб, які одержують хабар; негласні форми документування хабарництва з використанням оперативно-технічних заходів<sup>2</sup>.

Однак 20 листопада 2012 року набув чинності новий Кримінальний процесуальний кодекс України, прийняття якого спричинило зміни й в оперативно-розшуковому законодавстві, у зв'язку із цим багато положень, розглянутих у вищезазначеному дисертаційному дослідженні, втратили свою актуальність.

Окрім того, у січні 2013 року відбувся захист дисертації В.Р. Сливенка на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Протидія злочинам у сфері економіки : метод. рекомен. / Скалозуб Л.П., Коряк В.В., Сливенко В.Р., Василичук В.І., Алексійчек М.М. ; за заг. ред. О. М. Джузи. – К., 2012. – 288 с.

<sup>2</sup> Коряк В.В. Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Коряк. – К., 2012. – 19 с.

<sup>3</sup> Сливенко В.Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.Р. Сливенко. – К., 2012. – 20 с.

У зазначеній дисертації В.Р. Сливенком розглянуто такі питання: генезис українського законодавства у сфері державних закупівель та система заходів їх удосконалення; оперативно-розшукова характеристика злочинів у сфері державних закупівель; завдання та повноваження підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову протидію злочинам у сфері державних закупівель; розстановка сил та засобів у процесі оперативно-розшукової протидії злочинам у сфері державних закупівель; взаємодія оперативних підрозділів з органами Державного казначейства України у процесі протидії злочинам у сфері державних закупівель; виявлення злочинів під час здійснення державних закупівель; документування злочинів під час здійснення державних закупівель.

Однак, зважаючи на те, що на момент подачі дисертації до захисту МВС України ще не було затверджено інструкції з оперативно-розшукової роботи, деякі з положень дисертації В.Р. Сливенка не повною мірою відповідають вимогам сьогодення.

У червні 2013 року відбувся захист дисертації С.В. Нагачевського на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Оперативно-розшукове виявлення та документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель».

У зазначеній дисертації С.В. Нагачевським розглянуто такі питання: стан наукового дослідження та економічно-правова характеристика сфери державних закупівель; оперативно-розшукова характеристика злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; правова основа оперативно-розшукової протидії злочинам, вчиненим службовими особами у сфері державних закупівель; організація оперативного обслуговування підрозділами ДСБЕЗ сфери державних закупівель; виявлення підрозділами ДСБЕЗ злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; припинення протидії підозрюваних процесу досудового розслідування злочинів у сфері державних закупівель за наявності корумпованих зв'язків.

Незважаючи на певну кількість публікацій, а також враховуючи останні зміни, що відбулися в законодавстві з даної проблематики, питання протидії злочинам у сфері державних закупівель потребують додаткового розгляду.

Розкривши стан наукової розробки проблем протидії злочинам у сфері державних закупівель, вважаємо за доцільне дати аналіз стану протидії злочинам у сфері державних закупівель.

## **1.2. Стан протидії злочинам у сфері державних закупівель в Україні**

### ***1.2.1. Стан правового регулювання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель на загальнодержавному рівні***

В останні роки сфера державних закупівель в Україні переживає складні часи, що має дуже негативні наслідки для розвитку економіки країни в цілому. Тому діяльність з протидії викраданню державних коштів під час проведення державних закупівель на сьогоднішній день є одним із пріоритетних напрямків діяльності ОВС<sup>1</sup>.

Стан сфери державних закупівель в Україні викликає занепокоєння не тільки у представників правоохоронних органів, бізнес-організацій та української громадськості, а й у представників міжнародних організацій та фондів, при цьому своє занепокоєння такі організації висловлюють через досить відчутні для економіки України фінансові санкції<sup>2</sup>.

Так, наприкінці лютого 2011 року Європейській Союз офіційно повідомив про призупинення безоплатної бюджетної допомоги органам державної влади у зв'язку із внесенням Верховною Радою України змін у процедуру державних закупівель. Занепокоєння було викликане рішенням не проводити конкурсні торги при закупівлі енергетичних товарів, а також послуг з водопостачання та водовідводу. У зв'язку з цим було заморожено транш на 31 млн. євро. При цьому у Брюсселі зауважили, що на цьому санкції стосовно Києва не завершаться<sup>3</sup>.

У результаті загальних недоліків системи державних закупівель понад 40 українських неурядових організацій, бізнес-організацій та медіа скористалися власним правом на здійснення громадського контролю за державними закупівлями, що прямо передбачено ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель», та утворили громадське

---

<sup>1</sup> Протокол оперативної наради при керівництві Департаменту транспортної міліції МВС України № 27 від 27 жовтня 2009 р.

<sup>2</sup> Дараган В.В. Некоторые вопросы законодательного обеспечения государственных закупок в Украине / В.В. Дараган // Общественная безопасность, законность и порядок в III тысячелетии : сб. матер. Международ. научно-практ. конф. (Воронеж, 1–2 июля 2011 г.). – Ч.1. Юридические науки. – Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2011. – С. 50.

<sup>3</sup> Госзакупки дорого обходятся [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=1590491>.

Партнерство «За добросесні державні закупівлі в Україні»<sup>1</sup>.

Публічна презентація Партнерства відбулася 11 березня 2011 року у Києві. Члени Партнерства домовилися своєю діяльністю спонукати українську владу до реального дотримання в державних закупівлях принципів добросесності, конкурентності та відкритості.

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

Як зазначив Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк під час засідання Верховної Ради України 10.04.2014 року, «країна добре знає, що відбувається у сфері державних закупівель. Загальний обсяг коштів, який проходить через державні закупівлі, складає 300 мільярдів гривень. Левова частка цих коштів, які йдуть на закупівлю ліків, товарно-матеріальних цінностей, нафтопродуктів, які закуповуються через систему НАК «Нафтогаз України», «Укртранснафту» та інші державні компанії, осідає у приватних кишнях. За експертними дослідженнями, близько 40 відсотків грошей, які йдуть по системі державних закупівель, залишаються у корумпованих кишнях тих людей, які здійснюють ці закупівлі»<sup>2</sup>.

Останнім часом законодавчі акти, які регулюють процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, зазнають постійних змін.

Так, до 2008 року сфера державних закупівель регулювалася положеннями Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року № 1490-III. 20 березня 2008 року Верховна Рада України схвалила Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 150-VI, відповідно до якого втратив чинність вищевказаний Закон та згідно з яким Кабінету Міністрів України було доручено затвердити Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Як наслідок, 28 березня 2008 року було прийнято постанову КМУ «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 274, яка, в свою чергу, втратила чинність згідно з рішенням Консти-

---

<sup>1</sup> Громадське Партнерство «За добросесні державні закупівлі в Україні» є постійно діючим об'єднанням неурядових організацій, засобів масової інформації, бізнес-організацій, аналітичних центрів та індивідуальних членів.

<sup>2</sup> У четвер, 10 квітня 2014 року, відбулися пленарні засідання Верховної Ради України сьомого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni\\_zasidannya/91335.html](http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/91335.html).

туційного Суду України «Про втрату чинності Постанови, як такої, що не відповідає Конституції України (є неконституційною)» № 22-рп/2008 від 09 жовтня 2008 року та на підставі постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 921 від 17 жовтня 2008 року. З моменту введення в дію вказаної постанови до неї вносилося 25 змін та доповнень, тобто зміни відбувалися частіше ніж один раз на місяць. Після скасування вищезазначеної постанови, державні закупівлі в Україні здійснювалися відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI (далі – Закон № 2289-VI). За час дії зазначеного Закону до нього було внесено 33 зміни. На сьогоднішній день державні закупівлі в Україні здійснюються відповідно до вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII, в який також вже було внесено 4 зміни.

Закон № 1197-VII застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, робіт і послуг, за умови, що вартість предмета закупівлі (без урахування податку на додану вартість), товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 1 мільйон гривень, окрім випадків, передбачених частинами 3–4 статті 2 зазначеного Закону.

Державні закупівлі в Україні здійснюються за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням;
- вільне переміщення товарів;
- свобода надання послуг.

Державне регулювання та контроль за законністю у сфері державних закупівель, згідно з положеннями Закону № 1197-VII, здійснюють Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції, зокрема, законом передбачено такі державні органи: Уповноважений орган здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель; Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; Рахункова палата; Антимонопольний комітет України; Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Окрім цього, згідно зі ст. 9 зазначеного Закону, виділено поняття

«Громадський контроль у сфері державних закупівель», який забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню.

Певними правами наділені і засоби масової інформації та уповноважені представники громадських об'єднань. Відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону № 1197-VII, представники засобів масової інформації та уповноважені представники громадських об'єднань мають право бути присутніми під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів, що слугуватиме більшій відкритості процедур закупівлі. Крім того, замовники зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників засобів масової інформації та громадських об'єднань на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів та право на фіксацію технічними засобами.

Правоохоронні органи здійснюють контроль за законністю у сфері державних закупівель відповідно до їх компетенції.

Закупівля за державні кошти в Україні здійснюється за такими процедурами:

- відкриті торги (є основною процедурою закупівлі);
- двоступеневі торги;
- запит цінових пропозицій;
- попередня кваліфікація учасників;
- переговорна процедура.

Персональну відповідальність за вибір та застосування процедур закупівлі несуть виключно службові (посадові) особи замовника – члени комітету з конкурсних торгів. Замовник не має права ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону № 1197-VII.

Незважаючи на певні позитивні нововведення щодо протидії корупції, зазначений вище Закон, на нашу думку, не є досконалим, адже в ньому є певні прогалини, наявність яких, у певних випадках, може сприяти виникненню корупційних зв'язків між представниками замовника і учасників конкурсних торгів.

Аналіз закону дозволив нам виділити такі недоліки, які, на нашу думку, мають ризик корупційних проявів та потребують додаткового регулювання:

1. Неврегульованим залишається питання щодо недопущення до участі у процедурі закупівлі «пов'язаних осіб» (зокрема членів сім'ї) та осіб, засуджених за злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з яких не знято або не погашено у встановленому законом порядку, а також осіб, яких було притягнуто згідно із законом до відповідальності за

вчинення у сфері державних закупівель корупційного правопорушення. Адже законом не встановлено порядок отримання такої інформації, тому члени комітету з конкурсних торгів, отримавши таку інформацію з неофіційних джерел, можуть її проігнорувати за певну винагороду.

З метою уникнення зловживань, на нашу думку, ст. 16 Закону необхідно доповнити ч. 6 такого змісту:

*«Для забезпечення вимог, передбачених ст. 17, замовник має право вимагати від учасника, учасника попередньої кваліфікації документи, які виключають визначені у статті випадки, а саме: довідка про відсутність судимості; інформаційна довідка з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; витяг з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України; довідка про склад сім'ї; інформаційна довідка з Єдиного реєстру підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, та інші документи, передбачені законодавством України».*

2. Невирішеним залишається питання щодо заборони включення до складу комітету з конкурсних торгів осіб, яких було притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері державних закупівель корупційного правопорушення або засуджених за злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з яких не знято або не погашено у встановленому законом порядку.

З метою уникнення таких фактів, на нашу думку, ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про здійснення державних закупівель» необхідно викласти у такій редакції:

«Склад комітету з конкурсних торгів та положення про комітет з конкурсних торгів затверджуються рішенням замовника (генерального замовника). До складу комітету з конкурсних торгів не можуть входити:

- *фізична особа, яку було притягнуто згідно із законом до відповідальності за вчинення у сфері державних закупівель корупційного правопорушення або засуджено за злочин, пов'язаний з порушенням процедури закупівлі, чи інший злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено у встановленому законом порядку;*

- посадові особи та представники учасників, члени їх сімей;

- народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради» (курсив наш. – В.Д.).

3. Сумнівною є норма ч. 2 ст. 17 Закону, яка надає право замовнику приймати рішення про відмову учаснику у процедурі закупівлі в певних випадках, оскільки вона є альтернативною. Характер цієї норми надає можливість замовнику самостійно вирішувати питання щодо допуску до участі у процедурі закупівлі учасників, навіть якщо вони підпадають під

випадки, визначені у законі, що може бути використано ними для отримання неправомірної вигоди.

З метою уникнення зловживань положеннями зазначеної норми, на нашу думку, ч. 2 ст. 17 Закону необхідно викласти у такій редакції:

«Замовник *приймає* рішення про відмову учаснику, учаснику попередньої кваліфікації в участі у процедурі закупівлі, попередній кваліфікації учасників та *відхиляє* пропозицію конкурсних торгів (кваліфікаційну, цінову пропозицію) учасника (учасника попередньої кваліфікації) у разі, якщо:

1) учасник або учасник попередньої кваліфікації має заборгованість із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

2) учасник або учасник попередньої кваліфікації не провадить господарську діяльність відповідно до положень його статуту;

3) учасник або учасник попередньої кваліфікації зареєстрований в офшорних зонах. Перелік офшорних зон встановлюється Кабінетом Міністрів України.

*Зазначене рішення приймається у випадках наявності вказаних критеріїв у документації конкурсних торгів»* (курсив наш. – В.Д.).

4. Зачну кількість питань викликають положення «нової» норми щодо здійснення переговорної процедури закупівлі.

По-перше, виходячи з положень п. 2. ч. 2 ст. 39, яка регулює умови застосування переговорної процедури закупівлі, незрозуміло як приймається рішення про проведення переговорів з *конкретним учасником (учасниками)* у разі відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку (за відсутності при цьому альтернативи).

З метою уникнення зловживань положеннями зазначеної норми, на нашу думку, цей пункт Закону необхідно викласти у такій редакції:

«відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи. *Застосування переговорної процедури закупівлі у таких випадках здійснюється на підставі відповідної довідки Антимонопольного комітету України або відповідного його територіального відділення»* (курсив наш. – В.Д.).

По-друге, з метою обґрунтування рішення про застосування такої процедури учасником робиться посилання на *документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі*, розмитість норми, в даному випадку, може призвести до абсурдних випадків, які вже зустрічалися під час обґрунтування процедури закупівлі в одного учасника, що також може бути використано зловмисниками. Перш за



все зазначене стосується випадку нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів. Адже нагальною потребою, наприклад, може бути підготовка до святкування професійного свята. Наприклад, у 2013 році у ЗМІ з'явилася інформація про те, що Управління капітального будівництва Тернопільської облдержадміністрації уклало угоду з ТОВ «Техно-Буд» на реконструкцію будівель обласного клінічного перинатального центру «Мати і дитина» по вул. Замкова, 10 в м. Тернополі. Вартість угоди склала 29,37 млн. грн. Закупівлю було проведено за неконкурентною процедурою «закупівля в одного учасника». Нагальну потребу у здійсненні закупівлі обґрунтували розпорядженням голови Тернопільської ОДА Валентина Хоптяна щодо урочистого відкриття перинатального центру в грудні 2012 року<sup>1</sup>.

Враховуючи специфіку суб'єктів, визначених у п. 3 ч. 2 ст. 39, та те, що координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час здійснює Рада національної безпеки і оборони України відповідно до покладених на неї функцій (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»<sup>2</sup>), пропонуємо зазначений пункт викласти у такій редакції:

«нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі у таких випадках здійснюється за рішенням *Ради націона-*

---

<sup>1</sup> Закупівля через «одного учасника» на 29 млн. в Тернополі, бо так сказав губернатор. ДФІ та Мінекономіки не проти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://antac.org.ua/case/upravlinnya-kapitalnoho-budivnytstva-ternopilskoj-oblderzhadministratsiji/>.

<sup>2</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

льної безпеки і оборони України, окрім випадку надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам» (курсив наш. – В.Д.).

З огляду на вищезазначене можна дійти висновку, що прийнятий Закон України «Про здійснення державних закупівель» потребує удосконалення, адже має певні прогалини, які на практиці можуть бути використані зловмисниками для отримання неправомірної вигоди, а також здійснення державної закупівлі у «своїх» учасників.

Визначений нами перелік прогалин Закону України «Про здійснення державних закупівель» та заходів, направлених на їх подолання, не претендує на досконалість, але він може бути використаний для подальшого вивчення розглянутого питання.

Відповідальність за порушення законодавства про здійснення державних закупівель на сьогоднішній день передбачена лише Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а саме: ст. 164-14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти»<sup>1</sup>. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 08.07.2011 №3681-VI було внесено певні позитивні зміни у КУпАП, а саме: було доповнено частину третю статті 38 КУпАП реченням такого змісту: *«Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 164<sup>14</sup> цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення»*, на відміну від попередньої редакції, де було зазначено, що за адміністративне правопорушення стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Окрім цього, було збільшено розмір штрафу за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти від *семисот до тисячі* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (попередній штраф становив від *трьохсот до семи сот»*). Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від *тисячі до тисячі п'ятисот* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (попередній розмір штрафу становив від *«семисот до тисячі»*).

Введення таких змін до КУпАП, на нашу думку, заслуговує на увагу та певною мірою поліпшить стан протидії злочинам у сфері державних закупівель. До набрання чинності зазначеного Закону притягну-

---

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

ти членів комітету з конкурсних торгів за порушення законодавства про здійснення державних закупівель було майже неможливо. Адже на той час, відповідно до ч. 2 ст. 38 КУпАП, по справах про адміністративні правопорушення стягнення могло бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Поняття триваючого правопорушення Кодекс не містить.

Також виникають питання при притягнення до відповідальності посадової особи, яка є членом комітету з конкурсних торгів, за невиконання нею дій, передбачених законодавством про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти<sup>1</sup>.

Так, згідно зі ст. 14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків<sup>2</sup>. Тобто якщо до посадової інструкції особи не внесено виконання певних дій, передбачених законодавством про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, то така особа не підлягає адміністративній відповідальності за адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП.

Зазначене підтверджується й судовою практикою. Так, наприклад, постановою Приморського районного суду м. Одеси було закрито провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за ч.1 ст. 164-14 КУпАП у зв'язку з відсутністю в діяннях особи складу адміністративного правопорушення, а саме: суд не вбачав доказів того, що невиконана посадовою особою (заступником голови тендерного комітету) дія входила до її посадових обов'язків<sup>3</sup>.

У Кримінальному кодексі України (далі – КК України) не передбачено відповідальності за порушення законодавства України про здійснення державних закупівель. На нашу думку, з метою посилення відповідальності членів комітету з конкурсних торгів за навмисні пору-

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Некоторые проблемы административной ответственности за нарушение законодательства Украины о государственных закупках / В.В. Дараган // Проблемы борьбы с преступностью и подготовка кадров правоохранительных органов : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. Дню беларус. науки (Минск, 21 янв. 2011 г.) ; под ред. В.Б. Шабанова. – Минск : Акад. МВД, 2011. – С. 6.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>3</sup> Постанова Приморського районного суду м. Одеси № 3-22690/07 від 06 вересня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua.html>.

шення 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»<sup>1</sup>:

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 сприяти запобіганню корупції у сфері державних закупівель.

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Про необхідність введення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про здійснення державних закупівель / В.В. Дараган // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 89.

Важливим кроком, направленим на запобігання та протидію корупції в Україні, стало прийняття 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України Закону України «Про основи державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»<sup>1</sup>. Зазначений Закон спрямований на визначення першочергових заходів щодо запобігання та протидії корупції, які повинні створити основу для подальшого проведення реформ у цій сфері.

Окремою сферою запобігання корупції в зазначеному Законі виділено сферу державних закупівель. У положеннях про заходи, спрямовані на запобігання корупції у сфері державних закупівель, розглянуто позитивні моменти прийнятого 10 квітня 2014 року Закону України «Про здійснення державних закупівель», при цьому зазначено, що слід забезпечити моніторинг реалізації нових законодавчих положень, аналіз їх ефективності з точки зору усунення корупційних ризиків і відповідне коригування у разі виявлення недоліків.

Виходячи з цього, Антикорупційною стратегією виділено мету, спрямовану на запобігання корупції у сфері державних закупівель – продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель.

Для вирішення зазначеної мети запропоновано такі заходи:

– забезпечити проведення із залученням громадськості та бізнесу моніторингу застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» з метою виявлення недоліків у правозастосуванні, причин та умов, що призводять до виникнення корупціогенних ризиків у державних закупівлях;

– переглянути Закон України «Про здійснення державних закупівель» з урахуванням практики його застосування, необхідності подальшого удосконалення його положень, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, посилення санкцій за порушення його положень тощо;

– вжити інших заходів щодо запобігання корупції в державних закупівлях, зокрема: забезпечити функціонування системи накладення заборони на участь у процедурах закупівель (зокрема, стосовно фізичних та юридичних осіб, які були притягнуті до відповідальності за корупційні або пов'язані з процедурою закупівель правопорушення) та створити реєстр недобросовісних учасників державних закупівель; запровадити систему електронних закупівель;

---

<sup>1</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/conv>.

– розширити доступ до інформації про закупівлі, зокрема, шляхом оприлюднення договорів про закупівлі.

Реалізація зазначених заходів, безперечно, позитивно вплине на зниження рівня корупції у сфері державних закупівель, однак їх реалізація, на нашу думку, практично неможлива без відповідної підтримки на місцевому рівні. Тому у наступному підрозділі пропонуємо розглянути стан правового регулювання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель на регіональному рівні.

### ***1.2.2. Стан правового регулювання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель на регіональному рівні***

Протидія корупційним проявам у сфері державних закупівель на сьогоднішній день є одним із пріоритетних напрямків діяльності правоохоронних органів не тільки в Україні, але і в багатьох країнах світу. Однак, як показує практика, зусиль одних тільки правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами у сфері державних закупівель недостатньо. Максимальне зниження цього негативного прояву можливе тільки при об'єднанні зусиль правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій, а також відповідного нормативно-правового забезпечення зазначеної сфери.

В Україні діють норми, спрямовані на протидію корупції у сфері державних закупівель. Однак заходи, передбачені у цих нормах, не завжди призводять до позитивних результатів, у першу чергу це пов'язано з відсутністю регіональних програм, спрямованих на профілактику, запобігання та протидію корупції в даній сфері.

Аналіз регіональних програм, направлених на запобігання та протидію корупції, дозволив нам виділити регіони, в програмах яких є заходи, спрямовані на попередження корупції у сфері державних закупівель:

1. Волинська область – зниження рівня корупції у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, судовій, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та публічної служби.

2. Житомирська область:

- зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема медичній, освітній, земельній, у сферах державних закупівель, державної служби і т.п .;
- забезпечення прозорості процедур і процесів закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- залучення громадськості до здійснення контролю за викорис-

танням державного майна, державними закупівлями, орендою та наданням у користування (у власність) земельних ділянок, прозорістю генеральних планів розвитку населених пунктів Житомирської області;

– введення дієвої системи професійного відбору кадрів для роботи у сферах підвищеного корупційного ризику: зокрема медичній, земельній, освітній, сфері державних закупівель та на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

### 3. Луганська область:

– запобігання можливим проявам корупції, фінансовим правопорушенням та іншим зловживанням при здійсненні процедур закупівель товарів, послуг за рахунок державних коштів шляхом своєчасного і відкритого інформування про закупівлю на сайті територіального управління;

– забезпечення дієвого контролю за безумовним дотриманням вимог чинного законодавства щодо складання договорів на виконання робіт, надання послуг, придбання товарно-матеріальних цінностей та дієвий контроль за їх виконанням з урахуванням вимог щодо проведення закупівель, при здійсненні останніх надавати перевагу процедурам відкритих торгів;

– забезпечення реалізації заходів, спрямованих на недопущення виникнення дебіторської та кредиторської заборгованості, та дієвий контроль за дотриманням розрахункової дисципліни. З метою запобігання відволіканню бюджетних коштів неухильно дотримуватися вимог постанови Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2006 року № 1404 «Питання попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти».

### 4. Львівська область:

– підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів у сфері закупівель;

– забезпечення доступу для громадського контролю за державними закупівлями; орендою та наданням у користування (у власність) земельних ділянок; прозорістю генеральних планів розвитку населених пунктів області.

5. Миколаївська область – забезпечення контролю за державними закупівлями; орендою та наданням у користування (у власність) земельних ділянок; прозорістю генеральних планів забудови населених пунктів області.

### 6. Полтавська область:

– проведення вибіркового перевірок порядку закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти у структурних підрозділах облдержадміністрації та райдержадміністраціях;

– проведення внутрішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, дотриманням процедури державних закупівель, законодавства з фінансових питань у підвідомчих структурах.

7. Рівненська область – вдосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів.

8. Херсонська область:

– аналіз системи професійного відбору кадрів для роботи у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, податковій, митній, земельній, медичній, освітній, сфері державних закупівель та на державній службі;

– забезпечення контролю за роботою щодо зниження рівня корупції, насамперед у зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби. Висвітлення у ЗМІ результатів цієї роботи;

– забезпечення громадського контролю за державними закупівлями, орендою та наданням у користування (у власність) земельних ділянок на обласному рівні; прозорістю генеральних планів розвитку населених пунктів області.

9. Черкаська область:

– профілактика правопорушень та злочинності у сфері земельних праввідносин та сфері бюджетного законодавства, у тому числі при проведенні державних закупівель;

– недопущення розкрадання бюджетних коштів у сфері державних закупівель;

– проведення перевірки законності проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Таким чином, із 25 регіонів України всього 9 у своїх регіональних програмах планують заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції у сфері державних закупівель.

Під час аналізу статистики, яка стосується виявлення злочинів у сфері державних закупівель в регіонах України, виникає питання, чому в таких регіонах як Дніпропетровська область, Одеська область, Київська область (включаючи місто Київ) не плануються заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції у сфері державних закупівель, адже зазначені регіони займають перші три місця серед усіх регіонів за кількістю виявлених злочинів у даній сфері (194, 166, 90 відповідно). Однак і іншим регіонам не завадило би передбачити зазначені заходи з профілактичною метою.

Серед розглянутих вище заходів, на нашу думку, найбільш дієви-



ми і такими, що не вимагають додаткового фінансування, є такі:

- забезпечення залучення громадськості до здійснення контролю за державними закупівлями;
- введення дієвої системи професійного відбору кадрів для роботи у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема, у сфері державних закупівель.

На нашу думку, з метою реалізації положень Антикорупційної стратегії необхідна розробка регіональних програм, спрямованих на попередження корупції у сфері державних закупівель. З метою уніфікації положень зазначеної програми, на нашу думку, вона повинна бути розроблена централізовано і включати в себе основні заходи, спрямовані на попередження корупції у зазначеній сфері. При цьому в ній слід передбачити норму, яка б надавала право на доповнення зазначених заходів, виходячи з наявної необхідності в кожному регіоні.

При розробці такої програми, на нашу думку, доцільно застосовувати заходи, які вже були апробовані окремими регіонами з метою попередження корупції у даній сфері.

До типової програми попередження корупції у сфері державних закупівель на регіональному рівні, на нашу думку, доцільно включити такі заходи:

- залучення громадськості до контролю за здійсненням державних закупівель;
- введення дієвої системи професійного відбору кадрів для роботи у сфері державних закупівель;
- здійснення своєчасного та відкритого інформування про закупівлі на сайті територіального управління;
- здійснення вибіркового перевірки порядку закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти у структурних підрозділах облдержадміністрації та райдержадміністраціях;
- проведення внутрішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, дотриманням процедури державних закупівель.

Окрім зазначених, пропонуємо включити в цей план такі заходи:

- розробка і впровадження методичних рекомендацій з протидії корупції у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг;
- проведення семінарів та конференцій з питань удосконалення протидії корупції у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг. Розробка відповідних графіків їх проведення;
- розробка і впровадження програми з підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів з питань протидії злочинам та корупцій-

ним проявам у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг;

– розробка єдиної методології ведення статистики з метою забезпечення реальної оцінки стану боротьби з корупцією у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

Виходячи з вищевказаного, можна дійти висновку, що регіональні програми, спрямовані на профілактику, попередження та протидію корупції, не повною мірою відповідають Антикорупційній стратегії України і здебільшого не включають в себе заходи, спрямовані на попередження корупції у сфері державних закупівель, що, у свою чергу, негативно позначається на криміногенній ситуації у сфері державних закупівель.

### ***1.2.3. Характеристика оперативної обстановки та криміногенної ситуації у сфері державних закупівель***

Перш ніж перейти до розгляду зазначеного питання вважаємо за доцільне виділити поняття «оперативна обстановка» та «криміногенна ситуація», оскільки зазначені питання хоча і перетинаються, але функціонують автономно, адже відображають різні рівні боротьби зі злочинністю – відомчий та соціальний<sup>1</sup>.

Треба зазначити, що ці терміни не мають закріпленого юридичного визначення в нормативно-правових актах, окрім того, їх неоднозначно трактують як представники науки, так і практичні працівники правоохоронних органів.

Так, В.Д. Малков пов'язує поняття оперативної обстановки зі змінами в соціально-демографічних характеристиках населення, зі станом, динамікою та структурою злочинності, зі складом осіб, що вчиняють злочини<sup>2</sup>.

На думку М.В. Корнієнка, – це сукупність різноманітних явищ і процесів, що визначають характер та інтенсивність оперативно-розшукових зусиль служб і підрозділів органів внутрішніх справ, спрямованих на попередження, припинення, розкриття злочинів, розшук злочинців і безвісти зниклих осіб<sup>3</sup>.

Визначення поняття «оперативна обстановка», надане Л.П. Склозубом, найбільш притаманне оперативній обстановці у сфері державних

---

<sup>1</sup> Склозуб Л.П. Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності : практич. посібник. – Львів : Піраміда, 2008. – С. 18–19.

<sup>2</sup> Малков В.Д. Криминологія : учеб. для вузов / В.Д. Малков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2006. – С. 38–40.

<sup>3</sup> Корнієнко М.В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.В. Корнієнко. – Х., 2000. – 21 с.

закупівель: оперативна обстановка – це сукупність реально існуючих умов (факторів), що мають значення для ефективності правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Ця сукупність містить у собі географічні та економічні характеристики території обслуговування, соціально-демографічну структуру населення, кримінологічні характеристики злочинності, а також сили та засоби, які є у розпорядженні міліції.

Що стосується поняття «криміногенна ситуація», то, на думку Л.П. Склозуба, криміногенна ситуація – це сукупність обставин, що характеризують рівень злочинності у регіоні, сфері життєдіяльності, галузі господарства тощо, а також комплекс взаємопов'язаних чинників і явищ економічного, соціального та іншого характеру.

На думку П.Т. Геги, в ході аналізу криміногенної ситуації необхідно комплексно оцінювати всі наявні показники, що характеризують стан злочинності та результати роботи правоохоронних органів, навіть незважаючи на плановий порядок утворення показників, або так зване «формування показників»<sup>1</sup>.

Взагалі ми підтримуємо думку Л.П. Склозуба, що «криміногенна ситуація» є більш ширшим поняттям, ніж «оперативна обстановка», так як воно дозволяє дати загальну оцінку, незалежну від відомчих підходів та інтересів, необхідну для вирішення стратегічних завдань у боротьбі зі злочинністю<sup>2</sup>.

На сьогодні спостерігаються численні факти проведення процедур закупівлі за завищеними цінами, окрім того, трапляються випадки проведення фіктивних процедур закупівлі. Деякими керівниками державних підприємств навмисно створюються умови для виграшу в процедурі закупівлі фірм, які пов'язані з керівництвом підприємства родинними або корупційними зв'язками, крім того, беззаперечним фактом є наявність системи «відкатів».

Ефективність здійснення державних закупівель завжди знаходиться в центрі уваги політиків та суспільства. Така увага пов'язана з двоєдиною роллю феномена державних закупівель: з одного боку, за рахунок державних закупівель держава здійснює (принаймні, повинна здійснювати) свою соціальну функцію – забезпечення потреб суспільства за рахунок публічних ресурсів, а з іншого – ця діяльність стає джерелом і спокусою державної бюрократії звернення частини зазначених ресурсів

---

<sup>1</sup> Гега П.Т. Окремі аспекти сучасного стану криміногенної ситуації в Україні / П.Т. Гега // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. – К., 2009. – № 20. – С. 8.

<sup>2</sup> Склозуб Л.П. Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності : практич. посібник. – Львів : Піраміда, 2008. – С. 19.

на свою користь<sup>1</sup>.

Через корупційні схеми у сфері державних закупівель, згідно з дослідженнями експертів, економіка України втрачає від 20 до 40 % грошових коштів, виділених на їх здійснення. Виходячи з витрат на здійснення державних закупівель, сума збитку національній економіці від корупції в зазначеній сфері за період з 1 січня 2009 по 31 грудня 2013 становить від 243,1 до 486,3 млрд. грн. (загальний обсяг державних закупівель за 2009 – 105,3; 2010 – 172,1; 2011 – 325,1; 2012 – 428; 2013 – 185,4 млрд. грн.)<sup>2</sup>. Зазначена сума збитку дорівнює річному бюджету країни, що негативно впливає не тільки на економіку країни, а й на економічну і національну безпеку в цілому.

Аналіз практики застосування процедур закупівель показав, що після виключення у 2011 році із Закону України «Про здійснення державних закупівель» норми про обов'язок замовників погоджувати процедуру закупівлі в одного учасника з Уповноваженим органом обсяг фактичних витрат за укладеними договорами закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти за процедурою закупівлі в одного учасника в Україні у 2012 році склав 215,2 млрд. грн. Таким чином, закупівлі в одного учасника виросли більш ніж удвічі.

Таким чином, в Україні, на нашу думку, розвивається негативна ситуація щодо збільшення застосування при здійсненні державних закупівель неконкурентної процедури закупівлі в одного учасника, що негативно впливає на економіку України, адже зазначена процедура є однією з найбільш незахищених від проявів корупції.

ЗУ «Про міліцію» та наказ МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» надають такий спектр повноважень, що дає можливість підрозділам ДСБЕЗ повноцінно здійснювати нагляд і контроль у сфері державних закупівель.

Дослідження теоретичних і нормативних джерел даної проблеми дає підстави розуміти під злочинами, які вчиняються під час проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, суспільно небезпечні дії, передбачені кримінальним законом, вчинені з порушенням встановлених законодавством України процедур закупівлі за державні кошти.

---

<sup>1</sup> Белкін Л.М. Актуальні проблеми удосконалення законодавства України про державні закупівлі в контексті зниження корупційної складової при їх здійсненні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1. – С. 81.

<sup>2</sup> Проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні за січень-грудень 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/fin/zakup/zakup\\_u/zak412\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/fin/zakup/zakup_u/zak412_u.htm).

Аналіз статистичних даних МВС України показав, що до злочинів у сфері державних закупівель відносять склади злочинів, передбачені ст.ст. 190 (Шахрайство), 191 (Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), 205 (Фіктивне підприємництво), 210 (Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), 358 (Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів), 364 (Зловживання владою або службовим становищем), 364-1 (Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми), 365-2 (Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), 366 (Службове підроблення), 367 (Службова недбалість), 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 368-2 (Незаконне збагачення), 368-4 (Підкуп особи, яка надає публічні послуги), 369 (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі) КК України<sup>1</sup>, вчинення яких пов'язане із здійсненням державних закупівель.

Аналіз статистичних даних МВС України за 2008–2013 роки показав, що найбільшу частку виявлених злочинів у сфері державних закупівель складають злочини у сфері службової діяльності (ст. 364-370 КК України), привласнення та розтрата майна, а також шахрайство (ст. 190–191 КК України). Низькою залишається кількість виявлених фактів отримання неправомірної вигоди (ст. 368–369 КК України) у вказаній сфері.

Важливим кроком в удосконаленні протидії злочинам у сфері державних закупівель було впровадження в систему професійної підготовки підрозділів ДСБЕЗ «Методичних рекомендацій із запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг»<sup>2</sup> та впровадження «Збірника узагальнених типових схем злочинних посягань на бюджетні кошти й алгоритм їх документування»<sup>3</sup>.

Незважаючи на це, рівень викриття таких злочинів залишається низьким, що, на нашу думку, зумовлено такими чинниками [54, с. 172]:

---

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> Вказівка заступника Міністра МВС України генерал-полковника міліції В.М. Євдокимова «Про запровадження в практичну діяльність методичних рекомендацій із запобігання злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг» від 31.03.2009 № 5961/66.

<sup>3</sup> Лист заступника Міністра МВС України генерал-полковника міліції В.М. Євдокимова “Про направлення Збірника узагальнених схем злочинних посягань на бюджетні кошти” від 27.11.2009 № 23375/кв.

– законодавство, яке регулює питання закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, знаходиться в стадії становлення, у зв'язку з чим постійно змінюється;

– відсутність у працівників ДСБЕЗ певних специфічних знань, які притаманні сфері державних закупівель;

– низький рівень матеріального забезпечення, а саме: у значної кількості оперативних підрозділів ДСБЕЗ відсутній доступ до мережі Internet, саме через Internet оперативні працівники мають можливість отримувати левову частку інформації про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;

– відсутність методичних рекомендацій з виявлення та розкриття злочинів у сфері державних закупівель в умовах КПК 2012 року.

Аналіз оперативної обстановки, що склалася у сфері державних закупівель, а також дослідження думок практичних працівників, дозволило нам виділити, окрім вищезазначених проблем, деякі проблеми, пов'язані з отриманням інформації, що становить оперативний інтерес. У першу чергу вони виникають у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України.

Інформація відіграє значну роль у діяльності правоохоронних органів щодо виявлення та запобігання незаконній діяльності, у тому числі й суб'єктів господарювання. Одним із шляхів інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів є проведення перевірок суб'єктів господарювання. Не є винятком є й підрозділи ДСБЕЗ МВС України.

У системі МВС України найбільшу частку таких перевірок складають перевірки фінансово-господарської діяльності підрозділами ДСБЕЗ МВС України. Результати опитування оперативних працівників підрозділів ДСБЕЗ МВС України показали, що після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України та змін у нормативно-правових актах, які відбулися у зв'язку з його прийняттям, працівники вищезазначених підрозділів майже не здійснюють перевірки фінансово-господарської діяльності, а в деяких підрозділах на проведення такого заходу діє усна заборона керівництва підрозділу. Хоча до вищезазначених змін цей захід застосовувався по декілька разів на місяць і був направлений на виявлення та документування злочинних дій, у тому числі пов'язаних зі здійсненням державних закупівель.

Аналіз результатів опитування показав, що основними причинами такого явища є такі:

– включення перевірки фінансово-господарської діяльності до оперативно-розшукових заходів, що вимагає для його проведення заведеної оперативно-розшукової справи (раніше була можливість проводи-

ти такий захід для перевірки отриманої інформації);

– відсутність нормативно-правового акта щодо організації проведення перевірки фінансово-господарської діяльності (чітко не визначено компетенцію суб'єктів перевірки, їх права та обов'язки, термін перевірки, порядок оскарження постанови тощо).

Виходячи з аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність МВС України, можна дійти висновку, що підставою для проведення фінансово-господарської перевірки підприємства підрозділами ДСБЕЗ МВС України може бути наявність у провадженні відповідної оперативно-розшукової справи або відповідного доручення слідчого в рамках кримінального провадження. Обов'язковим елементом законності проведення такої перевірки є наявність направлення на перевірку, складеного відповідно до вимог чинних нормативно-правових актів.

Але навіть якщо у працівників ДСБЕЗ будуть підстави для проведення такої перевірки, її проведення не може бути стовідсотково забезпечене через відсутність відповідальності посадових осіб за відмову або перешкоджання у проведенні такої перевірки. На сьогоднішній день у нормах національного законодавства України не передбачено відповідальності за такого роду дії, що значно ускладнює здійснення проведення даного виду заходів під час виявлення та документування злочинів у сфері державних закупівель.

На нашу думку, з метою врегулювання зазначеної прогалини у законодавстві необхідно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтю 185<sup>13</sup> «Перешкоджання проведенню перевірки, експертизи» (за прикладом Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення) такого змісту: *«Перешкоджання уповноваженій посадовій особі державного органу у проведенні перевірки, експертизи, в отриманні доступу до інформаційних систем і баз даних або у здійсненні інших дій, передбачених законодавством, або створення умов, що перешкоджають їх проведенню – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»* (курсив наш. – В.Д.)<sup>1</sup>.

Окрім цього, негативним фактором, що впливає на рівень виявлення злочинів у сфері державних закупівель, є низький рівень обміну інформацією між підрозділами ДСБЕЗ МВС України про виявлені зло-

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. О направлениях усовершенствования правового регулирования проведения проверки финансово-хозяйственной деятельности работниками МВД Украины : международный опыт / В.В. Дараган // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 3 апр. 2014 г. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2014. – С. 291.

чини у сфері державних закупівель, а саме – особливості виявлення та документування таких злочинів.

У разі виявлення певних зловживань у сфері державних закупівель, що мають ознаки злочину, бажано одразу сповіщати про це керівництво відділу ДСБЕЗ при УМВС (ГУМВС) України в областях, звідки можна буде скоординувати дії інших підрозділів ДСБЕЗ, які знаходяться при районних (міських) відділах, для своєчасного реагування.

Володіння інформацією щодо способів вчинення злочинів у сфері державних закупівель, а також алгоритмів виявлення таких фактів, є тією основою, за допомогою якої співробітники ДСБЕЗ мають можливість створювати необхідні передумови для виявлення, документування та протидії злочинам у сфері державних закупівель.

Взагалі стан законності у сфері державних закупівель визначається тим, як працівники державних підприємств (установ, організацій) та представники підприємств учасників торгів забезпечують виконання вимог ЗУ «Про здійснення державних закупівель».

Проведений аналіз процедур закупівель, здійснених державними підприємствами (установами, організаціями) за період 2008–2013 рр., дозволяють зробити висновок, що більшість злочинів та інших правопорушень, які мали місце під час проведення закупівель, мають системний характер.

У переважній більшості закупівель (стосовно певного предмета закупівель) спостерігається тенденція участі з року в рік одних і тих самих учасників, при цьому між ними спостерігається закономірність чергування виграшу в конкурсних торгах або розподіл між собою лотів однієї закупівлі. Також, провівши детальний аналіз пропозицій конкурсних торгів таких учасників, можна дійти висновку, що учасники, хоча й не мали ознак пов'язаної особи, зазначених у Законі, діяли узгоджено.

З метою створення фіктивної конкуренції доволі часто проводяться торги, коли «родинні» фірми-учасники подають різні за ціною пропозиції конкурсних торгів для формального дотримання процедури державної закупівлі<sup>1</sup>.

Такі пропозиції учасників конкурсних торгів, як правило, мають однаковий склад документів; одні й ті самі орфографічні помилки; учасники представляють інтереси одного й того самого виробника продукції; пропозиції подаються у однакових конвертах та ін. Крім того, траплялися випадки, коли учасники конкурсних торгів були зареєстровані за однією адресою або вказували один і той же контактний телефон.

---

<sup>1</sup> Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері : метод. рекомендації / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К. : МВС України, 2009. – С. 181.



Розкривши стан протидії злочинам у сфері державних закупівель в Україні, є доцільним надати оперативно-розшукову характеристику злочинів у сфері державних закупівель.

### **1.3. Оперативно-розшукова характеристика злочинів у сфері державних закупівель**

Проблема оперативно-розшукової характеристики (ОРХ) злочинів у теорії ОРД почала досліджуватися досить недавно – з кінця сімдесятих років ХХ ст., тому рівень наукових розробок у визначенні поняття, змісту, структурної побудови й інших питань характеристики злочинів є ще недостатнім. На даний час серед учених немає єдиного погляду на теоретичні питання ОРХ. В основному, дискусії ведуться навколо загального поняття, визначення кількісного та якісного складу елементів, місця ОРХ злочинів у системі теорії ОРД.

ОРХ злочинів розглядається з позиції функціонування суб'єктів ОРД та тісно пов'язана з кримінально-правовою, кримінологічною та криміналістичною характеристиками злочинів. Однак при цьому із загальногалузевих (кримінально-правових, криміналістичних, кримінологічних) ознак виділяються найбільш важливі – пошукові, які в сукупності дають більш глибоке уявлення про суб'єкт злочину, дозволяють правильно прийняти рішення щодо проведення тих ОРЗ, які забезпечують ефективне виявлення та розкриття злочинів. Таким чином, ОРХ не дублює змісту характеристик, даних іншими юридичними науками, а являє собою самостійний вид комплексної характеристики злочинів<sup>1</sup>.

Загальні теоретичні аспекти оперативно-розшукової характеристики злочинів досліджувалися у працях багатьох вчених, серед яких К.В. Антонов, А.В. Баб'як, В.Б. Вишня, Д.В. Гребельський, В.Я. Горбачевський, О.М. Джужа, Е.О. Дідоренко, В.П. Захаров, О.В. Кириченко, Д.Й. Никифорчук, В.А. Некрасов, В.Д. Пчолкін, В.М. Рудик, М.Б. Саакян, М.Л. Шелухін, В.В. Шендрик та інші.

Як зазначає М.Л. Шелухін: «Оперативно-розшукова характеристика ліній економіки, галузі промисловості, її об'єднань і підрозділів створює деякі складності, тому що вимагає широкого кола знань про особливості різних підрозділів і специфіки організації в них агентурно-оперативної роботи. Однак вона дозволяє більш цілеспрямовано й ефек-

---

<sup>1</sup> Некрасов В.А. Розкриття злочинів у сфері виготовлення та збуту алкогольних напоїв : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков, В.В. Матвійчук. – Одеса : Юрид. літ., 2009. – С. 69.

тивно аналізувати внутрішньогалузеві зв'язки цих підприємств, фінансову й господарську діяльність, визначити оптимальну обстановку, координувати й направляти роботу негласного апарата»<sup>1</sup>.

Саме визначення поняття «оперативно-розшукова характеристика» на даний час є дискусійним і потребує окремого вивчення. Існують різні думки щодо сутності поняття «оперативно-розшукова характеристика».

На думку В.Д. Пчолкіна, оперативно-розшукова характеристика – це сукупність кримінально-правових, криміналістичних, кримінологічних упорядкованих і взаємозалежних ознак, які мають розвідувально-пошуковий характер і розглядаються з позицій ефективності застосування оперативно-розшукових сил, засобів і методів з виявлення, запобігання, розкриття й розслідування злочинів<sup>2</sup>.

Е.О. Дідоренко і Б.І. Бараненко роблять висновок, що оперативно-розшукова характеристика – це складна інформаційна модель, яка поєднує в собі комплекс специфічних ознак, рис, особливостей, які характеризують злочинні прояви в їх розвитку, у поєднанні з безпосередніми причинами, мотивами, метою останніх, зовнішніми умовами, а головне – у взаємозв'язку з факторами зовнішнього, кримінально-потенційного, соціального середовища<sup>3</sup>.

М.Л. Шелухін під ОРХ розуміє опис системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, які здійснюються із застосуванням оперативних і оперативно-технічних засобів з метою припинення правопорушень і в інтересах кримінального судочинства, а так само одержання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави<sup>4</sup>.

В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков та В.В. Матвійчук за-

---

<sup>1</sup> Шелухин Н.Л. Оперативно-розыскная характеристика. Понятие и составляющая / Н.Л. Шелухин // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ : науково-теор. журнал. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. – Спец. вип. № 2 : у 4-х ч. – Ч. 2 : Проблеми вдосконалення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ у напрямку боротьби з організованою злочинністю. – С. 54–55.

<sup>2</sup> Пчолкін В.Д. Поняття характеристики злочинів у теорії оперативно-розшукової діяльності / В.Д. Пчолкін // Вісник Луганської акад. внутр. справ. – 2004. – Спец. вип. № 2. – Ч. 1. – С. 76.

<sup>3</sup> Дідоренко Е.О. Методологічні проблеми оперативно-розшукової діяльності як окремої галузі наукового знання / Дідоренко Е.О., Бараненко Б.І. // Вісник ЛАВС МВС ім. 10-річчя незалежності України. Методологічні проблеми теорії і практики ОРД у сучасних умовах. Спец. вип. – 2004. – С. 10.

<sup>4</sup> Шелухин Н.Л. Оперативно-розыскная характеристика. Понятие и составляющая / Н. Л. Шелухин // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ : науково-теор. журнал. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. – Спец. вип. № 2 : у 4-х ч. – Ч. 2 : Проблеми вдосконалення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ у напрямку боротьби з організованою злочинністю. – С. 55–56.

значають, що під оперативно-розшуковою характеристикою злочинів слід розуміти сукупність відомостей, що характеризують ознаки, властиві певним видам злочинів, знання яких сприяє їх попередженню, виявленню та розкриттю, шляхом використання цих відомостей для моделювання і прогнозування дій правопорушників, висування версій, визначання напрямків пошуку джерел доказів (особливо на початковому етапі виявлення злочину в умовах дефіциту інформації), що дозволяє найбільш ефективно використовувати сили і засоби ОРД, вчасно проводити необхідні ОРЗ<sup>1</sup>.

В.Л. Ортинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов та А.В. Баб'як, розглядаючи зміст оперативно-розшукової характеристики злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства, зазначають, що вона складається із системи впорядкованих і взаємопов'язаних ознак кримінально-правового, кримінологічного, криміналістичного та інших параметрів, які акумулюють загальні ознаки цього виду (групи) злочинів, що є основою розробки типових рекомендацій щодо викриття осіб, причетних до вчинення злочинів у бюджетній сфері<sup>2</sup>.

ОРХ злочинів включає до свого змісту класифікацію злочинів. Класифікувати злочини означає розподіляти їх на окремі групи за специфічними ознаками, істотними для ОРД, на підставі яких можна відрізнити одні групи від інших. При цьому оптимальна класифікація злочинів передбачає правильне вирішення питання про підстави класифікації, тобто класифікаційні ознаки. Так, кримінально-правова класифікація здійснюється відповідно до статей КК і дає лише загальне уявлення про характер і види злочинів, що вчиняються в певній сфері. Проте вона не може забезпечити врахування всіх особливостей злочинних діянь, що мають істотне значення для їх виявлення та розкриття<sup>3</sup>.

В.В. Коряк у своєму дисертаційному дослідженні розглядав елементи оперативно-розшукової характеристики хабарництва у сфері державних закупівель, серед яких ним виділено: способи вчинення хабарництва у сфері державних закупівель; класифікацію осіб, які вчиняють хабарництво у сфері державних закупівель; сфери, які більшою мі-

---

<sup>1</sup> Некрасов В.А. Розкриття злочинів у сфері виготовлення та збуту алкогольних напоїв : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков, В.В. Матвійчук. – Одеса : Юрид. літ., 2009. – С. 16.

<sup>2</sup> Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства : навч. посібник / В.Л. Ортинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов, А.В. Баб'як. – Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2009. – С. 32–33.

<sup>3</sup> Некрасов В.А. Розкриття злочинів у сфері виготовлення та збуту алкогольних напоїв : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков, В.В. Матвійчук. – Одеса : Юрид. літ., 2009. – С. 16.

рою уражені хабарництвом у сфері державних закупівель<sup>1</sup>.

В.Р. Сливенко, розглядаючи питання оперативно-розшукової характеристики злочинів у сфері державних закупівель, виділяє такі її елементи: класифікація злочинів за особами, які їх вчиняють; основні способи та схеми вчинення злочинів; характеристика осіб, які вчиняють злочини у сфері державних закупівель<sup>2</sup>.

С.В. Нагачевський у своєму дисертаційному дослідженні, розглядаючи оперативно-розшукову характеристику злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель, виділяє такі її елементи: стан, структура та динаміка, спосіб підготовки, вчинення та приховування зазначених злочинів; характеристика службових осіб, що вчиняють злочини у зазначеній сфері<sup>3</sup>.

Пропонуємо виділити елементи оперативно-розшукової характеристики злочинів у сфері державних закупівель на основі загальних елементів оперативно-розшукової характеристики злочинів, запропонованих К.В. Антоновим. Даючи оперативно-розшукову характеристику злочинних посягань на економічну безпеку, він виділяє такі її складові<sup>4</sup>:

- кримінально-правова (предмет злочинного посягання, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона);
- кримінологічна (стан, динаміка, форми прояву злочину, особа злочинця, причини та умови, які сприяють скоєнню злочину);
- криміналістична (типові та оригінальні способи скоєння та маскування злочину, сліди скоєння злочину).

Як нами вже зазначалося, під злочинами, що вчиняються під час проведення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, слід розуміти суспільно небезпечні діяння, передбачені кримінальним законом, вчинені з порушенням встановлених законодавством України процедур закупівлі за державні кошти.

На сьогодні спостерігаються численні факти проведення фіктивних конкурсних торгів та торгів за завищеними цінами, монополістич-

---

<sup>1</sup> Коряк В.В. Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Коряк. – К., 2012. – 19 с.

<sup>2</sup> Сливенко В.Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.Р. Сливенко. – К., 2012. – 20 с.

<sup>3</sup> Нагачевський С.В. Оперативно-розшукове виявлення та документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / С.В. Нагачевський. – Львів, 2013. – 20 с.

<sup>4</sup> Антонов К.В. Особливості оперативно-розшукової характеристики економічних злочинів // Вісник Львівського ін-ту внутр. справ. – 2003. – № 3. – С. 5.

ної змови учасників, просування на ринок «своїх» або фіктивних фірм, існування системи «відкатів» та так званого «кумівства»<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що досліджуваний нами вид кримінальної діяльності пов'язаний з учиненням безлічі різних злочинів. Усі ці злочини переважно інтегруються в організованій злочинній діяльності, яка характеризується єдністю умислу її учасників, погодженістю способів, методів і засобів їх підготовки, учинення та приховування.

Проаналізувавши злочини, які вчиняються у сфері державних закупівель, можна дійти висновку, що більшість із них вчиняються за допомогою корупційних зв'язків та схем. Останнім часом вчені-юристи, які займаються дослідженням кримінології, все частіше виділяють поняття «корупційна злочинність»<sup>2</sup>.

Сучасними формами (прояву) корупції вважаються: «хабарництво, фаворитизм, кумівство, протекціонізм, лобізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів і фондів, незаконна приватизація, незаконна підтримка та фінансування політичних структур (партій та ін.), вимагання, надання пільгових кредитів, замовлень (використання особистих контактів для отримання доступу до громадських ресурсів – товарів, послуг, джерел доходу привілеїв)»<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що КК України немає поняття «корупційного злочину». Але розглянувши кримінальне законодавство інших країн, можна дійти висновку, що до таких злочинів можна віднести злочини Розділу XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Зокрема, зазначеної думки дотримуються й деякі вчені-кримінологи, а саме: Ю.І. Дмитрик, Д.І. Йосифович, І.В. Красницький, С.І. Мельник, Є.В. Пряхін, С.В. Якімова<sup>4</sup>. Наприклад, більшість злочинів, передбачених зазначеним вище розділом КК України, у Республіці Казахстан визначаються Главою 13 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, яка має назву «Корупційні злочини проти інтересів державної служби та

---

<sup>1</sup> Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері : метод. рекомендації / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К. : МВС України, 2009. – С. 181.

<sup>2</sup> Протидія корупційній злочинності в Україні : навч. посібник / Ю.І. Дмитрик, Д.І. Йосифович, І.В. Красницький та ін. ; за заг. ред. І.В. Красницького. – Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 308 с.

<sup>3</sup> Леденева А. Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе / А. Леденева // Неформальная экономика: Россия и мир. – М. : Логос, 1999. – С. 111–124.

<sup>4</sup> Протидія корупційній злочинності в Україні : навч. посібник / Ю.І. Дмитрик, Д.І. Йосифович, І.В. Красницький та ін. ; за заг. ред. І.В. Красницького. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 104.

державного управління»<sup>1</sup>.

Окрім того, вчені-кримінологи, крім вищезазначених злочинів, відносять до корупційних злочини, передбачені ст.ст. 191, 372, 375 та 423 КК України<sup>2</sup>.

Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що злочини у сфері державних закупівель можна віднести до «корупційних злочинів»<sup>3</sup>.

Незважаючи на те, що останнім часом у наукових колах все більше уваги приділяється питанням протидії злочинам у сфері державних закупівель, зокрема й питанню оперативно-розшукової характеристики таких злочинів, на нашу думку, рівень наукових розробок у визначенні елементів оперативно-розшукової характеристики таких злочинів ще недостатній.

Для опрацювання моделі оперативно-розшукової протидії злочинам у сфері державних закупівель необхідно проаналізувати та класифікувати ці злочини та виділити ті, які найчастіше вчиняються.

На наш погляд, класифікувати злочини у сфері державних закупівель можна за такими критеріями, які слід враховувати при організації їх виявлення та документування [59, с. 13–14]:

1. Злочини, що вчиняються посадовими особами підприємств-постачальників (учасника торгів):

– злочини, які передують укладанню договору поставки (виконання робіт або послуг): «Шахрайство» (ст. 190 КК України); «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів» (ст. 358 КК України); «Службове підроблення» (ст. 366 КК України); «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4 КК України); «Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України).

– злочини, які вчиняються під час виконання договірних зобов'язань: «Шахрайство» (ст. 190 КК України); «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим станови-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 168-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.kz/211944-ugolovnyjj-kodeks-rk-2011.html>.

<sup>2</sup> Протидія корупційній злочинності в Україні : навч. посібник / Ю.І. Дмитрик, Д.І. Йосифович, І.В. Красницький та ін. ; за заг. ред. І.В. Красницького. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 104–105.

<sup>3</sup> Дараган В.В. Преступления в сфере государственных закупок как разновидность коррупционных преступлений / В.В. Дараган // Деятельность органов государственной власти по противодействию организованной преступности : матер. V Междунар. научно-практ. интернет-конф. Екатеринбург, 26 марта – 3 апреля 2013 г. / отв. ред. Ю.А. Воронин, С.И. Вейберг. – Екатеринбург : Уральский ин-т – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2013. – С. 41.

щем» (ст. 191 КК України); «Фіктивне підприємництво» (ст. 205 КК України); «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів» (ст. 358 КК України); «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 КК України); «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 364-1 КК України); «Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 365-1 КК України); «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (ст. 365-2 КК України); «Службове підроблення» (ст. 366 КК України); «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4 КК України); «Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України).

2. Злочини, що вчиняються посадовими або матеріально відповідальними особами підприємств замовника:

– злочини, які передують укладанню договору поставки (виконання робіт або послуг): «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);

– злочини, які вчиняються під час виконання договірних зобов'язань: «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191 КК України); «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» (ст. 210 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).

*Кримінально-правова складова*

Предмет злочинного посягання: державні (бюджетні) кошти.

Суб'єкт:

– загальний (ст.ст. 190, 191, 205, 358, 369 КК України) – осудна приватна особа, яка досягла 16-річного віку;

– спеціальний (ст.ст. 191, 205, 210, 364, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-4 КК України) – службові особи – особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують вищевказані обов'язки<sup>1</sup>.

Суб'єктивна сторона:

- прямий умисел (ст. 205, 366, 369 КК України);
- прямий умисел і корисливий мотив (ст.ст. 190, 191, 364, 365-2, 368, 368-2, 368-4 КК України);
- непрямий умисел (з необережності) (367 КК України).

*Кримінологічна складова*

Стан. Процес проведення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти на сьогодні є занадто криміналізованим та серйозним джерелом корупції. Слід зазначити, що офіційні статистичні дані про злочини у сфері державних закупівель не відображають реального стану справ боротьби зі злочинністю у цій сфері. Більшість таких злочинів мають латентний характер. Зазначену думку підтримують й інші науковці, зокрема В.В. Коряк<sup>2</sup>.

Особа злочинця. З боку замовників торгів. Службові та матеріально відповідальні особи підприємств замовника, що проводять процедури конкурсних торгів або здійснюють приймання товарів, робіт і послуг.

Дані злочини, як правило, вчиняються членами комітетів з конкурсних торгів, особами, які здійснюють приймання товарів, або керівниками відокремлених структурних підрозділів підприємств, які досконало володіють знаннями щодо проведення процедур закупівель за державні кошти, окрім цього, на деяких великих державних підприємствах існують внутрішні накази, які регулюють дані питання і, як правило, вони повністю відповідають вимогам вищезазначеного Закону.

З боку учасників конкурсних торгів та постачальників. Службові та матеріально відповідальні особи підприємств постачальників (учасників торгів).

---

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> Коряк В.В. Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Коряк. – К., 2012. – 19 с.



Дані злочини, як правило, вчиняються керівниками підприємств постачальників (учасників торгів) або довіреними особами<sup>1</sup>. Здебільшого ці особи мають вищу освіту та володіють спеціальними знаннями щодо предмета закупівлі (товарів, робіт і послуг). Також вказані особи володіють певними знаннями та навичками щодо способів приховування недоліків наданих послуг.

Наведемо зведені дані анкетного вивчення справ кримінального провадження (кримінальних справ) про злочини у сфері державних закупівель на підприємствах залізничного транспорту. Злочини зазначеної категорії на підприємствах залізничного транспорту вчиняються здебільшого чоловіками (77 % злочинців) віком від 25 до 50 років (71 % злочинців), що мають вищу освіту (75 % злочинців)<sup>2</sup>. Щодо загальної характеристики таких злочинців, серед осіб, які вчиняють злочини у сфері державних закупівель, 57 % становлять чоловіки і 43 % жінки віком 30–45 років, 79,8 % яких мають вищу освіту<sup>3</sup>. Що стосується осіб, які займаються отриманням неправомірної вигоди, слід зазначити, що осіб чоловічої статі серед хабарників майже удвічі більше, ніж жіночої (62,7 % проти 37,3 %)<sup>4</sup>.

Причини та умови, які сприяють скоєнню злочину. Причини та умови, які сприяють скоєнню економічних злочинів, є досить численними, різноманітними і зумовлені відповідними змінами у соціально-економічному житті суспільства<sup>5</sup>.

Проведений аналіз справ кримінального провадження (кримінальних справ), а також наукових розробок з даної проблематики дозволив дійти висновку, що основними причинами та умовами, які сприяють вчиненню злочинів у сфері державних закупівель, є такі: високий рівень корупції серед розпорядників державних коштів; недосконалість законодавства, яке регулює питання закупівель товарів, робіт і

---

<sup>1</sup> У даному випадку під довіреною особою розуміється особа, якій згідно з чинним законодавством надано право представляти інтереси суб'єкта підприємницької діяльності.

<sup>2</sup> Дараган В.В. Розкриття викрадань державних коштів при проведенні закупівель товарів та виконанні робіт (послуг) на підприємствах залізничного транспорту : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Дараган. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.

<sup>3</sup> Сливенко В.Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.Р. Сливенко. – К., 2013. – 20 с.

<sup>4</sup> Коряк В.В. Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Коряк. – К., 2012. – 19 с.

<sup>5</sup> Титаренко О.О. Кримінологічна характеристика та протидія економічним злочинам у вугільній промисловості : монографія. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. – 2008. – С. 60.

послуг за державні кошти; відсутність надійного механізму притягнення до відповідальності за порушення законодавства, що регулює питання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; низький рівень контролю з боку контролюючих органів за законністю проведення конкурсних торгів; недоліки в організації і функціонуванні органів внутрішніх справ (кадрові прорахунки, низький рівень матеріального забезпечення, відсутність чіткого розмежування обов'язків щодо оперативного обслуговування); відсутність об'єктивних критеріїв оцінки витрат на проведення державної закупівлі; відсутність у працівників правоохоронних органів певних специфічних знань, які притаманні сфері державних закупівель; відсутність чіткого механізму взаємодії між контролюючими органами; відсутність у оперативних працівників можливості доступу до мережі Internet.

#### *Криміналістична складова*

Типові способи вчинення злочину. При вивченні матеріалів справ кримінального провадження (кримінальних справ) нами були виявлені найбільш типові і поширені способи вчинення злочинів у сфері державних закупівель. Розглянемо основні з них.

З боку замовників торгів:

- визначення переможцем учасника, який не відповідає кваліфікаційним критеріям;
- проведення оцінки пропозицій конкурсних торгів всупереч переліку критеріїв та методиці;
- закупівля товарів, робіт або послуг за завищеними цінами; здійснення державної закупівлі без проведення процедур, передбачених законодавством, якщо сума договору перевищує встановлену законодавством межу;
- незаконний поділ замовником предмета закупівлі на частини з метою уникнення процедур, передбачених законодавством;
- здійснення закупівлі непридатних до використання або експлуатації устаткування, товарно-матеріальних цінностей;
- оплата зобов'язань за укладеним за результатами конкурсних торгів договором, що перевищує граничні суми витрат;
- невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків щодо прийняття товарів, робіт та послуг за кількістю та якістю;
- невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків щодо проведення процедури конкурсних торгів;
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою замовника за виконання чи невиконання

будь-якої дії в інтересах учасника процедури закупівлі щодо участі у конкурсних торгах;

– підписання службовою особою замовника завідомо неправдивого акта виконаних робіт.

З боку учасників торгів та постачальників:

– штучне збільшення цін на предмет закупівлі шляхом використання посередницьких структур між його виробниками та кінцевим споживачем;

– підроблення документів пропозиції конкурсних торгів, а саме: надання учасником торгів недостовірної інформації щодо його відповідності встановленим кваліфікаційним критеріям проведення конкурсних торгів;

– пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі замовника за забезпечення перемоги в конкурсних торгах;

– підробка документів поставки з метою отримання грошових коштів у судовому порядку;

– створення суб'єкта підприємницької діяльності з метою отримання коштів по договору, не виконуючи при цьому умов зазначеного договору;

– реалізація замовнику недоброякісної, тобто такої, що не відповідає встановленим стандартам, нормам, правилам і технічним умовам, або некомплектної продукції та товарів;

– підробка документів, що підтверджують якість продукції, яка постачається; пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі замовника за здійснення прийому неякісного товару.

Маскування та приховування злочину. Р.С. Белкін називає такі способи приховування злочинів: 1) утаювання інформації та/або її носіїв; 2) знищення інформації та/або її носіїв; 3) маскування інформації та/або її носіїв; 4) фальсифікація інформації та/або її носіїв; 5) змішані способи (інсценування)<sup>1</sup>.

Здебільшого злочини, що вчиняються під час проведення державних закупівель, не є поодинокими. Як правило, це кілька злочинів, які, у свою чергу, поділяються на основні (спрямовані на заволодіння державними коштами) та підпорядковані – своєрідні етапи досягнення мети основного злочину (можуть використовуватися з метою приховування основного злочину). З метою приховування основного злочину підпорядковані можуть вчинятися як перед вчиненням основного зло-

---

<sup>1</sup> Белкин Р.С. Курс криминалистики: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. – 3-х т. / Белкин Р.С. – М. : Юристъ, 1997. – Т. 3. – С. 368–369.

чину, так і після його вчинення. Як правило, ті злочини, які вчиняються після основного злочину, спрямовані саме на приховування<sup>1</sup>.

Зазвичай для приховування основних злочинів, що вчиняються під час проведення державних закупівель, скоюються такі злочини:

– які передують основному злочину: підроблення учасником документів пропозиції конкурсних торгів; пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі замовника представнику комітету з конкурсних торгів; створення фіктивного підприємства;

– які вчиняються після скоєння основного злочину: пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі замовника постачальником за постачання неякісної продукції; підробка документів, що підтверджують якість продукції, яка постачається; підробка документів, що підтверджують факт поставки.

Сліди скоєння злочину. Як правило, сліди злочинів економічної спрямованості мають своє відображення у різного роду документах з підприємницької діяльності.

У злочинах, які вчиняються під час проведення державних закупівель, такі документи можуть використовуватися як засіб вчинення злочину, так і зберігати на собі його сліди.

Здебільшого це такі категорії документів: документи пропозиції конкурсних торгів; документи бухгалтерського обліку і звітності; установчі документи суб'єктів підприємницької діяльності; банківські документи; електронні документи; касові документи; документи, що свідчать про зайняття певним видом підприємницької діяльності, або такі, що надають право на зайняття певними видами господарської діяльності, та ін.

Враховуючи вищевикладене можна дійти висновку, що злочини у сфері державних закупівель мають свої особливі риси, виражені у різного роду ознаках (кримінально-правових, криміналістичних, кримінологічних), які складають ОРХ зазначених злочинів. Знання таких ознак надає оперативному працівнику змогу прийняти правильне рішення щодо проведення тих оперативно-розшукових заходів, які забезпечать ефективно виявлення та документування злочинів зазначеної категорії.

Охарактеризувавши питання теорії і практики протидії злочинам у сфері державних закупівель, можемо перейти до розгляду наступного розділу, в якому буде висвітлено узагальнення передового досвіду щодо попередження та виявлення злочинів у сфері державних закупівель.

---

<sup>1</sup> Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам під час проведення державних закупівель на підприємствах залізничного транспорту / В.В. Коряк, В.Р. Сливенко, В.І. Василюк, В.П. Сокірко, В.В. Дараган ; за заг. ред. О.М. Джузи. – К., 2011. – С. 29–30.

## **Розділ 2**

### **УЗАГАЛЬНЕННЯ ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

#### **2.1. Оперативне обслуговування сфери державних закупівель підрозділами ДСБЕЗ МВС України**

Згідно з п. 5.4. Положення про управління (відділ) державної служби боротьби з економічною злочинністю головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, затвердженого наказом МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України», У(В)ДСБЕЗ відповідно до покладених на неї завдань повинна здійснювати інформаційно-аналітичну роботу, накопичувати й аналізувати інформацію про оперативну обстановку, що склалася на території обслуговування, планувати роботу, здійснювати розстановку і комплексне використання сил та засобів<sup>1</sup>.

Для забезпечення вирішення завдань, що стоять перед оперативними підрозділами, останні повинні здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою своєчасного одержання початкових відомостей про злочини, що готуються та вчиняються, а також про осіб, причетних до неочевидних злочинів (тобто вести оперативний пошук осіб і фактів, що викликають оперативний інтерес).

Оперативне обслуговування, як об'єкт наукового дослідження, розглядалося в роботах К.В. Антонова, В.М. Атмажитова, Д.В. Гребельського, В.П. Захарова, М.В. Крестинського, О.Г. Лекаря, А.М. Лисенка, В.А. Некрасова, Д.Й. Никифорчука, С.В. Обшалова, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Ортинського, М.М. Перепелиці, І.А. Федчака, І.Р. Шинкаренко та інших вчених-дослідників.

Окремі аспекти оперативного обслуговування різних сфер економіки розглядалися у працях А.В. Баб'яка, А.А. Галючека, В.В. Єфімова,

---

<sup>1</sup> Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 3 вересня 2012 р. № 769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

В.Ю. Журавльова, О.Ю. Заблоцької, О.В. Захарової, Є.В. Коваленка, В.П. Кушпіта, І.М. Ніщета, Г.А. Панфілова, С.В. Пенькова, В.П. Сапальова, М.В. Стацака, О.Є. Судакова, В.П. Хоменка, В.В. Шендрика.

Ми схильні підтримувати думку А.В. Баб'яка, який зазначає, що зміст оперативного обслуговування умовно можна розділити на ряд взаємопов'язаних елементів: рівень оперативного обслуговування; види (принципи) оперативного обслуговування; початковий аналіз стану оперативної обстановки; режим оперативного обслуговування; розстановка оперативних джерел інформації; організація функціонування джерел гласної інформації (взаємодія з різноманітними суб'єктами, які володіють інформацією, що становить інтерес); документальне оформлення результатів діяльності з оперативного обслуговування<sup>1</sup>.

Значна кількість злочинів у сфері державних закупівель залишається невідомою для правоохоронних органів. Однією з умов покращення боротьби зі злочинністю у цій сфері є удосконалення організації оперативного обслуговування.

Оперативне обслуговування має свої тактичні й організаційні особливості.

Тактичний аспект оперативного обслуговування розкривається в інформаційному забезпеченні правоохоронних органів.

Ефективна діяльність співробітника ДСБЕЗ щодо виявлення, запобігання й документування злочинів у сфері державних закупівель неможлива без якісно організованого інформаційного забезпечення.

У той же час держава обмежує право отримання такої інформації оперативними підрозділами. Так, п. 17 ст. 11 ЗУ «Про міліцію» надано право одержувати безперешкодно і безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції<sup>2</sup>. І більшість підприємств користуються данною нормою, вказуючи на факт відсутності кримінального провадження або оперативно-розшукової справи. Але в більшості випадків (по справах економічної спрямованості) така інформація і є підставою для відкриття кримінального провадження або відкриття провадження по ОРС.

---

<sup>1</sup> Баб'як А.В. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері : навч. посібник / Баб'як А.В., Живко З.Б., Йосипів А.О., Марко С.І., Назар Ю.С. – Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2010. – С. 108.

<sup>2</sup> Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

Важливим питанням у здійсненні оперативного обслуговування є його організаційний аспект. Аналіз наукових досліджень, а також дослідження думок практичних працівників, дозволяє виділити організаційні питання, що, як правило, виникають під час організації оперативного обслуговування сфери державних закупівель: встановлення рівнів оперативного обслуговування; встановлення режиму оперативного обслуговування; документальне оформлення результатів діяльності оперативного обслуговування; раціональне розміщення осіб, залучених до негласного співробітництва, та забезпечення функціонування джерел гласної інформації; забезпечення оперативного працівника оперативною й іншою технікою.

Рівнем оперативного обслуговування визначається, який підрозділ ДСБЕЗ (відповідно до свого ієрархічного положення) буде обслуговувати той чи інший об'єкт (сферу, галузь). На сьогоднішній день між підрозділами ДСБЕЗ немає чіткого розмежування об'єктів обслуговування сфери закупівель. Проведений аналіз діяльності підрозділів ДСБЕЗ дозволив дійти висновку, що у сфері державних закупівель доцільним було б встановлення таких рівнів оперативного обслуговування:

- підрозділи Департаменту ДСБЕЗ – закупівля товарів, робіт і послуг міністерствами та відомствами, а також великими державними підприємствами;
- відділи ДСБЕЗ при ГУМВС України – закупівля товарів, робіт і послуг комітетами з конкурсних торгів облдержадміністрацій;
- сектори ДСБЕЗ міськрайлінвідділів – закупівля товарів, робіт і послуг державними підприємствами та бюджетними організаціями, які розташовані на території обслуговування відповідних оперативних підрозділів.

Такий підхід дозволяє уникнути дублювання в роботі різних підрозділів ДСБЕЗ. Наведений перелік є орієнтовним, тому у разі зміни оперативної обстановки до нього можуть вноситися відповідні корективи.

З метою контролю, відслідковування, аналізу, оцінки й прогнозування оперативної обстановки на території оперативного обслуговування, у галузях економіки, на об'єкті або групі об'єктів обслуговування, за лінією роботи (виду кримінального правопорушення або окремого напрямку оперативно-службової діяльності) заводяться спеціальні справи, передбачені відомчими наказами МВС України.

На нашу думку, зазначені вище справи для забезпечення якісного оперативного обслуговування процесів державних закупівель повинні складатися з таких частин, на кожен з яких ведеться окрема папка:

*1. Інформація про об'єкт (галузь):* нормативно-правові акти органів державної влади, які регулюють питання сфери державних закупівель (не обов'язково усі, але список таких актів повинен міститися обов'язково); відомчі нормативно-правові акти, які регулюють питання сфери закупівель; інформація про об'єкт обслуговування: відомості про начальника, його заступників, головного інженера, комірника; відомості про склад комісії по вхідному контролю; при наявності об'єктів громадського харчування, відомості про завідуючого; копії договорів на закупівлю товарів, робіт і послуг (не обов'язково усі, але список таких договорів із зазначенням: № договору, дати укладання, назви організації, з якою укладено договір, предмета договору та суми, повинен міститися обов'язково); копії рішень про утворення комітетів з конкурсних торгів; копії сертифікатів чи свідоцтв, які підтверджують проходження членами комітету з конкурсних торгів навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель; копії річних планів державних закупівель.

*2. Матеріали, які характеризують криміногенну обстановку:* відомості щодо зловживань у сфері державних закупівель; матеріали про злочини, пов'язані з проведенням державних закупівель, та осіб, які їх скоїли; відомості про осіб, що можуть скоїти злочини, та осіб, які стоять на профілактичному обліку; копії документів, складених контролюючими органами за результатами перевірки сфери державних закупівель; дані про рекламації, претензії, скарги, арбітражні суперечки; довідки про найбільш криміногенні ділянки; копії заяв і повідомлень громадян (посадових осіб) про правопорушення у сфері державних закупівель; орієнтування інших оперативних підрозділів.

*3. Наявність сил і засобів, які мають оперативні працівники (підрозділ) на об'єкті:* схеми розміщення осіб, залучених до негласного співробітництва; список співробітників ОВС (інших оперативних підрозділів), з якими здійснюється взаємодія.

*4. Результати роботи працівника ДСБЕЗ:* матеріали перевірок; копії повідомлень осіб, з якими налагоджено негласне співробітництво (з довідками перевірок); копії повідомлень, інформацій, направлених оперативним працівником адміністрації об'єкта обслуговування; довідки, рапорти про результати проведених заходів; звіти про результати роботи; звіти про стан оперативної обстановки.

Такий порядок накопичення матеріалів у справах дозволяє оперативному працівнику швидше зорієнтуватися у документах, а при ознайомленні працівників інших оперативних служб і слідчих органів з документацією перших двох розділів – дотримуватися конспірації у частині документів, розміщених у інших розділах.



Складовою організації оперативного обслуговування є утворення підрозділами ДСБЕЗ на об'єктах, що обслуговуються, оперативних позицій. Тобто забезпечення якісного перекриття даних об'єктів особами, які конфіденційно співробітничать з оперативними підрозділами. Зазначені особи відіграють чималу роль у процесі отримання первинної інформації про злочини у сфері державних закупівель.

Згідно з пунктом 14 статті 8 ЗУ «Про ОРД», оперативні підрозділи для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності мають право використовувати конфіденційне співробітництво<sup>1</sup>.

Діяльність таких осіб у першу чергу повинна бути направлена на збір інформації про злочини, які готуються, вчиняються або вже вчинені. Але в деяких випадках, на нашу думку, таких осіб доцільно використовувати і для отримання «загальновідомої»<sup>2</sup> інформації. Так, наприклад, в умовах, коли адміністрація об'єкта обслуговування відмовляється надавати інформацію щодо процесів державних закупівель, одним з ефективних засобів отримання такої інформації є негласні співробітники.

Але підібрати кандидата на конфіденційне співробітництво серед працівників, які мають певне відношення до сфери державних закупівель, дуже важко.

Кількість негласних співробітників, що залучені для виконання завдань оперативного обслуговування, повинна визначатися, на нашу думку, з огляду на стан оперативної обстановки на об'єктах, що обслуговуються.

Як показало вивчення практичного досвіду та наукового підґрунтя, до джерел гласної інформації про стан оперативної обстановки у сфері державних закупівель можна віднести такі: голови комітетів з конкурсних торгів (адміністрація об'єктів) – відомості про проведення торгів, відомості про учасників, та інше; державні контролюючі органи – у процесі перевірок найчастіше виявляються різні порушення і зловживання, що дозволяють створити картину стану оперативної обстановки; правоохоронні органи (органи прокуратури, суду, податкової міліції) – мають інформацію про порушення і зловживання на об'єкті; представники учасників процедури закупівель; засоби масової інформації – в матеріалах журналістських розслідувань містяться відомості про стан

---

<sup>1</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> У даному випадку під «загальновідомою» розуміється інформація, до якої має доступ пене коло осіб. Це можуть бути: положення наказів керівництва об'єкта обслуговування; зміст інструкцій по здійсненню вхідного контролю, зміст посадових інструкцій та ін.

оперативної обстановки; інформаційні масиви мережі Internet.

Одним з основних видів інформації, що надходить до оперативного працівника під час оперативного обслуговування, є повідомлення про чинники, які зумовлюють учинення економічних злочинів. Як відомо, загальний зміст профілактики – виявлення та усунення причин та умов, що сприяють скоєнню злочинів. Учені мають різні погляди щодо того, чи входить до складу оперативного обслуговування профілактична діяльність.

На нашу думку, діяльність із виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, повинна входити до складу оперативного обслуговування, адже якісне здійснення оперативного обслуговування вже само по собі є профілактикою злочинів та правопорушень. Навіть спілкування оперативного працівника ДСБЕЗ з адміністрацією об'єкта обслуговування з питань державної закупівлі вже є профілактикою. Або ознайомлення працівників ДСБЕЗ з документацією пропозиції конкурсних торгів, одразу після процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів (до укладення договору) дає свої результати, хоча б у тому, що члени комітету з конкурсних торгів, перевіряючи пропозиції конкурсних торгів, будуть більш прискіпливо ставитися до таких документів та відповідності учасника кваліфікаційним критеріям.

У такий спосіб під час оперативного обслуговування підрозділи ДСБЕЗ та інші оперативні підрозділи, хоча й частково, але виконують оперативно-профілактичну функцію. Зокрема 84 % респондентів зазначили, що під час оперативного обслуговування вони виконують профілактичні функції.

Окрім того, згідно з положеннями п. 1 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ОРД», одним із обов'язків підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, є вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснення профілактики правопорушень<sup>1</sup>.

Правильне вирішення питань, що виникають у ході організації оперативного обслуговування<sup>2</sup>, забезпечує залучення як суб'єктів зазначеної діяльності найкваліфікованішого оперативного складу підрозділів ДСБЕЗ; сприяє оптимальному використанню сил і засобів боротьби зі

---

<sup>1</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> Шендрик В.В. Попереджувальна робота на об'єктах оперативного обслуговування / В. В. Шендрик // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 834–840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11svvooo.pdf>.

злочинністю, виключає можливість дублювання пошукових та інших заходів, невиправданого витребування оперативної інформації тощо; надає можливість для своєчасного прийняття організаційних рішень; дозволяє впорядковувати контакти працівників підрозділів ДСБЕЗ з адміністрацією і трудовими колективами об'єктів економіки, з працівниками інших оперативних підрозділів та контролюючих органів; сприяє «оздоровленню» оперативної обстановки шляхом провадження оперативно-профілактичних заходів; значною мірою усуває небезпеку виникнення психологічних бар'єрів між працівниками підрозділів ДСБЕЗ і посадовими особами об'єктів обслуговування.

Узагальнена і комплексно проаналізована інформація становить основу для прийняття рішень: про режим оперативного обслуговування окремих об'єктів; про необхідність створення (поліпшення) оперативних позицій на окремих об'єктах; про проведення комплексних профілактичних або інших операцій; про здійснення оперативно-розшукових заходів у межах оперативно-розшукової справи.

Таким чином, завдання оперативного обслуговування співробітниками ДСБЕЗ сфери державних закупівель вирішується за рахунок використання різних джерел оперативної інформації, застосування методів економічного аналізу і кримінальної статистики, що дозволяє оперувати сукупністю інформаційних даних для прийняття правильних та своєчасних рішень щодо оперативного обслуговування, що, у свою чергу, дає підґрунтя для раціонального планування оперативної роботи

Для якісного забезпечення оперативного обслуговування сфери державних закупівель оперативному працівнику, який відповідає за зазначену лінію роботи, необхідно здійснювати постійне оперативне супроводження процесів закупівель за державні кошти.

Чималу роль в оперативному супроводженні процесів закупівель за державні кошти відіграє забезпечення оперативного працівника оперативною й іншою технікою. Окрім того, для якісного супроводження процесів державних закупівель оперативному працівнику, який відповідає за даний напрямок роботи, просто необхідно користуватися ресурсами глобальної мережі Internet.

Тому пропонуємо розглянути зазначені питання у наступному підрозділі.

## **2.2. Використання сучасної техніки та ресурсів глобальної мережі Internet під час оперативного супроводження процесів закупівель за державні кошти підрозділами ДСБЕЗ МВС України**

Ефективність діяльності оперативних підрозділів ОВС значною мірою залежить від інформаційного забезпечення. Чималу роль в оперативному супроводженні процесів закупівель за державні кошти відіграє забезпечення оперативного працівника оперативною й іншою технікою.

Так, на нашу думку, суттєво підвищується якісний рівень оперативного супроводження процесів закупівель за державні кошти за наявності в оперативного працівника портативного персонального комп'ютера, що дає змогу створювати бази даних отриманої інформації, доступ до якої можна здійснити в будь-якому місці. Також такий комп'ютер дає змогу власнику виходити в мережу Internet, де оперативний працівник має можливість отримати велику кількість первинної інформації щодо процесів закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, починаючи з нормативно-правових актів, що регулюють питання закупівель за державні кошти, і закінчуючи конкретною інформацією про злочини, які вчиняються при проведенні закупівель (таку інформацію можна знайти на відповідних веб-форумах). Ідеальними в цьому відношенні є так звані «Нетбуки». Доступ до мережі Internet може здійснюватися за допомогою вбудованого в Нетбук адаптера Wi-Fi, через точки доступу, які останнім часом є дуже поширеними у великих містах і їх кількість постійно зростає.

Також для виходу в Internet можна використовувати 3G-модем, але в такому випадку виникають додаткові витрати, пов'язані з оплатою обсягу отриманої інформації (сума за одиницю отриманої інформації залежить від обраного оператора та тарифного плану, деякі оператори мають безлімітні тарифи).

Часто буває так, що при проведенні перевірки документів пропозиції конкурсних торгів необхідно зробити копіювання документів, однак на об'єкті перевірки відсутній ксерокс (або він несправний), у таких випадках ефективно використовувати «кишеньковий» сканер.

Для цього ідеально підходять сканери «DocuPen» американської компанії «PLANon System Solution», які зовні схожі на звичайну авторучку. Такий сканер є дуже корисним, портативним і легким пристроєм, здатним усього за чотири секунди відсканувати сторінку формату А4, що містить як текст, так і кольорові зображення. При цьому користувач

має можливість самостійно вибирати режим функціонування апарата (чорно-білий або кольоровий), установлювати параметр передачі кольору (12 або 24 біт), а також підбирати підходяще розрізнення (від 100 до 400 dpi). Міні-сканер обладнаний спеціальною панеллю з кнопками, розташованою на одному з його кінців. Там же знаходиться й індикатор, що сигналізує про стан заряду батареї. Батарея сканера автоматично заряджається щоразу, коли сканер підключається до комп'ютера через USB-порт для перенесення відсканованого матеріалу.

Найголовнішою відмінною рисою даного сканера є те, що устрій дозволяє сканувати сторінку цілком по всій її ширині, у той час як інші подібні пристрої або здійснюють порядкове сканування, або запам'ятовують виведений користувачем рукописний текст, або взагалі вимагають обов'язкової наявності з'єднання з комп'ютером. У цьому плані в «DocuPen» немає ніяких обмежень: апарат автономний і обладнаний спеціальною роликвою системою, що забезпечує плавне сканування практично на будь-якій поверхні, а також контролює зусилля, з яким притискається сканер. Внутрішньої пам'яті цілком достатньо для запам'ятовування 100 сторінок, а якщо цього мало, то завжди можна скористатися картою пам'яті Sundisk формату microSD, підключивши її через наявний відповідний слот<sup>1</sup>.

Також даний прилад буде корисний у тих випадках, коли неможливо провести вилучення документів (у випадку, якщо необхідно сховати факт зацікавленості документом). Якщо важливість на даному етапі представляє тільки зміст документа, а не сам документ, беручи до уваги конкретну оперативно-розшукову ситуацію, доцільно проводити приховане копіювання необхідного джерела доказу (документа). Отримана на підставі цього первинна інформація може згодом бути основою для вилучення зазначених документів у процесуальному (слідчому, судовому) порядку<sup>2</sup>.

У випадках, коли відсканований документ необхідно завіршити печаткою організації або підписом посадової особи, зручним для використання може бути портативний принтер Citizen PN-60/60i. Вказаний принтер внесено до «Книги рекордів Гіннеса» як найменший принтер у світі.

---

<sup>1</sup> Planon docupen RC805 портативний сканер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.merkurydnep.com.ua/index.php?productID=747&product\\_slug=planon-docupen-rc805-portativnyj-skaner](http://www.merkurydnep.com.ua/index.php?productID=747&product_slug=planon-docupen-rc805-portativnyj-skaner).

<sup>2</sup> Хараберюш І.Ф. Використання спеціальної техніки в оперативній комбінації щодо отримання доказів під час розкриття злочинів у сфері економіки / І.Ф. Хараберюш, О.В. Меживой // Актуальні проблеми протидії злочинам у сфері економіки : матер. Всеукр. наук. конф. (Львів, 26 бер. 2010 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – С. 145.

Його вага становить 500 грамів, а розміри не перевищують розмірів слухавки (255 x 51 x 46 мм).

Крім мініатюрності, PN-60i має ще більш важливі якості<sup>1</sup>:

- термодифузійна технологія друку;
- можливість друку в кольорі;
- високоякісний друк на будь-якому папері, плівці;
- друк на термопапірі без використання картриджів;
- вбудований інфрачервоний порт.

Також даний принтер може використовуватися для друку процесуальних документів, що значно полегшить подальшу роботу з даними документами інших учасників кримінального процесу.

Для якісного супроводження процесів закупівлі товарів, робіт і послуг державними підприємствами та бюджетними установами оперативному співробітнику, який відповідає за даний напрямок роботи, просто необхідно користуватися ресурсами глобальної мережі Internet.

Це зумовлено насамперед такими чинниками:

- законодавство, яке регулює питання закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, знаходиться в стадії становлення. У зв'язку з чим в ньому відбуваються постійні зміни та доповнення;
- оголошення про заплановану закупівлю та результати закупівель за державні кошти публікуються на веб-порталі з питань державних закупівель;
- можливість спостереження за повідомленнями про порушення у сфері державних закупівель у засобах масової інформації;
- вільний доступ до більшості ресурсів;
- відносно доступна вартість отримання такої інформації.

З огляду на простий доступ до мережі Internet та швидке зростання кількості її користувачів, сьогодні, як ніколи раніше, актуальним є вирішення питань, пов'язаних із можливостями мережі Internet та їх використанням. Такими питаннями, зокрема, є вивчення можливостей локальних ресурсів мережі Internet та вдосконалення використання цих ресурсів для забезпечення цілей оперативно-розшукової діяльності.

Глобальна мережа Internet є публічним ресурсом глобального масштабу та елементом сучасного інформаційного суспільства, яка включає в себе статистичну, адміністративну, правову, довідкову, енциклопедичну, аналітичну, комерційну, управлінську та соціологічну інформацію. Тому кількість інформації та ступінь її оновлення в мережі зага-

---

<sup>1</sup> Портативные принтеры Citizen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mo.com.ua/catalog/citizen/pn60i.htm>.

лом характеризують Internet як перспективне джерело інформації<sup>1</sup>.

Навіть якщо оперативний працівник буде мати доступ до мережі Internet, у нього виникнуть певні труднощі з пошуком необхідної інформації. В такому випадку доцільно використовувати пошукові системи. Найпопулярнішими пошуковими системами («російськомовного» сегмента) на сьогоднішній день є<sup>2</sup> такі:

1. Яндекс (www.yandex.ru) – 46,3 %;
2. Google (www.google.com.ua) – 34,4 (на Заході – 77,04 %);
3. Mail.ru (mail.ru) – 8,9 %;
4. Rambler (www.rambler.ru) – 3,3 %;
5. Bing (www.bing.com) – 0,9 %;
6. Nigma (www.nigma.ru) – 0,5 %;
7. Yahoo (www.yahoo.com) – 0,2 %;
8. Генон (genon.ru) – 0,1 %;
9. Gogo.ru (gogo.ru) – <0,1 %;
10. Aport (aport.ru) – <0,1 %;

Більшість «російськомовних» пошукових систем індексують та шукають тексти на багатьох мовах – українській, білоруській, англійській та ін. Відрізняються ж вони від «всемовних» систем, які індексують усі документи підряд, тим, що, в основному, індексують ресурси, які розташовані в доменних зонах, в яких домінує російська мова, або іншими способами обмежують своїх роботів російськомовними сайтами.

Розглянемо деякі ресурси мережі Internet та відомості, які в них можна отримати:

1. *zakon.rada.gov.ua* – офіційний веб-сайт Верховної Ради України. *Інформація* – нормативно-правові акти з питань державних закупівель.

2. *tender.me.gov.ua* (для користування потребує реєстрації) – єдине офіційне державне джерело інформації у мережі Інтернет, яке розміщує оголошення про заплановані закупівлі та результати закупівель за державні кошти. Користувачі мають доступ до такої інформації:

- оголошення про проведення процедури закупівлі;
- обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- відомості щодо рішення Уповноваженого органу про пого-

---

<sup>1</sup> Воронов І.А. Теоретичні основи використання інформаційних та пошукових систем глобальної мережі Інтернет в оперативно-розшуковій діяльності / І.А. Воронов // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 2. – С. 197.

<sup>2</sup> Поисковая система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org.html>.

дження або відмову у погодженні застосування процедури закупівлі в одного учасника;

- документація конкурсних торгів або кваліфікаційна документація;
- зміни до документації конкурсних торгів або кваліфікаційної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності);
- протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій;
- інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій та підстави такого відхилення у вигляді протоколу;
- повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції;
- повідомлення учасників про результати процедури закупівлі;
- повідомлення про результати проведення попередньої кваліфікації;
- оголошення про результати процедури закупівлі;
- повідомлення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, повідомлення про відміну процедури закупівлі в одного учасника (у разі наявності);
- звіт про результати проведення процедури закупівлі;
- інформація про одностороннє розірвання договору про закупівлю (у разі наявності);
- нормативно-правові акти у сфері державних закупівель.

3. [www.atc.gov.ua](http://www.atc.gov.ua) – офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України.

*Інформація:* інформація про рішення щодо оскарження процедур державних закупівель.

4. [www.irc.gov.ua](http://www.irc.gov.ua) – офіційний веб-сайт ДП «Інформаційно-ресурсний центр».

*Інформація:*

- пошук юридичної (за кодом ЄДРПОУ або за найменуванням) або фізичної особи підприємця (за ПІН або ПІБ підприємця). В результаті пошуку стає доступною така інформація: код ЄДРПОУ (ПІН); найменування організації (ПІБ підприємця); місце знаходження; стан юридичної особи (підприємницької діяльності); орган реєстрації;
- форми запитів на отримання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців (далі – ЄДР);
- інформація про відомості, що містяться в ЄДР;
- інформація про відомості, що містяться в Реєстрі документів до-



звільного характеру;

– інформація про відомості, що містяться в Єдиному ліцензійному реєстрі.

5. [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua) – офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

*Інформація:* будівельні норми та стандарти – каталог чинних нормативних документів; державні будівельні норми; галузеві будівельні норми; регламентні технічні умови.

6. [www.dabi.gov.ua](http://www.dabi.gov.ua) – офіційний веб-сайт Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

*Інформація:*

– пошукова інформаційна система по дозволах – дані щодо об'єктів, для яких видано дозволи на виконання будівельних робіт;

– перелік підприємств, які отримали ліцензію Держархбудінспекції. Пошук за такими даними: номер ліцензії; статус (фізична, юридична особа); код ЄДРПОУ; назва організації (ПІБ фізичної особи); робота; регіон видачі; регіон дії; вид робіт. Доступна інформація: серія та номер ліцензії; вид діяльності; назва організації; ідентифікаційний код юридичної особи; місце знаходження юридичної особи; дата прийняття рішення та номер наказу про видачу ліцензії; перелік робіт (згідно з додатком до ліцензії).

7. [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua) – Єдиний державний реєстр судових рішень.

*Інформація:* можливість пошуку судових рішень за текстом судового рішення; регіоном суду; найменуванням суду; кодом суду; ПІБ судді/головуючого; № справи; періодом надходження справи до суду; реєстраційним номером судового рішення; періодом ухвалення рішення; формою судочинства; формою судового рішення; статусом сторін судової справи.

8. [ua24ua.com](http://ua24ua.com) – сайт Україна-online.

*Інформація:* можливість пошуку інформації про місце мешкання та народження осіб за кодом ДРФО; ПІБ особи та датою народження.

Даний перелік не є вичерпним і може доповнюватися залежно від поставленої перед оперативним співробітником мети.

Крім зазначених ресурсів, перспективними джерелами інформації про порушення законодавства у сфері державних закупівель є сайти засобів масової інформації.

Аналіз засобів масової інформації в мережі Internet дозволив виокремити ті, які у своїй діяльності приділяють увагу проблемам у сфері

державних закупівель:

1. Сайт партнерства «За добросовісні державні закупівлі» – <http://www.integrity.pp.ua/>;
2. Сайт проекту «Наші гроші» – <http://nashigroshi.org/>;
3. Сайт проекту «Тексти» – <http://texty.org.ua/mod/archive/tag.php?tag=тендери>;
4. Сайт журналу «Фокус» – <http://focus.ua/feed/tag/470/>;
5. Сайт газети «Дзеркало диждня» – <http://www.zn.ua/projects/gos-zakupki>;
6. Сайт «Цензор.Нет» – <http://censor.net.ua/ru/tag/view/657/госзакупки>;
7. Сайт «ТСН» – <http://ru.tsn.ua/tags/тендери>;
8. Сайт «Проторги» – <http://www.protorgi.info/ua/training/>.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки існують й інші сайти засобів масової інформації, які іноді торкаються проблем у сфері державних закупівель, але зазначені вище, на нашу думку, приділяють даному питанню значно більшу увагу.

На розглянутих вище сайтах досить часто зустрічається інформація, яка містить ознаки порушень законодавства про здійснення державних закупівель.

Первинна інформація про предмети закупівлі їх кількість та ціну, а також відомості про учасників конкурсних торгів є тією основою, за допомогою якої оперативний працівник ДСБЕЗ має можливість оцінювати оперативну обстановку, яка склалася у сфері державних закупівель.

Безперечно, на основі такої інформації не можна робити певних висновків щодо зловживань під час проведення конкурсних торгів, але в поєднанні її з інформацією, отриманою оперативним шляхом, можна виділити ті процеси, які потребують найбільшої уваги з боку працівників ДСБЕЗ.

Таким чином, можна зробити висновок, що використання сучасної техніки та ресурсів глобальної мережі Internet під час оперативного супроводження процесів здійснення державних закупівель підвищує не тільки продуктивність праці й ефективність роботи оперативного працівника з протидії злочинам у сфері державних закупівель, але й виводить таку діяльність на якісно новий рівень.

### **2.3. Виявлення злочинів у сфері державних закупівель**

Окрім обов'язку відслідковування законності проведення державних закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти (тобто проведення даних процедур у рамках законодавства, що регулює вказану сферу), співробітнику ДСБЕЗ (БОЗ) потрібно не забувати про його першочергові обов'язки, а саме: виявляти, запобігати, припиняти та документувати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством.

Виявлення та документування злочинів у сфері державних закупівель вимагають від правоохоронців відповідних знань.

Аналіз спеціальної та юридичної літератури свідчить про епізодичні та часткові спроби вивчення особливостей виявлення злочинів, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель.

З огляду на динаміку й обсяги порушень, потрібно ретельно досліджувати документацію суб'єкта господарювання, яка стосується закупівель. Відповідно до діючого законодавства, підрозділи МВС здійснюють контроль державних закупівель відповідно до їх компетенції.

Особливу увагу в питаннях організації боротьби зі злочинністю у сфері державних закупівель варто приділяти заходам із запобігання та виявлення злочинів, що вчиняються під час проведення процедури торгів. Тому процедури закупівель слід перевіряти ще на стадії проведення, доки не витрачено державні кошти<sup>1</sup>.

Найчастіше виявлення злочинів починається з отримання первинної інформації, що містить відомості про ознаки злочину та осіб, до нього причетних.

У переважній більшості господарських злочинів, по суті, протиправні дії зовнішньо мають характер законно здійснюваних господарських операцій. Проте, незважаючи на це, дані злочини залишають сліди в матеріальній і інтелектуальній сферах, причому не у вигляді явних фактів протиправної діяльності, а лише як несуттєві відхилення від встановленого порядку проведення господарських і інших операцій. На виявлення таких ознак, які вказують на можливе вчинення злочинів,

---

<sup>1</sup> Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К. : МВС України, 2009. – 427с.; Риков М.Г. Протидія злочинам під час здійснення державних закупівель / М.Г. Риков // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ. – Ч. 2. – 2010. – № 2. – С. 224–229.

і націлюються сили і засоби оперативних підрозділів ОВС<sup>1</sup>. Такий же характер мають і злочини, які вчиняються під час проведення державних закупівель.

Процес виявлення таких злочинів оперативним працівником повинен складатися з пошуку та виявлення слідів, що виникли під час вчинення злочину, причому це можуть бути сліди як основного, так і допоміжного (попереднього) злочину.

Сліди злочину і слідова картина його вчинення мають найважливіше значення. Сліди вчинення злочинів, які вчиняються під час проведення державних закупівель, як правило, знаходять своє відображення у документах пропозиції конкурсних торгів або у документах, які надаються безпосередньо після поставки товарів (виконання робіт або послуг)<sup>2</sup>.

Процес виявлення злочину, пов'язаного зі здійсненням державних закупівель, повинен складатися з таких стадій<sup>3</sup>:

*1. Визначення перспективних напрямків пошуку* (господарських об'єктів, осіб, подій, явищ). У першу чергу впливає з аналізу оперативної обстановки та аналізу процедур державних закупівель.

*2. Визначення інформації, яка вказує на специфіку діяльності об'єкта обслуговування, та можливих джерел її отримання.*

На даному етапі оперативний працівник повинен визначитися з інформацією, яка дає можливість проаналізувати діяльність об'єкта оперативного обслуговування та виявити можливі шляхи зловживань.

Одночасно вживаються заходи з виявлення можливих джерел отримання такої інформації.

Для цього можуть використовуватися певні методичні рекомендації, нормативно-правова база, нормативно-правові акти, певні інструкції підприємств замовників, які регулюють виробничий процес, відомості з офіційних сайтів замовників у мережі Internet та інші.

*3. Визначення інформації, яка безпосередньо або опосередковано*

---

<sup>1</sup> Некрасов В.А. Розкриття злочинів у сфері виготовлення та збуту алкогольних напоїв : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков, В.В. Матвійчук. – Одеса : Юрид. літ., 2009. – С. 110.

<sup>2</sup> Методика запобігання та викриття злочинів, пов'язаних з розкраданням та нецільовим використанням бюджетних коштів, законністю проведення конкурсних торгів, виконання підрядчиками договірних зобов'язань за укладеними угодами, підписання актів виконаних робіт та повноти освоєння коштів, виділених з бюджету / В.В. Дараган, В.В. Єфімов, П.С. Саварець, О.О. Титаренко. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2012. – С. 21.

<sup>3</sup> Особливості взаємодії слідчих та оперативних підрозділів ОВС під час виявлення та документування фактів порушення законодавства у сфері державних закупівель : наук.-метод. рекомендації / В.В. Єфімов, В.В. Дараган, М.Г. Богуславський, Т.О. Часова. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. – С. 31–32.

*може вказувати на вчинення (можливість вчинення) певного злочину або правопорушення, та можливих джерел її отримання.*

На даному етапі проводиться збирання інформації з проведення перевірок на об'єкті обслуговування, наявності матеріалів службових розслідувань, скарг учасників конкурсних торгів, заяв та повідомлень про вчинення злочинів та правопорушень. Окрім цього, на даному етапі проводиться аналіз можливості використання осіб, які конфіденційно співробітничать з оперативними підрозділами, з метою отримання такої інформації. Також на даному етапі проводиться аналіз інформації про злочини чи правопорушення, виявлені в органах міліції (за наявності такої).

*4. Одержання, аналіз і оцінка інформації, яка безпосередньо або опосередковано може вказувати на вчинення (можливість вчинення) певного злочину або правопорушення.*

За джерелом одержання інформацію можна поділити на таку:

- інформація із загальнодоступних джерел – інформація, розміщена в мережі Internet (яка має загальний доступ); засобах масової інформації;
- інформація, доступ до якої має обмежене коло осіб – накази та розпорядження підприємств замовників; внутрішні інструкції; акти перевірок контролюючих органів; документи поставки та інші;
- інформація, отримана від негласних співробітників.

Відповідно, від категорії інформації залежать і способи її отримання.

Якщо з отриманням першої категорії інформації проблем бути не повинно, то з отриманням інформації другої категорії можуть виникнути певні труднощі, адже працівники державних підприємств (установ, організацій) неохоче надають можливість для ознайомлення оперативного працівника із вказаною категорією інформації. А коли працівникам підприємств замовників ще й відомо, що вони не повною мірою дотримувалися норм цих нормативно-правових актів, то взагалі намагаються ввести в оману працівників контролюючих органів.

Тому для отримання даних нормативно-правових актів можна використовувати такі шляхи:

- направити відповідний запит (керуючись вимогами діючого законодавства). В більшості випадків працівники підприємств замовників по таких запитах надають необхідну інформацію, адже вважають, що вона необхідна у зв'язку з розслідуванням кримінального провадження;
- у процесі планової перевірки підприємств замовників, згідно з направленням на перевірку.

При отриманні інформації третьої категорії, залежно від поставленої перед оперативним співробітником мети, можна використовувати оперативно-розшукові заходи, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також внутрішніми наказами та розпорядженнями МВС України.

Під час виявлення злочинів у сфері державних закупівель підрозділи ДСБЕЗ здійснюють свою діяльність у тісній взаємодії з іншими правоохоронними та фінансовими органами, Державною податковою адміністрацією, Державною фінансовою інспекцією України та засобами масової інформації.

Важливим кроком налагодження такої взаємодії було видання наказу «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 (далі – Порядок взаємодії)<sup>1</sup>.

Однією із дієвих форм взаємодії підрозділів ДЗБЕЗ із ДФІУ з питань здійснення державних закупівель є залучення спеціаліста ДФІУ до проведення перевірки (100 % опитаних респондентів співробітничав з працівниками ДФІУ).

Підставою для залучення спеціаліста ДФІУ до проведення перевірки є звернення правоохоронних органів до органів ДФІУ, яке повинно містити:

- обґрунтування необхідності залучення спеціаліста;
- дату, з якої необхідно буде залучити спеціаліста до проведення перевірки, та на який термін;
- повну назву об'єкта контролю, його місцезнаходження, дані про організаційно-правову форму;
- питання, на які спеціалістові необхідно буде надати відповіді.

Згідно з пунктом 4.2. Порядку взаємодії, відповідь на таке звернення органи ДФІУ можуть надати протягом 10 робочих днів після його отримання (реєстрації), якщо інший термін не визначено законодавством. Тобто при підготовці відповідного звернення правоохоронного органу щодо виділення працівника органу ДФІУ в якості спеціаліста для участі у перевірці, працівник повинен визначити дату, з якої необхідно буде залучити спеціаліста до проведення перевірки, не раніше ніж за 10 робочих днів з дня реєстрації такого звернення.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : наказ Головки-РУ, МВС, СБУ та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

Однак на практиці досить часто трапляються випадки, коли оперативні працівники отримують інформацію про злочини або інші правопорушення у сфері державних закупівель, яку неможливо перевірити без залучення відповідного спеціаліста ДФІУ. А строк, виділений на прийняття рішення після реєстрації відповідного рапорту оперативного працівника, складає 24 години. За таких обставин підготовка такого звернення нікому не потрібна. На жаль, іншого терміну законодавством не визначено.

Звісно, на практиці питання залучення спеціаліста здійснюється на особистих контактах між керівником відповідного органу міліції (або керівником сектора ДСБЕЗ) та відповідним керівником ДФІУ та вирішується в значно коротші терміни. Але такі контакти налагоджені далеко не в усіх органах міліції, що завдає певних проблем під час прийняття рішення по матеріалах перевірки заяв та повідомлень про злочини. Тому вказаний пункт Порядку взаємодії, на нашу думку, потребує змін<sup>1</sup>.

Також, на нашу думку, налагодженню взаємодії може сприяти проведення сумісних оперативних нарад, на яких розглядатимуться виявлені порушення у сфері державних закупівель, методика та тактика виявлення таких порушень. Виходячи з особливостей проведення закупівлі того чи іншого предмета закупівлі (товарів, робіт або послуг), можна припускати найбільш імовірні напрями пошуку матеріальних слідів, що містять відомості про протиправність діяння.

Загальним для усіх типів закупівлі є проведення аналізу пропозиції конкурсних торгів, при цьому співробітникам ДСБЕЗ (БОЗ) необхідно провести порівняльний аналіз документів, наданих учасниками процедури закупівлі, на предмет ідентичності. Особливу увагу необхідно звернути на відбиток печатки підприємства-виробника та підписи посадових осіб (розміщення щодо основного тексту, нахил відбитка). Це дозволить виявити документи з ознаками підробки. У разі виявлення таких документів їх необхідно вилучати протоколом огляду з обов'язковим зазначенням у протоколі ознак підробки.

У разі, якщо предметом закупівлі були роботи або послуги, пов'язані з будівництвом або реконструкцією, після ознайомлення з договором та додатками до нього (кошторисна документація, дефектні акти та ін.) в першу чергу необхідно перевірити наявність в ліцензії «до-

---

<sup>1</sup> Особливості взаємодії слідчих та оперативних підрозділів ОВС під час виявлення та документування фактів порушення законодавства у сфері державних закупівель : наук.-метод. рекомендації / В.В. Єфімов, В.В. Дараган, М.Г. Богуславський, Т.О. Часова. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. – С. 34.

зволу»<sup>1</sup> на проведення відповідних робіт (зазначається в додатку до ліцензії). Таку інформацію можна отримати з Офіційного сайту Державної архітектурно-будівельної інспекції України за електронною адресою <http://www.dabi.gov.ua/licension.shtml> в розділі «Ліцензування». Для цього достатньо знати код ЄДРПОУ або назву підприємства, яке отримувало ліцензію. Після цього доцільно перевірити відповідність фактично виконаних робіт обсягам, зазначеним у акті приймання виконаних робіт форми КБ-2в, та оформити це у вигляді протоколу огляду. У разі виявлення недоліків внести їх до протоколу огляду та доповісти рапортом начальнику органу міліції.

Після реєстрації матеріалу доцільно направити запит до органу ДФІУ із вказівкою на виявлені недоліки та з проханням виділення спеціаліста для проведення перевірки виконаних робіт по об'єкту. В запиті обов'язково необхідно зазначити, що спеціалісту, після проведення необхідних замірів, необхідно надати до органу міліції акт із зазначенням розбіжностей між фактично виконаними роботами та обсягами, вказаними в акті приймання виконаних робіт. Окрім цього, в запиті необхідно вказати на необхідність підрахунку різниці між вартістю робіт, зазначених в акті, та вартістю фактично виконаних робіт.

Також одночасно з перевіркою обсягів виконаних робіт доцільно перевірити законність отримання ліцензії на будівництво. Для цього необхідно направити запити до Державної архітектурно-будівельної інспекції України (ДАБІ) та Пенсійного фонду України за місцем реєстрації юридичної особи. У запиті до ДАБІ необхідно вказати про надання можливості зробити копії документів ліцензійної справи необхідної юридичної особи. Робити копію усієї справи не обов'язково. Необхідно зробити копії таких документів:

- довіреність;
- ліцензії на будівельну діяльність з додатками;
- заява на видачу ліцензії;
- перелік видів робіт провадження будівельної діяльності;
- свідоцтво про державну реєстрацію юридичної особи;
- професійна структура та рівень кваліфікації зайнятих у галузі будівництва – для інженерно-технічних професій (ІТП);
- копії дипломів осіб інженерно-технічних професій;
- наявність основної техніки та обладнання.

Найчастіше серед вказаних документів підробляються списки

---

<sup>1</sup> У даному випадку під «дозволом» розуміється відповідний вид робіт, вказаний в переліку видів робіт провадження будівельної діяльності, що додається до ліцензії на будівельну діяльність.



професійної структури та рівня кваліфікації зайнятих у галузі будівництва – для інженерно-технічних професій. Для встановлення цього факту направляється запит до Пенсійного фонду України (ПФУ).

У запиті до ПФУ необхідно вказати про необхідність надання списків осіб, з розподілом по роках, які працювали на необхідному нам підприємстві з року отримання ліцензії.

Після отримання вказаних документів необхідно провести порівняння списків працюючих на момент отримання ліцензії з копією списків ІТП, у разі виявлення розбіжностей необхідно допитати осіб, які відсутні у списках, наданих ПФУ. При проведенні допиту необхідно зупинитися на таких питаннях: а) освіта особи, де і коли отримано диплом, за якою спеціальністю (при можливості зазначити номер диплома); б) чи відома особі назва підприємства, на якому вона нібито працювала; в) чи знайоме особі прізвище, ім'я та по-батькові керівника підприємства, на якому вона нібито працювала; г) назва підприємств та ПІБ осіб, яким надавався диплом або його копія.

У разі, якщо предметом закупівлі є товарно-матеріальні цінності (ТМЦ) (устаткування), співробітнику ДСБЕЗ (БОЗ) необхідно перевірити факт поставки зазначених ТМЦ на підприємство замовника. Для цього готується направлення на перевірку суб'єкта господарювання. Окрім направлення на перевірку, необхідно підготувати запит на проведення інвентаризації предметів закупівлі (із зазначенням про необхідність видачі екземпляра наказу про створення інвентаризаційної комісії та акта інвентаризації працівнику ДСБЕЗ), а також запит на отримання завірених копій документів, які підтверджують факт поставки. У деяких випадках, з метою шифрування цілей перевірки, доцільно вказувати ще декілька найменувань наявних на підприємстві товарно-матеріальних цінностей.

Оперативні працівники не можуть входити до складу інвентаризаційної комісії, а також не повинні засвідчувати своїм підписом інвентаризаційну відомість. Але що стосується організаційного моменту, то присутність оперативного працівника під час проведення інвентаризації, на нашу думку, є обов'язковою.

Перед початком інвентаризації працівник ДСБЕЗ повинен в обов'язковому порядку проконтролювати факт відібрання від матеріально відповідальної особи розписки такого змісту: «До початку проведення інвентаризації всі видаткові й прибуткові документи на цінності здано до бухгалтерії, всі цінності, що надійшли під мою відповідальність, оприбутковано, а ті, що вибули, списано. Особа, відповідальна за збереження: підпис, ПІБ, дата».

Після проведення інвентаризації, у разі відсутності недоліків щодо обсягів поставки, працівники ДСБЕЗ разом із керівником підприємства (заступником керівника, головним інженером) та за участі двох понятих проводять огляд предмета закупівлі. Такий огляд доцільно проводити з використанням фототехніки, з обов'язковим складанням фототаблиці. Окрім того, в деяких випадках до проведення огляду доцільно залучати відповідних спеціалістів, коли виявлення ознак невідповідності якості товару потребує спеціальних знань або застосування спеціальної техніки. При проведенні огляду присутнім вказується на ознаки, що підтверджують недоліки в якості предмета закупівлі, при цьому в протоколі огляду здійснюються відповідні записи. У разі можливості вказані недоліки повинні бути зафіксовані засобами фототехніки. Після складання протоколу огляду копія протоколу вручається керівникові підприємства, про що керівник робить відповідний запис наприкінці протоколу та засвідчує його своїм підписом. Неякісна продукція передається під розписку на зберігання матеріально відповідальній особі. У разі виявлення недоліків після проведення огляду оперативний працівник доповідає про це рапортом начальнику органу міліції.

Після реєстрації матеріалу вирішується питання стосовно процесуального вилучення декількох зразків неякісної продукції для направлення їх на експертне дослідження.

Особливість пошукової роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України зумовлюється певною специфікою методики проведення такої роботи. Одним із основних методів інформаційно-аналітичної роботи зазначених підрозділів є метод економіко-правового аналізу.

Економіко-правовий аналіз, на відміну від звичайного економічного аналізу, ставить за мету вивчення особливого виду відхилень і негативних явищ у сфері економіки. Їх особливість полягає в тому, що вони містять у собі ознаки правопорушень у вигляді деструктивних змін економічних показників, зміст яких визначається конкретними юридичними нормами. Для виявлення таких негативних явищ економічні методики доповнюються юридичними, внаслідок чого відповідний вид аналізу набуває комплексного економіко-правового змісту. На відміну від економічного аналізу, основним завданням економіко-правового аналізу є виявлення правопорушень у сфері господарської діяльності, а також причин і умов, що їх породжують<sup>1</sup>.

Виходячи з аналізу думок авторів, які займалися питаннями вико-

---

<sup>1</sup> Виявлення аудитором шахрайства та інших викривлень фінансової звітності методами економіко-правового аналізу : метод. рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.apu.com.ua/files/temp/1553656413.doc](http://www.apu.com.ua/files/temp/1553656413.doc).

ристання методу економіко-правового аналізу у діяльності оперативних підрозділів ДСБЕЗ МВС України, можна дійти висновку, що зазначений метод базується на аналізі різних економічних показників, які характеризують діяльність суб'єкта(ів) господарювання у співставленні таких показників з наявною в оперативному підрозділі інформацією, з визначенням дотримання такими суб'єктами нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення окремих видів господарської діяльності або окремих операцій.

Необхідність використання методу економіко-правового аналізу під час виявлення злочинів у сфері державних закупівель зумовлена тим, що злочинні дії у сфері державних закупівель, як правило, зовні мають вигляд законної діяльності або діяльності, здійсненої з незначними порушеннями нормативно-правових актів, а в деяких випадках (враховуючи колізії та прогалини законодавства про здійснення державних закупівель), у разі грамотного оформлення документів конкурсних торгів та угоди на закупівлю, довести їх злочинне походження без використання можливостей оперативно-розшукової діяльності майже неможливо. У зв'язку з цим і виникає необхідність взаємного доповнення економічних і правових методик під час аналітичного дослідження діяльності, пов'язаної зі здійсненням державних закупівель.

Тому важливе значення для побудови «моделі» злочинної діяльності у сфері державних закупівель має співставлення аналізу економічних показників, які характеризують діяльність замовника та учасників конкурсних торгів з наявною в оперативному підрозділі інформацією та нормативно-правовою базою у сфері державних закупівель, з метою встановлення законності здійснених зазначеними суб'єктами господарювання дій у сфері державних закупівель, тобто застосування економіко-правового аналізу.

Відповідною документальною базою економічної частини аналізу є аналіз документального оформлення процесу державної закупівлі. Основними документами, які потребують дослідження під час виявлення злочинів у сфері державних закупівель, є такі: річний план закупівель; посадові інструкції; посвідчення спеціаліста у сфері здійснення державних закупівель; статутні документи; документи, що підтверджують реєстрацію в податкових органах тощо; бухгалтерські реєстри; звіти; договір про закупівлю, рахунки-фактури; рахунки; накладні; акти приймання-здачі; оголошення про проведення процедури закупівлі; обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника; документація конкурсних торгів; кваліфікаційна документація; протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів; протокол відхилення пропозицій

конкурсних торгів; звіт про результати проведення процедури закупівлі; пропозиції конкурсних торгів; сертифікати; посвідчення якості; технічні паспорти; ліцензії; дозволи.

Зазначений перелік не є вичерпним та може змінюватися відповідно до умов договору, предмета та процедури закупівлі.

Відправною базою юридичних оцінок, під час застосування економіко-правового аналізу, завжди виступають певні правові норми, які визначають основні ознаки та «модель» злочинної діяльності. До основних нормативно-правових актів, які необхідно використовувати під час виявлення злочинів у сфері державних закупівель, можна віднести такі: Закон України «Про здійснення державних закупівель»; Закон України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності»; Закон України «Про природні монополії»; Кримінальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Господарський Кодекс України; Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»; наказ Міністерства економіки України № 916 від 26.07.2010 року «Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів»; наказ Міністерства економіки України № 919 від 26.07.2010 року «Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів»; наказ Міністерства економіки України № 921 від 26.07.2010 року «Про затвердження порядку визначення предмета закупівлі»; наказ Міністерства економіки України № 922 від 26.07.2010 року «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель»; наказ Міністерства економіки України № 925 від 27.07.2010 року «Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти»; наказ Міністерства економіки України № 932 від 28.07.2010 року «Про визначення офіційного друкованого видання з питань державних закупівель, міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель та веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель»; внутрішні накази замовника: «Про затвердження порядку укладання договорів», «Про організацію та планування закупівель товарів, робіт і послуг», «Про призначення на посаду», «Про призначення відповідальних осіб за підготовку документації конкурсних торгів», «Про порядок здійснення вхідного-вихідного контролю товарів, робіт і послуг» та інші.

Список визначених нами нормативно-правових актів може бути доповнений окремими нормативно-правовими актами залежно від предмета закупівлі та статусу державного замовника.

Визначальним фактором, який повинен впливати на вибір напрям-

ку застосування економіко-правового аналізу, є оперативна інформація про процеси та явища, які відбуваються на об'єкті, який перевіряється. Зазначене дозволить виділити основні документи та дії посадових осіб, на яких необхідно акцентувати увагу. А з урахуванням того факту, що великі державні підприємства здійснюють державні закупівлі по декілька десятків разів на місяць, без наявної оперативної інформації таку перевірку зробити майже неможливо.

Виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку, що застосування економіко-правового аналізу є перспективним напрямком інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ та БОЗ МВС України щодо виявлення злочинів у сфері державних закупівель, використання якого поставить зазначену діяльність на якісно новий рівень.

Як вбачається з вищезазначеного, перелік документів та нормативно-правових актів, які необхідно використовувати під час здійснення економіко-правового аналізу діяльності щодо здійснення державних закупівель, є доволі широким і на його відпрацювання може знадобитися значна кількість часу. Тому для застосування економіко-правового аналізу під час виявлення злочинів у сфері державних закупівель оперативному працівнику підрозділу ДСБЕЗ необхідно мати відповідні навички роботи з документами, які складаються під час проведення державної закупівлі, знати порядок та строки їх формування, порядок дій членів комітету конкурсних торгів під час проведення тієї або іншої процедури закупівлі. Крім того, оперативний працівник повинен володіти знаннями щодо способів вчинення злочинів у сфері державних закупівель.

Загалом з метою виявлення злочинів та правопорушень у сфері державних закупівель працівникам ДСБЕЗ бажано перевірити та проаналізувати такі документи:

- 1) річний план державних закупівель та зміни до нього;
- 2) рішення та положення про утворення комітету з конкурсних торгів<sup>1</sup>; наявність сертифікатів чи свідоцтв встановленого зразка, які підтверджують проходження членами комітету з конкурсних торгів навчання чи підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель<sup>2</sup>;
- 3) документація конкурсних торгів, в якій можна ознайомитися з такими відомостями:

---

<sup>1</sup> До складу комітету з конкурсних торгів не можуть входити посадові особи та представники учасників, члени їх сімей, а також народні депутати України, депутати Верховної ради Автономної Республіки Крим та депутати місцевих рад.

<sup>2</sup> Підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель здійснюється не рідше одного разу кожні два роки.

- інструкція з підготовки пропозицій конкурсних торгів;
- кваліфікаційні критерії до учасників та інформація про спосіб документального підтвердження відповідності учасників встановленим критеріям та вимогам згідно із законодавством.

*Кваліфікаційні критерії повинні містити<sup>1</sup> такі відомості:*

- ✓ наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- ✓ наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- ✓ наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів;
- ✓ наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами).

- інформація про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, в тому числі відповідну технічну специфікацію (у разі потреби – плани, креслення, малюнки чи опис предмета закупівлі). При цьому технічна специфікація повинна містити: детальний опис товарів, робіт, послуг, що закуповуються, в тому числі їх технічні та якісні характеристики; вимоги щодо технічних і функціональних характеристик предмета закупівлі, у разі якщо опис скласти неможливо або якщо доцільніше зазначити такі показники; посилання на стандартні характеристики, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язану з товарами, роботами чи послугами, що закуповуються, передбачені існуючими міжнародними або національними стандартами, нормами та правилами. Технічна специфікація не повинна містити посилання на конкретні торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження або виробника. У разі якщо таке посилання є необхідним, специфікація повинна містити вираз «або еквівалент». Технічні, якісні характеристики предмета закупівлі повинні передбачати необхідність застосування заходів із захисту довкілля;

- кількість товару та місце його поставки;
- місце, де повинні бути виконані роботи чи надані послуги, їх обсяги;
- строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;
- проект договору або основні умови, які обов'язково будуть включені до договору про закупівлю;
- опис окремої частини або частин предмета закупівлі (лота), що-

---

<sup>1</sup> 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>.

до яких можуть бути подані пропозиції конкурсних торгів, у разі якщо учасникам дозволяється подати пропозиції конкурсних торгів стосовно частини предмета закупівлі (лота);

- перелік критеріїв та методику оцінки пропозицій конкурсних торгів із зазначенням питомої ваги критеріїв<sup>1</sup>;

*Критеріями оцінки є<sup>2</sup>: а) у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок – ціна; б) у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), – ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема такими:*

✓ *якість виконання робіт, послуг;*

✓ *умови оплати;*

✓ *строк виконання;*

✓ *гарантійне обслуговування;*

✓ *експлуатаційні витрати;*

✓ *передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються учасником.*

- строк, протягом якого пропозиції конкурсних торгів вважаються дійсними, але не менше ніж 90 днів з дати розкриття пропозицій конкурсних торгів;

- інформація про валюту, в якій повинна бути розрахована і зазначена ціна пропозиції конкурсних торгів;

- інформація про мову (мови), якою (якими) повинні бути складені пропозиції конкурсних торгів;

- спосіб, місце та кінцевий строк подання пропозицій конкурсних торгів;

- порядок надання роз'яснень щодо документації конкурсних торгів;

- розмір, вид та умови надання забезпечення пропозицій конкурс-

---

<sup>1</sup> Якщо для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції конкурсних торгів, крім ціни, застосовуються й інші критерії оцінки, у документації конкурсних торгів визначається їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці пропозицій конкурсних торгів. Питома вага цінового критерію не може бути нижчою 50 відсотків.

<sup>2</sup> 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>.

них торгів (якщо замовник вимагає його надати);

- розмір, вид, умови надання, умови повернення та неповернення забезпечення виконання договору про закупівлю (якщо замовник вимагає його надати);

- місце, дату і час розкриття пропозицій конкурсних торгів;

- прізвище, ім'я та по батькові, посаду та адресу однієї чи кількох посадових осіб замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками.

Документація конкурсних торгів може містити також іншу інформацію, відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити<sup>1</sup>.

4) протоколи розкриття пропозицій конкурсних торгів (цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій);

*Повинні містити інформацію про учасників торгів, а саме: найменування та місцезнаходження кожного учасника, ціну кожної пропозиції конкурсних торгів або частини предмета закупівлі (лота);*

5) протокол оцінки пропозицій конкурсних торгів;

*Увагу необхідно звернути на відповідність розрахунків критеріям оцінки, зазначеним у документації конкурсних торгів;*

б) запити цінових пропозицій;

*У запиті повинна міститися така інформація<sup>2</sup>:*

- найменування та місцезнаходження замовника;

- опис предмета закупівлі чи його частин (якщо замовник передбачає подання цінових пропозицій за частинами), у тому числі їх необхідні технічні та інші параметри;

- адреса веб-сайту, на якому додатково розміщується інформація замовника про закупівлю (у разі наявності);

- строк поставки товарів або надання послуг;

- місце і строк подання цінових пропозицій;

- місце, дата і час розкриття цінових пропозицій;

- строк дії цінових пропозицій, але не менше ніж 120 днів;

- основні умови договору про закупівлю;

- прізвище, ім'я та по батькові, посада та адреса однієї чи кількох посадових осіб замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками;

- реєстраційний рахунок замовника, відкритий в органах центра-

---

<sup>1</sup> Документація конкурсних торгів не повинна містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

<sup>2</sup> 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>.



льного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (у разі здійснення закупівлі за рахунок бюджетних коштів);

7) кваліфікаційна документація (у разі проведення процедури попередньої кваліфікації);

*Повинна містити<sup>1</sup>:*

– *інструкції з підготовки та подання кваліфікаційної пропозиції;*  
– *кваліфікаційні критерії до учасників та перелік документів, що підтверджують їх відповідність таким критеріям;*

– *процедуру оцінки відповідності кваліфікаційним критеріям (відповідає/не відповідає);*

– *інформацію про необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, в тому числі відповідну технічну специфікацію (у разі потреби плани, креслення, малюнки чи описи предмета закупівлі). Технічна специфікація, плани, креслення, малюнки чи описи предмета закупівлі, що вимагаються замовником, не повинні містити посилань на конкретні торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію або тип предмета закупівлі, джерело його походження чи виробника. У разі, якщо таке посилання є необхідним, специфікація повинна містити вираз «або еквівалент». Технічні, якісні характеристики предмета закупівлі повинні передбачати необхідність застосування заходів із захисту довкілля;*

– *кількість та місце поставки товару;*

– *місце, в якому виконуватимуться роботи чи надаватимуться послуги;*

– *строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;*

– *інформацію про мову (мови), якою (якими) повинні бути викладені кваліфікаційні пропозиції;*

– *спосіб, місце та кінцевий строк подання кваліфікаційних пропозицій;*

– *процедуру надання роз'яснень щодо кваліфікаційної документації;*

– *місце, дату і час розкриття кваліфікаційних пропозицій;*

– *прізвище, ім'я та по батькові, посаду та адресу однієї чи кількох посадових осіб або інших працівників замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками.*

*Кваліфікаційна документація може містити також іншу інформацію, яку замовник вважає за необхідне включити до неї;*

---

<sup>1</sup> 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>.

8) рішення про застосування переговорної процедури закупівлі;

*Обґрунтування застосування учасника повинно містити<sup>1</sup>:*

– умови застосування процедури закупівлі;

– посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі;

9) пропозиції конкурсних торгів (цінові пропозиції, кваліфікаційні пропозиції);

*Необхідно звернути увагу на відповідність кваліфікаційним вимогам, зазначеним у відповідній документації конкурсних торгів.*

Враховуючи вищевикладене, можна дійти таких висновків, що чинниками, які сприяють виявленню злочинів, які вчиняються під час проведення державних закупівель, є такі:

– знання оперативним працівником специфіки (правил) проведення державних закупівель;

– знання оперативним працівником специфіки виробничого процесу державних підприємств (порядку проведення вхідного контролю, характеристики механізмів, які використовуються, та ін.);

– володіння необхідними суб'єктивними якостями (спостережливість, увага, здатність логічно мислити й ін.)<sup>2</sup>;

– знання загальнодоступних джерел отримання первинної інформації (Internet, контролюючі органи та ін.);

– наявність у оперативного працівника можливості доступу до мережі Internet;

– якісне проведення оперативно-розшукових заходів та заходів оперативного (ініціативного) пошуку;

– перекриття об'єктів оперативного обслуговування джерелами оперативної інформації;

– своєчасний обмін інформацією про виявлені злочини та схеми їх вчинення між підрозділами ДСБЕЗ (БОЗ).

---

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> Некрасов В.А. Розкриття злочинів у сфері виготовлення та збуту алкогольних напоїв : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, А.М. Лисенко, С.В. Пеньков, В.В. Матвійчук. – Одеса : Юрид. літ., 2009. – 160 с.

## **2.4. Міжнародний досвід протидії «корупційним злочинам» у сфері державних закупівель**

Згідно з даними міжнародної організації Transparency International та Євразійської групи по протидії легалізації злочинних доходів й фінансуванню тероризму<sup>1</sup>, найбільш схильними до корупції секторами є такі: сфера будівельних підрядів і державних закупівель, сектор житлової і комерційної нерухомості, нафтова і газова промисловість, важка промисловість і сфера видобутку корисних копалин. При цьому на першому місці знаходиться сфера будівельних підрядів і державних закупівель<sup>2</sup>.

Питаннями протидії корупції та корупційним злочинам в Україні займалися такі вчені-юристи: С.М. Алфьоров, В.І. Василичук, Т.В. Дученко, В.В. Коряк, Л.П. Скалозуб, В.Р. Сливенко, В.П. Сокірко, С.С. Чернявський та інші. Деякі питання протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель в країнах світу розглядали: Пітер Трепте (Великобританія), Н.І. Солов'яненко, А.А. Анисимов, С.С. Цветанов, В.Є. Белов, Л.Р. Атаулліна, А.С. Рогов, Д.В. Гук, Є.В. Зибзеєва, С.А. Порошин, С.С. Харитонов (Російська Федерація), Г.А. Василевич, В. Ковалкін, Є. Богданов (Республіка Білорусь), Хасан Гюль (Туреччина), Лаура Штефан (Румунія), Мартін Каменік (Чеська Республіка), Сергій Злотніков (Республіка Казахстан), Загід Велієв (Азербайджан) та багато інших.

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. Такий стан справ становить перед усіма країнами світу спільне завдання – подолання корупційних проявів під час проведення державних закупівель.

Корупційні злочини у сфері державних закупівель є загальнопоширеним у світі явищем. Велика частка країн з метою своєчасного попередження зазначеного явища впроваджують загальнодержавні програми, а деякі з них об'єднуються та розробляють спільні плани дій. Так, у Конвенції ООН «Проти корупції» державним закупівлям присвя-

---

<sup>1</sup> Євразійська група по протидії легалізації злочинних доходів и фінансуванню тероризму – регіональна група по типу ФАТФ, державами-учасницями якої є Білорусь, Індія, Казахстан, Китай, Киргизстан, Росія, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан.

<sup>2</sup> Легалізація (отмивание) доходів, отриманих в результаті хищення бюджетних засобів и зловжиття повноваженнями керівниками організацій с державною долею участі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment\\_rus.doc](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc).

чено окрему статтю (ст. 9). Згідно з положеннями ч. 1 ст. 9 цієї Конвенції: «Кожна Держава-учасниця вживає, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, необхідних заходів для створення належних систем закупівель, які ґрунтуються на прозорості, конкуренції та об'єктивних критеріях прийняття рішень і є ефективними з точки зору попередження корупції». Системи, які можуть передбачати належні порогові показники під час їхнього застосування, повинні бути спрямовані на таке<sup>1</sup>:

– публічне поширення інформації, яка стосується закупівельних процедур і контрактів на закупівлі, зокрема інформацію про запрошенні до участі в тендерах і належну або доречну інформацію про укладання контрактів, щоб надати потенційним учасникам тендерів достатній час для підготовки й подання їхніх тендерних заявок;

– установлення завчасно умов участі, зокрема критеріїв відбору й прийняття рішень про укладання контрактів, а також правил проведення тендерів, та їхнього опублікування;

– застосування завчасно встановлених й об'єктивних критеріїв стосовно прийняття рішень про державні закупівлі з метою сприяння подальшій перевірці правильності застосування правил або процедур;

– ефективна система внутрішнього контролю, у тому числі ефективна система оскарження, для забезпечення можливості звернення до суду для захисту та отримання компенсації у випадку недотримання правил або процедур, установлених згідно із цим пунктом;

– у належних випадках заходи регулювання питань, що стосуються персоналу, який несе відповідальність за закупівлі, наприклад вимога про декларування заінтересованості в конкретних державних закупівлях, процедури перевірки й вимоги до професійної підготовки.

Що стосується національних програм протидії корупційним проявам, то як приклад можна привести Постанову Уряду Республіки Казахстан від 31 березня 2011 року № 308 «Про затвердження галузевої Програми по протидії корупції у Республіці Казахстан на 2011–2015 роки». Пунктом 12 плану заходів передбачено: «Підвищити прозорість проведення процедур державних закупівель»<sup>2</sup>. Ще одним прикладом є «Національна антикорупційна стратегія», затверджена урядом Румунії

---

<sup>1</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй «Проти корупції» від 31 жовтня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> Об утверждении отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы : Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://transparencykazakhstan.org/content/310.html.html>.

13 вересня 2011 року. Одним із завдань зазначеної стратегії є «Збільшення ефективності механізмів запобігання корупції у сфері державних закупівель»<sup>1</sup>.

Не є винятком і Україна. Так, у положеннях Закону України «Про основи державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»<sup>2</sup> окремим напрямком передбачено запобігання корупції в у сфері державних закупівель.

Як показали дослідження Євразійської групи по протидії легалізації злочинних доходів й фінансуванню тероризму, близько 70 % державних витрат, зрештою, набувають форми контрактів. Ризики, пов'язані з корупцією і розкраданням у сфері державних контрактів, можуть існувати навіть до початку процесу проведення тендерів, тобто під час розподілу державних коштів, і зберігатися впродовж всього подальшого процесу, від визначення переможця по тендеру до виконання контракту.

На практиці, у країнах світу, виділяють такі прийоми розкрадання державних коштів під час проведення державних закупівель<sup>3</sup>:

- закупівля товарів для потреб державних установ здійснюється за заздалегідь погодженими (як правило, завищеними) цінами;
- закупівля товарів для потреб державних установ здійснюється за допомогою маніпулювання якістю та обсягом закупівель;
- істотно підвищується вартість будівельних матеріалів, послуг з проведення будівельних робіт;
- в акти прийому-передачі робіт включаються роботи, які насправді не здійснювалися;
- переможцями по державних тендерах виступають заздалегідь визначені підставні компанії.

За даними Transparency International, Україна посідає 144 місце серед 177 держав світу за рівнем корупції. Африканські країни стали вже традиційними сусідами України у рейтингах за рівнем корупції. Найближчі сусіди до України, такі як Росія та Білорусія, посідають 127 та 123 місце у загальному рейтингу відповідно, розглянуті нами далі Ка-

---

<sup>1</sup> National anticorruption strategy 2011–2014 of September 13, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=bkeWU7ApXMw%3D&tabid=93.html>.

<sup>2</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/conv>.

<sup>3</sup> 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](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc).

захстан, Румунія та Чехія займають 140, 69 та 57 місце відповідно<sup>1</sup>.

Усе зазначене вище свідчить про актуальність дослідження механізмів боротьби з корупційними злочинами під час проведення державних закупівель у країнах світу. Розглянемо стан боротьби з корупційними проявами у сфері державних закупівель у деяких країнах світу.

*Система державних закупівель у Чеській Республіці.* На відміну від Румунії, у Чеській Республіці Європейський Союз має лише опосередкований вплив на забезпечення прозорості державних закупівель, який забезпечується шляхом перенесення певних положень у чеську систему законодавства, головним чином, це вплив на процедурні аспекти.

Одним із основних інструментів забезпечення прозорості державних закупівель в Чехії є «*Офіційна інформаційна система договорів про державні закупівлі*», доступна в онлайні через Інтернет-портали <http://www.portal-vz.cz> та <https://ezak.mmr.cz>. Вона містить основні відомості про договори на суму, що перевищує 2 000 000 чеських крон (близько 80 000 євро) для договорів про постачання товарів і послуг або 6 000 000 чеських крон (близько 240 000 євро) для договорів про виконання будівельних робіт<sup>2</sup>.

Найсерйознішою проблемою, пов'язаною із зловживаннями у сфері державних закупівель в Чехії, є частка договорів на ринку, відомості про які не надаються. Тут, в основному, йдеться про дрібні договори на здійснення державних закупівель та кілька виняткових ситуацій. Так, від всієї сукупності вартості договорів у Чехії частка закуплених товарів, робіт та послуг без проведення конкурсів склала: у 2006 році – 37,9 %; 2007 – 59,7 %; 2008 – 45,6 %<sup>3</sup>. Тобто договори, укладені майже на половину загального обсягу чеського ринку державних закупівель, можуть не підпадати під контроль. Закон про державні закупівлі не регулює навіть порядок укладання та проведення конкурсів дрібних договорів.

Причиною цієї небажаної ситуації є високе граничне значення суми договору, нижче якого договір вважається дрібним. Це граничне значення є чи не найвищим у ЄС. Наприклад: Словаччина – 30 000 та 120 000 євро; Словенія – 10 000 та 20 000 євро; Польща – 14 000 та 14 000 євро;

---

<sup>1</sup> Corruption Perceptions Index 2013 [Electronic resource] / Transparency International. – Mode of access : <http://www.transparency.org/cpi2013/results.html>

<sup>2</sup> Consolidated text of act no. 137/2006 coll. on public contracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal-vz.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=21efe55d-4e52-487b-8814-7ff9d808e4fa.html>.

<sup>3</sup> Каменік М. Поле для прозорості державних закупівель у Чеській Республіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

Ірландія – 5 000 та 5 000 євро; Франція – 4 000 та 4 000 євро<sup>1</sup>.

Окрім того, за оцінкою Transparency International, майже кожне п'яте державне замовлення в Чехії оформлюється в обхід існуючих правил. Збитки для економіки країни при цьому оцінюються у 3,5 млрд. євро на рік<sup>2</sup>.

Здебільшого злочини у сфері державних закупівель в Чеській Республіці пов'язані із завищенням вартості товарів, робіт чи послуг або укладанням угод зі «своїми» фірмами. Окрім того, трапляються випадки, пов'язані з перевищенням влади або службових обов'язків, направлені на заволодіння державними коштами.

Так, наприклад, поліція по боротьбі з корупцією Чехії розслідує обставини, пов'язані із закупівлею Інститутом клінічної та експериментальної медицини нового гібридного операційного залу за 47 млн. крон без ПДВ. Ринкова вартість такого обладнання становить 27 млн. крон. Операційний зал було придбано в результаті конкурсу, в якому брала участь лише одна фірма. Контракт на 20 млн. крон на будівельні роботи з улаштування нового операційного залу отримала фірма, яка належить міністру місцевого розвитку Камілу Янковському. Ще 30 млн. крон було витрачено на роботи з фарбування, прибирання та інше<sup>3</sup>.

Протягом кількох попередніх років корупційні злочини в царині державних закупівель в Чеській Республіці стали справжньою системною, економічною та соціальною проблемою, через що ділові кола ініціювали кампанію з обговорення бажаних змін. Першим кроком стало створення Американською торговельною палатою робочої групи із забезпечення прозорості державних закупівель, у якій було представлено незалежних експертів, кілька неурядових організацій, політичні партії та ділові кола. Метою діяльності робочої групи є надання урядові пропозицій щодо прозорого реформування сфери державних закупівель. Ця ініціатива позитивно впливає на законодавчий процес із осені 2010 року. Ще одним прикладом участі бізнесу в розв'язанні проблем державних закупівель є меморандум учасників торгів, відомих під назвою “Коаліція за державні закупівлі”, підписаний у грудні 2010 року. До коаліції увійшли близько 30 найбільших підприємств на чеському ринку. Ці підприємства зобов'язалися розкривати ключову інформацію про догово-

---

<sup>1</sup> Zakázky malého rozsahu v České republice [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_ZMR\\_publikace.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_ZMR_publikace.pdf).

<sup>2</sup> Корупция насквозь пропитала Чехию [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsland.ru/news/detail/id/651390.html>.

<sup>3</sup> В конкурсе участвовала 1 фирма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mirpragi.ru/ru/news/2011/09/13/economy/2208.html>.

ри державних закупівель, що ними виконуються<sup>1</sup>.

Як позитивний досвід боротьби з корупцією у сфері державних закупівель у Чеській Республіці можна виділити таке<sup>2</sup>:

- залучення під час здійснення законотворчих процесів, спеціалістів з інших країн світу з метою надання урядові пропозицій щодо прозорого реформування сфери державних закупівель (досвід Чеської Республіки);

- створення сприятливих умов для бізнес-середовища з метою спонукання останніх до надання у відкритому вигляді ключової інформацію про договори державних закупівель, що ними виконуються (досвід Чеської Республіки).

*Система державних закупівель Румунії.* Державні закупівлі – це одна зі сфер, що суворо регулюється загальноєвропейським *acquis*<sup>3</sup>, тобто держави-члени Європейського Союзу (далі – ЄС) мають певні обмеження у визначенні правового режиму закупівель у країні. Такі обмеження, на нашу думку, пов'язані з тим, що в процедурах державних закупівель обертаються великі суми коштів (у 2002 році на здійснення цих процедур в ЄС було використано близько 1 500 млрд. євро, що дорівнює 16 % ВВП<sup>4</sup>, що безперечно може призвести до корупційних зловживань у сфері державних закупівель. Саме тому під час підготовки до вступу Румунії до ЄС румунське законодавство у зазначеній сфері розроблялося та суворо контролювалося представниками ЄС.

Надзвичайна постанова уряду Румунії № 34/2006 є на даний час основним правовим документом, який регулює проведення державних закупівель у Румунії<sup>5</sup>. Впроваджені нормативні акти було ухвалено

---

<sup>1</sup> Каменік М. Поле для прозорості державних закупівель у Чеській Республіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

<sup>2</sup> Дараган В.В. К вопросу об организационно-правовых мерах предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в Чешской Республике / В. В. Дараган // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии : сб. матер. Междунар. научно-практ. конф. (Воронеж, 27 июня 2013 г.). Ч. 1. Юридические науки. – Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2013. – С. 100.

<sup>3</sup> *Acquis communautaire* – правовий доробок Європейської Спільноти. Це сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах – членах ЄС. Доробок постійно змінюється і узагальнюється.

<sup>4</sup> A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future 03/02/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-procurement-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-procurement-final-report_en.pdf).

<sup>5</sup> Government Emergency Ordinance no. 34/2006 regarding the award of public procurement contracts, public works concession contracts and services concession contracts of April 19, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.anrmap.ro/index.php?page=legislatie\\_nationala\\_34\\_2006\\_en.html](http://www.anrmap.ro/index.php?page=legislatie_nationala_34_2006_en.html).



трьома рішеннями уряду. Зазначені акти детально визначають практичні аспекти здійснення державних закупівель, майже не залишаючи замовникам простору для маневрування.

Одним із найважливіших нововведень нової правової бази у сфері державних закупівель у Румунії стала їх прозорість. Інформація про торги є загальнодоступною<sup>1</sup>. На сьогоднішній день практично неможливо провести процедуру державних закупівель без оприлюднення відповідних повідомлень в електронній системі державних закупівель на спеціально створеному для цього Інтернет-сайті <http://www.e-licitatie.ro>. Для кожної із процедур закупівлі постановою визначено чіткі строки виконання всіх етапів процедури, що забезпечує можливість учасникам торгів підготувати свої заявки. У разі, якщо учасники торгів вважають, що тендерну документацію складено на користь певного учасника ринку, вони мають право її оскаржити. Вони також можуть оскаржувати включення до тендерної документації необґрунтованих вимог або надмірної кількості недоречних критеріїв, за якими робиться оцінка пропозицій учасників, на основі якої визначається переможець торгів.

Незважаючи на те, що законодавством Румунії чітко визначені усі етапи проведення державних закупівель, існують певні проблеми в організації їх проведення, а саме: у підготовці кваліфікованих співробітників, що мають організувати проведення торгів. У багатьох випадках проблеми, які мають місце на практиці, пов'язані частіше з нерозумінням державними службовцями положень законодавства, ніж із будь-чим іншим<sup>2</sup>.

З метою усунення таких прогалин було створено Національне агентство з регулювання та моніторингу державних закупівель. Тільки за період з 01.01.2008 по 01.10.2008 роки агентством було отримало 4 700 запитів про надання роз'яснень із застосування процедур закупівлі, середній проміжок часу на надання відповіді склав 3 дні<sup>3</sup>. Окрім того, окремі вказівки щодо тлумачення встановлених правил оприлюднюються агентством на власному веб-сайті <http://www.anrmap.ro>. Також з метою забезпечення законності проведення торгів для осіб, відповідальних

---

<sup>1</sup> Government Emergency Ordinance no. 34/2006 regarding the award of public procurement contracts, public works concession contracts and services concession contracts of April 19, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.anrmap.ro/index.php?page=legislatie\\_nationala\\_34\\_2006\\_en.html](http://www.anrmap.ro/index.php?page=legislatie_nationala_34_2006_en.html).

<sup>2</sup> Штефан Л. Система державних закупівель Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

<sup>3</sup> National reform programme implementation report of October, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=6263&langId=en.html>.

за здійснення закупівель, проводяться спеціальні курси навчання.

Ще одним важливим кроком до покращення протидії корупційним проявам у сфері державних закупівель було впровадження у 2009 році обов'язковості електронної публікації процедур закупівлі. Електронна публікація не означає, що вся процедура теж здійснюватиметься електронними каналами<sup>1</sup>.

Розслідуванням корупційних злочинів у сфері державних закупівель у Румунії займається Національний департамент по боротьбі з корупцією. При цьому слід зауважити, що розслідування справ ведеться незалежно від того, чи йдеться про зловживання державними коштами Румунії або коштами європейських фондів. Як правило, такі правопорушення пов'язані зі змовою учасників торгів і, як наслідок, – встановлення ціни на товари, роботи чи послуги, яка перевищує середньоринковий показник. Крім того, мають місце і класичні корупційні злочини, такі як хабарництво, перевищення влади або службових обов'язків.

Після закінчення розслідування таких справ вони передаються до суду. Але у зв'язку з необізнаністю суддів із цією складною тематикою, остаточні рішення було ухвалено лише з приводу 3 із 43 справ про порушення у сфері державних закупівель, переданих Національним департаментом до суду. Судді у сфері кримінального права рідше стикалися з цією проблемою, ніж судді адміністративних судів, які зазвичай ухвалюють рішення з цих питань. Водночас кримінальні справи відкриваються лише за невеликою часткою правопорушень у цій сфері. Чимало проблем знаходять своє розв'язання за межами системи кримінального судочинства в рамках адміністративних механізмів. Ті учасники торгів, котрі вважають результат процедури закупівель несправедливим, мають право подати апеляцію в Національну раду з урегулювання скарг. Рішення Ради може бути оскаржене в суді в порядку адміністративного судочинства. Для судів проблемою є брак фахового досвіду щодо предметів процедур державних закупівель, які судді повинні розглядати. Наслідком цього є значна тривалість судових процесів, що викликає незадоволення всіх учасників судового розгляду, включаючи й судову гілку влади<sup>2</sup>.

У зв'язку з низьким станом боротьби з корупційними проявами урядом Румунії 13 вересня 2011 року було прийнято Національну антикорупційну стратегію, одним із завдань якої є «Збільшення ефективнос-

---

<sup>1</sup> Штефан Л. Система державних закупівель Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

<sup>2</sup> Штефан Л. Система державних закупівель Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

ті механізмів запобігання корупції у сфері державних закупівель»<sup>1</sup>.

Як позитивний досвід боротьби з корупцією у сфері державних закупівель у Румунії, можна виділити такі заходи<sup>2</sup>:

- впровадження нормативно-правових актів, які будуть детально визначати практичні аспекти здійснення державних закупівель, майже не залишаючи замовникам простору для маневрування (досвід Румунії) [175, с. 49];

- збільшення переліку інформації, яку, згідно зі ст. 10 ЗУ «Про здійснення державних закупівель», повинен оприлюднити замовник на веб-порталі Уповноваженого органу (згаданий перелік було значно зменшено після набрання чинності Законопроекту № 7532) (досвід Румунії) [175, с. 49].

*Система державних закупівель у Республіці Білорусь.* Боротьба з корупцією і злочинністю в Республіці Білорусь є найважливішим державним завданням. Корупція і злочинність – пряма загроза національній безпеці, реалізації білоруської економічної моделі розвитку держави, підтримці стабільності та злагоди в країні. Їх згубні наслідки полягають і в тому, що вони розмивають такі найважливіші конституційні принципи консолідації суспільства, як соціальна справедливість і рівність всіх перед законом<sup>3</sup>.

З метою подолання такої загрози в Республіці Білорусь постійно впроваджуються державні програми по боротьбі зі злочинністю та корупцією, останньою з них є «Програма по боротьбі із злочинністю і корупцією на 2013– 2015 роки». У зазначеній Програмі передбачено і заходи, спрямовані на протидію корупції у сфері державних закупівель, зокрема пункт 44.2 передбачає «Забезпечення з метою виключення корупційних ризиків максимальної публічності рішень у сфері державних закупівель», крім того, пунктом 46 передбачено «Здійснювати в ході проведення перевірок стану відомчого контролю за фінансово-господарською діяльністю в республіканських органах державного

---

<sup>1</sup> National anticorruption strategy 2011–2014 of September 13, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=bkeWU7ApxMw%3D&tabid=93.html>.

<sup>2</sup> Дараган В.В. Некоторые вопросы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в Румынии / В.В. Дараган // Норма. Закон. Законодательство. Право : матер. XIV Всеросс. науч.-практ. конф. молодых ученых (Пермь, 26–28 апреля 2012 года) / науч. ред. О.А. Кузнецова. – Пермь, 2012. – С. 49.

<sup>3</sup> 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](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc).

управління та інших державних організаціях, підпорядкованих Уряду Республіки Білорусь, контроль за повнотою відображення питань додержання законодавства при проведенні державних закупівель в актах перевірок підпорядкованих цим органам організацій»<sup>1</sup>.

У серпні 2013 року президент Республіки Білорусь Олександр Лукашенко на нараді з питання ефективності боротьби з корупцією та економічними злочинами звинуватив держоргани і правоохоронців у безсистемному характері боротьби з корупцією та економічними злочинами. Число корупційних злочинів у Білорусі скоротилося. Однак оцінка роботи в цьому напрямку правоохоронних та контролюючих органів залишає бажати кращого.

Сфера державних закупівель є однією з найбільш корумпованих сфер економіки Республіки Білорусь, яка вимагає постійної уваги з боку правоохоронних органів. Крім того, на нашу думку, зазначена сфера вимагає і вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері.

Як зазначив під час наради з питання ефективності боротьби з корупцією та економічними злочинами при Президентові Республіки Білорусь генеральний прокурор Республіки Білорусь Олександр Конюк, найбільш корумпованими сферами є сільське господарство, ЖКГ та освіта. Але найбільше турбує нинішня система закупівель. Вона не повною мірою прозора, а значить все частіше стає середовищем для економічних злочинів. Впровадження системи електронних торгів значно зменшило б корупційні ризики і допомогло економити до 15 % держбюджету. Однак ця ініціатива на місцях зустрічає опір<sup>2</sup>.

Здійснення державних закупівель у Республіці Білорусь регулюється положеннями Закону Республіки Білорусь від 13 липня 2012 року «Про державні закупівлі товарів (робіт, послуг)», який набрав чинності з 1 січня 2013 року. Відповідно до статті 4 цього Закону, одним із основних принципів здійснення державних закупівель є принцип запобігання корупції в галузі державних закупівель<sup>3</sup>. У додатку до вказаного Закону наведено перелік випадків здійснення державних закупівель із за-

---

<sup>1</sup> Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013–2015 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=173163>.

<sup>2</sup> Александр Лукашенко: Экономические преступления – это трехкратный, пятикратный платеж за украденные у государства деньги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-uprekaet-gosorgany-i-pravoohraniteley-v-bessistemnom-haraktere-borby-s>

<sup>3</sup> О государственных закупках товаров (работ, услуг) : Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2>

стосуванням процедури закупівлі з одного джерела, що певною мірою є чинником запобігання появам корупції у сфері державних закупівель, однак без контролюючої складової зазначена процедура закупівлі залишається однією з найбільш незахищених від корупції процедур.

Сприятливим фактором для зменшення рівня корупції у сфері державних закупівель було закріплення у вищевказаному Законі списку постачальників (підрядників, виконавців), які тимчасово не допускаються до участі в процедурах державних закупівель. Слід зазначити, що Інструкція про порядок формування та ведення списку постачальників (підрядників, виконавців), які тимчасово не допускаються до участі в процедурах державних закупівель, була затверджена Постановою Міністерства торгівлі Республіки Білорусь лише 26 червня 2013<sup>1</sup>, таким чином, фактичні передумови формування такого списку з'явилися через 7 місяців дії Закону, що дало можливість брати участь у торгах учасникам, які формально не мали такого права. Але навіть після прийняття відповідної Інструкції даний список не поповнюється, причини цього нам встановити не вдалося. Згідно з п. 3 зазначеної Інструкції, Міністерство торгівлі Республіки Білорусь формує, веде і підтримує в актуальному стані список, а також розміщує його на офіційному Інтернет-сайті, створеному для розміщення на ньому інформації про державні закупівлі та актів законодавства про державні закупівлі, але при спробі перегляду зазначеного списку на офіційному сайті Міністерства торгівлі Республіки Білорусь відкривається порожня сторінка. Виходячи з цього можна зробити висновок, що або список порожній, або співробітники Міністерства торгівлі Республіки Білорусь порушують положення вищезазначеної Інструкції.

Слід зазначити, що 31 грудня 2013 року Президент Республіки Білорусь підписав укази № 590 «Про деякі питання державних закупівель товарів (робіт, послуг)» та № 591 «Про проведення процедур закупівель при будівництві», які, на думку експертів, значною мірою можуть знизити прозорість і підзвітність проведення процедур державних закупівель для громадян, ЗМІ та бізнес-спільноти. Зазначене аргументується тим, що в цих указах передбачено спрощення механізму узгодження закупівлі з одного джерела при визнанні процедури державної закупівлі такою, що не відбулася, при цьому інформація про закупівлю з одного джерела не публікується. По-друге, Указ № 591 встановлює, що «зако-

---

<sup>1</sup> О формировании и ведении списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок: Постановление Министерства торговли Республики Беларусь от 26 июня 2013 № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=62330](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62330)

нодавство про державні закупівлі товарів (робіт, послуг) не застосовується до 1 січня 2016 року при проведенні процедур закупівель при будівництві», що може не тільки знизити прозорість і підзвітність державних закупівель, а й ставить під сумнів виконання Республікою Білорусь міжнародних угод.

Що стосується спрощення механізму узгодження закупівлі з одного джерела при визнанні процедури державної закупівлі такою, що не відбулася, то дані дослідження, проведеного Білоруським інститутом реформ і трансформації публічного адміністрування, показали, що, за даними офіційного сайту, в 2013 році всього було проведено близько 51770 процедур закупівель. З них 23400 були визнані такими, що не відбулися, що становить майже половину від їх загальної кількості. Таким чином, відповідно до Указу № 590, інформація про ці процедури не буде опублікована, торги пройдуть без конкурсу, а уповноважений державний орган з державних закупівель (Міністерство торгівлі) не братиме участь в узгодженні процедури закупівлі з одного джерела<sup>1</sup>.

Ми підтримуємо думку В. Ковалкіна щодо того, що білоруське законодавство при бажанні дозволяє замовникам приховати значну кількість інформації. В законодавстві передбачено, що на офіційному сайті не розміщуються відомості про державні закупівлі, які містять комерційну і професійну таємницю. При цьому визначення, які ж саме відомості становлять комерційну таємницю, є вкрай розмитим, що дає широке поле для інтерпретацій з боку замовників<sup>2</sup>.

Крім того, негативним, на нашу думку, є той факт, що зазначеним законом не передбачено норм, які регулювали б відносини щодо здійснення контролю за проведенням державних закупівель, що певною мірою впливає на безсистемний характер таких дій. Більш докладно питання впливу громадського контролю на рівень корупції у сфері державних закупівель буде висвітлено при розгляді системи державних закупівель у Російській Федерації.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель у Республіці Білорусь передбачена тільки в Кодексі Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, а саме<sup>3</sup>:

– стаття 11.16. «Порушення порядку використання коштів бю-

---

<sup>1</sup> Государственные закупки: повышение прозрачности и подотчетности [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sympra-by.eu/sites/default/files/library/policy\\_paper\\_bipart\\_procurement.pdf](http://sympra-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_procurement.pdf)

<sup>2</sup> Как обустроить Беларусь. Равняемся на Гондурас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic\\_articles\\_410\\_183475/print/](http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic_articles_410_183475/print/)

<sup>3</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etalonline.by>.

джету, державних позабюджетних фондів або організації державних закупівель товарів (робіт, послуг)»;

– стаття 11.77. «Порушення вимог до порядку здійснення закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок власних коштів»;

– стаття 12.5. «Невиконання поставок продукції для державних потреб або порушення строків укладання державного контракту на поставку або договору поставки товарів для державних потреб».

Щодо кримінальної відповідальності, Кримінальний кодекс Республіки Білорусь, не містить спеціальних норм, що стосуються злочинів, пов'язаних із проведенням державних закупівель. Але в чинній редакції цього нормативного акта є достатня кількість статей, застосовуваних до різних порушень, які виникають у сфері державних закупівель. Зокрема, це кримінальна відповідальність за такі злочини<sup>1</sup>: шахрайство (ст. 209); розкрадання шляхом зловживання службовими повноваженнями (ст. 210); привласнення або розтрата (ст. 211); лжепідприємництво (ст. 234); комерційний підкуп (ст. 252); зловживання владою або службовими повноваженнями (ст. 424); бездіяльність посадової особи (ст. 425); перевищення влади або службових повноважень (ст. 426); службове підроблення (ст. 427); службова недбалість (ст. 428); одержання хабара (ст. 430); дача хабара (ст. 431); посередництво в хабарництві (ст. 432); прийняття незаконної винагороди (ст. 431).

Як позитивний досвід боротьби з корупцією у сфері державних закупівель у Республіці Білорусь можна виділити таке:

– нормативно-правове закріплення здійснення контролю за повнотою відображення питань дотримання законодавства при проведенні державних закупівель в актах перевірок організацій;

– впровадження списку постачальників (підрядників, виконавців), які тимчасово не допускаються до участі у процедурах державних закупівель;

– закріплення в Законі Республіки Білорусь «Про державні закупівлі товарів (робіт, послуг)» процедури електронного аукціону;

– закріплення в Законі Республіки Білорусь «Про державні закупівлі товарів (робіт, послуг)» переліку випадків здійснення державних закупівель із застосуванням процедури закупівлі з одного джерела.

*Система державних закупівель у Російській Федерації.* З метою підвищення ефективності розміщення державного замовлення, а також для протидії корупційним проявам у сфері державного фінансування

---

<sup>1</sup> Кодекс Республіки Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etalonline.by>.

Урядом Російської Федерації було прийнято ряд нормативно-правових актів у цій сфері. Зокрема: Федеральний закон 94-ФЗ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 2 липня 2005 року та Постанова Уряду РФ «Про користування сайтами в мережі Інтернет, на яких здійснюється проведення відкритих аукціонів в електронній формі» від 17 березня 2008 року № 179.

Але на практиці дані нормативно-правові акти не змогли забезпечити належного рівня протидії корупційним проявам у зазначеній сфері. На цьому неодноразово наголошував президент РФ під час своїх виступів<sup>1</sup>. У наукових колах Федеральний закон 94-ФЗ також викликав бурхливу критику щодо значної кількості норм, які ведуть до появи корупційних ризиків, деякі з учених називали вказаний закон «втіленням вершини досконалості мислення корупціонера»<sup>2</sup>.

У результаті загальних недоліків системи державних закупівель у Російській Федерації керівництвом країни було прийнято рішення про її реформування, в результаті чого 5 квітня 2013 було прийнято Федеральний закон Російської Федерації № 44-ФЗ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб»<sup>3</sup>.

У новому законі посилено антикорупційні положення. А саме: деталізовано статтю з нормування державних потреб, що має покласти край закупівлі предметів розкоші, ще однією антикорупційною нормою стало залучення незалежних експертів для приймання товарів або послуг, замовлених у єдиного постачальника або через інші процедури, які з тієї чи іншої причини не передбачають високого рівня конкуренції<sup>4</sup>.

По оцінках ряду експертів, у Росії закупівельні ціни держструктур у середньому на 19 % вище середньоринкових. Збиток від загального обся-

---

<sup>1</sup> Медведев: в сфере госзакупок масштабы коррупции «колоссальны» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tandem-grupp.ru/news/44-----lr.html>.; Медведев потребовал убрать из госзакупок откаты [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.utro.ru/articles/2010/11/29/940544.shtml>.

<sup>2</sup> Коновалова З.А. Требования к участникам закупок как инструмент предупреждения коррупции и иных злоупотреблений в сфере государственных и муниципальных закупок / З.А. Коновалова // Актуальные тренды формирования контрактной системы : сб. статей Междунар. научно-практ. конф. – Ростов н/Д: Южно-Российский ин-т – филиал РАН-ХиГС, 2013. – С. 35.

<sup>3</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 26 окт.

<sup>4</sup> ФКС усиливает антикоррупционность [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ru/doc-y/1838446.html>.



гу держзакупівель на федеральному, регіональному і муніципальному рівні, по оцінках експертів, складає понад 300 млрд. рублів на рік<sup>1</sup>. Тому сьогодні в РФ створюється нормативно-правова база, направлена на поліпшення стану протидії зловживанням у сфері державних закупівель.

Що стосується діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупції у сфері державних закупівель, то слід зазначити, що у 2011 році за ініціативою Генеральної прокуратури Російської Федерації затверджено міжвідомчий план спільних заходів Генеральної прокуратури Російської Федерації, Слідчого комітету Росії, Міністерства внутрішніх справ РФ, Федеральної служби безпеки РФ, Росфінмоніторинга, Федеральної податкової служби та Федеральної антимонопольної служби Росії по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері закупівель товарів, робіт і послуг для державних і муніципальних потреб на 2011–2012 роки<sup>2</sup>.

Загалом у слідчих підрозділах МВС Росії і Слідчого комітету Російської Федерації розслідується понад 600 кримінальних справ про злочини в даній сфері, здебільшого кваліфікованих як шахрайство, халатність, зловживання посадовими повноваженнями або їх перевищення. Виявлено значну кількість фактів розкрадання грошових коштів шляхом завищення обсягів виконаних робіт та укладання державних і муніципальних контрактів за завищеними цінами шляхом вживання різних схем, включаючи змови учасників і використання фірм-одноденок<sup>3</sup>.

Слід також зазначити, що в Російській Федерації інтерес до державних закупівель проявляють не тільки правоохоронні органи, а й громадські організації, які займаються моніторингом проведених державних закупівель. Яскравим прикладом якісного здійснення громадського контролю у сфері державних закупівель у Російській Федерації є Проект «РосПил» – громадський проект, спрямований на контроль за витрачанням бюджетних коштів у цій сфері. Сума контрактів замовлень, по яких вдалося припинити порушення закону за рік роботи Проекту, склала бі-

---

<sup>1</sup> Легализация (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](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc).

<sup>2</sup> По инициативе Генпрокуратуры России утвержден межведомственный план по противодействию преступлениям и иным правонарушениям в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.genproc.gov.ru/news/news-72966.html>.

<sup>3</sup> Генеральная прокуратура РФ продолжает борьбу с преступностью и иными правонарушениями в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.genproc.gov.ru/news/news-74803.html>.

льше 40 млрд. рублів. Як заявив Президент Російської Федерації Володимир Путін: «Будемо наводити порядок у системі державних і муніципальних закупівель. Незалежний громадський контроль буде стежити за тим, наскільки обґрунтований вибір стартових цін і ефективні способи закупівлі, як йде реалізація проектів. І така система, за різними оцінками, нам дозволить заощадити від 1 до 2 % ВВП»<sup>1</sup>.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель передбачена лише Кодексом про адміністративні правопорушення РФ<sup>2</sup>:

- ст. 7.29 – недотримання вимог законодавства про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб при прийнятті рішення про спосіб розміщення замовлення на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб;

- ст. 7.30 – порушення порядку розміщення замовлення на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб;

- ст. 7.31 – надання, опублікування або розміщення недостовірної інформації про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб, а також направлення недостовірних відомостей, внесення їх до реєстру державних або муніципальних контрактів, укладених за підсумками розміщення замовлень, реєстр недобросовісних постачальників;

- ст. 7.31.1 – порушення строків повернення грошових коштів, порядку і (або) термінів блокування операцій по рахунку учасника розміщення замовлення, порядку ведення реєстру учасників розміщення замовлення, правил документообігу при проведенні відкритого аукціону в електронній формі, розголошення оператором електронного майданчика, посадовою особою оператора електронного майданчика відомостей про учасника розміщення замовлення до підбиття результатів відкритого аукціону в електронній формі;

- ст. 7.32 – порушення умов державного або муніципального контракту на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб;

- ст. 15.14 – нецільове використання бюджетних коштів і коштів

---

<sup>1</sup> Путин: общественный контроль за госзакупками может сберечь до 2 % ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ria.ru/economy/20120229/580596111.html>.

<sup>2</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.duma.gov.ru.html>.

державних позабюджетних фондів.

Кримінальний кодекс РФ, як і КК України, не містить спеціальних норм, що стосуються злочинів, пов'язаних з розміщенням державних і муніципальних замовлень. Тим не менш і в чинній редакції цього нормативного акта є достатня кількість статей, що застосовуються до різних порушень, які виникають у сфері держзакупівель. Зокрема, це кримінальна відповідальність за такі злочини: шахрайство (ст. 159); привласнення чи розтрата (ст. 160); лжепідприємництво (ст. 173); зловживання повноваженнями (ст. 201); зловживання посадовими повноваженнями (ст. 285); нецільове витрачання бюджетних коштів (ст. 285.1); нецільове витрачання коштів державних позабюджетних фондів (ст. 285.2); перевищення посадових повноважень (ст. 286); привласнення повноважень посадової особи (ст. 288); незаконна участь у підприємницькій діяльності (ст. 289); одержання хабара (ст. 290); дача хабара (ст. 291); службове підроблення (ст. 292) і халатність (ст. 293)<sup>1</sup>.

Незважаючи на наявність зазначених норм, кримінальне законодавство РФ не повною мірою адаптоване до злочинів у сфері держзамовлення. Так, шахрайство, передбачене у ст. 159 КК РФ, визначається як розкрадання чужого майна або придбання права на чуже майно шляхом обману або зловживання довірою. Довіра може бути обумовлена, у тому числі, службовим становищем особи (п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду РФ № 51 від 27 грудня 2007 року «Про судову практику по справах про шахрайство, присвоєння й розтрату»)<sup>2</sup>. При кваліфікації дій по даній нормі проблематичним є питання доведення наявності в чиновників, що витратили бюджетні кошти, наміру на розкрадання й відповідної корисливої мети.

Для позитивної відповіді на це питання повинна бути доведена попередня змова посадової особи (бюджетотримувача) з керівником організації постачальників про заволодіння хоча б частиною коштів, виділених з федерального бюджету на відповідні цілі. Так, на думку начальника управління контролю за розміщенням держзамовлення Федеральної антимонопольної служби Михайла Євраєва, «... такі злочини повинні одержувати жорстоку оцінку з боку Кримінального кодексу РФ, а не з боку Кодексу про адміністративні правопорушення. На сьогодніш-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.duma.gov.ru.html>.

<sup>2</sup> О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 // Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / сост. С.Г. Ласточкина, Н.Н. Хохлова. – М. : Проспект, 2010. – С. 350–355.

ній день кримінальне законодавство Російської Федерації до злочинів у сфері держзамовлення не дуже адаптоване. У багатьох випадках, коли ми звертаємося в Слідчий комітет, Генпрокуратуру, МВС, передаємо матеріали по найбільш серйозних порушеннях і просимо вжити заходів по залученню посадових осіб до кримінальної відповідальності, нам відповідають: ми не можемо, Кримінальний кодекс не дозволяє нам це зробити»<sup>1</sup>.

Таким чином, ми погоджуємося з думкою А.А. Анисимова та С.С. Цветанова, що кримінально-правові заходи протидії корупції у сфері розміщення замовлень для державних і муніципальних потреб у РФ повинні стати одним із пріоритетних напрямків кримінальної політики держави, тому що без змін у даній сфері держава може зіштовхнутися з необоротними втратами бюджетних коштів<sup>2</sup>.

В якості позитивного досвіду Російської Федерації у боротьбі з корупцією у сфері державних закупівель можна запропонувати такі заходи для впровадження в Україні<sup>3</sup>:

- закріплення на законодавчому рівні нормування державних потреб (стосується закупівлі предметів розкоші);

- затвердження міжвідомчого плану спільних заходів Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної фінансової інспекції, Державної податкової служби та Анти-монопольного комітету України по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

*Система державних закупівель у Казахстані.* Державні закупівлі в Республіці Казахстан (РК) розвиваються послідовно з моменту отримання країною незалежності в 1991 році. На сьогоднішній день сфера державних закупівель у Республіці Казахстан регулюється Законом “Про державні закупівлі” від 21.07.2007 року № 303-ІІІ<sup>4</sup>. Здійснення контролю у сфері державних закупівель у Казахстані входить до компете-

---

<sup>1</sup> Шмелева Е.А. Аукцион без молотка / Е.А. Шмелева // Российская бизнес газета. – 2010. – № 761 (28). – С. 4–5.

<sup>2</sup> Анисимов А.А. Проблемы уголовно-правовой защиты интересов в бюджетной сфере при размещении государственных и муниципальных заказов / А.А. Анисимов, С.С. Цветанов // Общественная безопасность, законность и порядок в III тысячелетии : сб. матер. Междунар. научно-практ. конф. (Воронеж, 1–2 июля 2011 г.). – Ч.1. Юридические науки. – Воронеж : Воронежский ин-т МВД России, 2011. – С. 8.

<sup>3</sup> Дараган В.В. Деякі питання протидії корупції в сфері державних закупівель в Російській Федерації / В. В. Дараган // Rozwój nauk humanistycznych: materiały Międzynarodowej Naukowo-Praktycznej Konferencji 27 lutego 2012 – 29 lutego 2012 roku. – Część 4. – Poznań, 2012. – Str. 116.

<sup>4</sup> О государственных закупках : Закон Республики Казахстан от 21.07.2007 года № 303-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.goszakup.gov.kz.html](http://www.goszakup.gov.kz.html).

нції Комітету фінансового контролю Міністерства фінансів РК. Державні закупівлі здійснюються шляхом оголошень конкурсів чи запитів цінових пропозицій, організації електронних торгів та торгів через товарні біржі.

Важливими кроком для поліпшення законодавства Казахстану про державні закупівлі стали зміни, прийняті в листопаді 2008 і липні 2010 років, направлені на підвищення прозорості закупівельних процедур і мінімізацію корупційних правопорушень, особливо в частині функціонування єдиного веб-сервера-порталу і організації системи електронних закупівель.

З моменту впровадження електронних закупівель за допомогою запиту цінових пропозицій у квітні 2008 року ризик здійснення корупційних злочинів значно знизився. Це досягнуто завдяки виключенню людського чинника: контакти між постачальниками і замовниками до моменту визначення переможця закупівель зведені до нуля. Такі ж переваги дають держзакупівлі, що проводяться у вигляді електронного конкурсу (ця система діє в Казахстані з 2010 року), і передбачувані до запуску з початку 2012 року електронні аукціони. У 2011 році завдяки електронній системі державних закупівель за допомогою запиту цінових пропозицій держава заощадила близько 23,5 млрд. тенге (близько 123,5 млн. євро) бюджетних коштів (дані на 1 жовтня 2011 р.). В цілому за 3,5 роки роботи електронного майданчика економія по електронних держзакупівлях склала більше 60,5 млрд. тенге (близько 318,5 млн. євро). На сьогоднішній день кількість користувачів веб-сервера-порталу державних закупівель ([www.goszakup.gov.kz](http://www.goszakup.gov.kz)) перевищує 107 тис. зареєстрованих учасників. Всього на веб-сервері-порталі держзакупівель державою було розміщено більше 7 млн. лотів і більше 2,3 млн. оголошень<sup>1</sup>.

Згідно зі ст. 10 Закону РК «Про державні закупівлі», потенційні постачальники, які надають недостовірну інформацію по кваліфікаційних вимогах, включаються в реєстр недобросовісних учасників державних закупівель<sup>2</sup>. Загальна кількість недобросовісних учасників державних закупівель, відсторонених рішенням суду від виконання робіт, надання послуг і поставок товарів державі, на 19 липня 2013 становить 4408. Найбільшу кількість постачальників внесено до реєстру недобросовісних учасників (666) по місту Астана. При цьому в місті Астана зареєстровано 20649 постачальників. Найменша кількість недобросовіс-

---

<sup>1</sup> Государственный заказ в Казахстане: опыт и перспективы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bujet.ru/article/161189.php>.

<sup>2</sup> О государственных закупках : Закон Республики Казахстан от 21.07.2007 года № 303-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.goszakup.gov.kz.html](http://www.goszakup.gov.kz.html).

них учасників (62 постачальника) в Атирауській області, при загальній кількості зареєстрованих постачальників 5464 фізичних та юридичних осіб<sup>1</sup>.

Незважаючи на певні позитивні кроки у вказаній сфері, діючий на сьогодні закон про державні закупівлі не повною мірою виключає можливості вчинення корупційних злочинів. На думку підприємців, запропоновані механізми (такі, як право здійснювати відеозйомку конкурсів) створюють лише видимість відкритості конкурсів. Реальним механізмом прозорості конкурсів повинно стати допущення до них незалежних експертів та спостерігачів. Відповідальність за наслідки прийняття рішення тільки з боку потенційного постачальника й відсутність відповідальності організаторів конкурсу й замовника також створює можливість для корупційних дій<sup>2</sup>.

У 2009 році Фінансовою поліцією РК виявлено 380 корупційних злочинів у сфері державних закупівель, що на 43,4 % більше, ніж у 2008 році. До суду направлено 178 кримінальних справ по злочинах зазначеної категорії. Збитки держави від злочинів у сфері державних закупівель склали понад 2 млрд. тенге (близько 10,5 млн. євро). Як показує статистика органів фінансової поліції, 47 % всіх корупційних злочинів у сфері державних закупівель здійснено у сфері будівництва. За даними фактами порушено 246 кримінальних справ<sup>3</sup>.

Основними проявами злочинів у зазначеній сфері є завищення цінових пропозицій, зокрема, лобювання інтересів окремих організацій за так звані «відкати» з виграного тендера. Так як організатором державних закупівель може виступати сам замовник, існує можливість складення технічного завдання таким чином, що цей проект отримає «потрібна» компанія. Існують також можливості неоднозначного тлумачення норм закону, що також створює можливості для корупції. Суб'єктивне застосування цінового критерію також впливає на якість державних закупівель<sup>4</sup>.

Відповідно до звіту про моніторинг РК, який було проведено в рамках «Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією» у вересні

---

<sup>1</sup> Реестр обманщиков и халтурщиков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://exclusive.kz/reitingi/2410>.

<sup>2</sup> Злотніков С. Відкритість влади в Казахстані [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

<sup>3</sup> Финансовая полиция РК в 2009 году выявила 380 коррупционных преступлений в сфере государственных закупок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bnews.kz/ru/news/post/31279.html>.

<sup>4</sup> Злотніков С. Відкритість влади в Казахстані [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://openukraine.org/doc/ste/PublicationFinalUkr.pdf>.

2011 року, недоліком законодавчої системи державних закупівель визнано велику кількість сфер, які не підпадають під дію Закону «Про державні закупівлі». Так, стаття 4 Закону РК «Про державні закупівлі» містить 58 різних винятків з регулювання цим законом, деякі з них, на думку експертів, є необґрунтованими і не відповідають міжнародним стандартам і практиці<sup>1</sup>.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель у РК передбачена лише Кодексом Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення, а саме ст. 167 «Порушення законодавства Республіки Казахстан про державні закупівлі», згідно з якою особа підлягає адміністративній відповідальності за такі дії<sup>2</sup>:

1. Порушення вимог законодавства Республіки Казахстан про державні закупівлі у конкурсній документації шляхом вказівки на характеристики, що визначають приналежність предметів закупівлі (товарів, робіт, послуг) окремим потенційним постачальникам, за винятком випадків, передбачених законодавством Республіки Казахстан про державні закупівлі.

2. Несвоєчасне направлення тексту внесених змін і (або) доповнень у конкурсну документацію особам, відомості про яких внесені до журналу реєстрації осіб, що отримали конкурсну документацію, а також невчасна публікація уточненої конкурсної документації.

3. Відмова від здійснення державних закупівель у випадках, не передбачених законодавством Республіки Казахстан про державні закупівлі.

4. Розкриття конвертів із заявками на участь у конкурсі з порушенням терміну, часу і місця, вказаних у конкурсній документації, а також зміна дати, часу і місця розкриття конвертів із заявками на участь у конкурсі без внесення вказаних змін до конкурсної документації.

5. Направлення запиту, а також дії конкурсної комісії, пов'язані із доповненням заявки на участь у конкурсі документами, що були відсутні, заміною документів, представлених у заявці на участь у конкурсі, приведенням у відповідність неналежним чином оформлених документів.

6. Встановлення до потенційних постачальників і (або) до залучених ними субпідрядників (співвиконавців) кваліфікаційних вимог, що

---

<sup>1</sup> Отчет о мониторинге – Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.oecd.org/dataoecd/17/29/48908356.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/29/48908356.pdf).

<sup>2</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных нарушениях от 30 января 2001 г. № 155-II [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00524&uro=08215.html>.

не передбачені законодавством Республіки Казахстан про державні закупівлі, а також необґрунтоване визнання потенційного постачальника і (або) залучених ним субпідрядників (співвиконавців) невідповідними кваліфікаційним вимогам на підставах, не передбачених законодавством Республіки Казахстан про державні закупівлі.

7. Порухення вимог законодавства Республіки Казахстан про державні закупівлі в частині невключення в конкурсну документацію критеріїв, що впливають на конкурсну цінову пропозицію учасників конкурсу.

8. Порухення вимог законодавства Республіки Казахстан про державні закупівлі в частині незастосування до цінових пропозицій відносного значення критеріїв, що впливають на конкурсну цінову пропозицію учасників конкурсу.

9. Складання експертом свідомо помилкового експертного висновку, на підставі якого прийнято неправомірне рішення конкурсною комісією.

10. Невчасне повідомлення уповноваженого органу у сфері державних закупівель про встановлені факти надання потенційним постачальником недостовірної інформації по кваліфікаційних вимогах.

11. Неповідомлення уповноваженого органу у сфері державних закупівель про встановлені факти надання потенційним постачальником недостовірної інформації по кваліфікаційних вимогах, а також ненадання в уповноважений орган у сфері державних закупівель відомостей про потенційного постачальника, що відхилився від укладення договору про державні закупівлі, а також надання свідомо помилкової інформації про надання потенційним постачальником недостовірної інформації по кваліфікаційних вимогах.

Кримінальний кодекс РК, як і КК України, не містить спеціальних норм, що стосуються злочинів, пов'язаних з проведенням державних закупівель. Тим не менш і в чинній редакції цього нормативного акта є достатня кількість статей, що застосовуються до різних порушень, які виникають у сфері держзакупівель. Зокрема, це кримінальна відповідальність за такі злочини<sup>1</sup>: привласнення або розтрата увіреного чужого майна (ст. 176); шахрайство (ст. 177); незаконне підприємництво (ст. 190); лжепідприємництво (ст. 192); здійснення суб'єктом приватного підприємництва операції (операцій) без наміру здійснювати підприємницьку діяльність (ст. 192-1); отримання незаконної винагороди (ст. 224); зловживання повноваженнями (ст. 228); комерційний підкуп (ст. 231);

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 168-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.kz/211944-ugolovnyjj-kodeks-rk-2011.html>.



несумлінне ставлення до обов'язків (ст. 232); зловживання посадовими повноваженнями (ст. 307); перевищення влади або посадових повноважень (ст. 308); привласнення повноважень посадової особи (ст. 309); незаконна участь у підприємницькій діяльності (ст. 310); перешкоджання законній підприємницькій діяльності (ст. 310-1); отримання хабара (ст. 311); дача хабара (ст. 312); посередництво в хабарництві (ст. 313); службовий підлог (ст. 314); бездіяльність по службі (ст. 314); недбалість (ст. 315); підробка, виготовлення або збут підроблених документів, штампів, печаток, бланків, державних винагород (ст. 325); провокація комерційного підкупу або корупційного злочину (ст. 349).

Слід зазначити, що позиція Казахстану щодо кримінальної відповідальності за злочинні дії у сфері державних закупівель є не зовсім зрозумілою, адже пряма норма, яка передбачала відповідальність за порушення порядку проведення публічних торгів, аукціонів і конкурсів, була передбачена статтею 197 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, однак зазначену статтю у 2011 році було виключено з Кодексу у зв'язку з її недосконалістю та вкрай нечастим застосуванням<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

Як позитивний досвід боротьби з корупцією в сфері державних закупівель у Казахстані можна виділити таке<sup>3</sup>:

- впровадження процедур електронних державних закупівель (електронний конкурс та електронний аукціон);
- впровадження реєстру недобросовісних учасників державних закупівель.

---

<sup>1</sup> Куатова А.С. Проблемы квалификации преступлений в сфере государственных закупок в Республике Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ores.su/index.php/-3152013/372-2013-03-20-15-45-32>.

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> Дараган В.В. Некоторые вопросы правового регулирования государственных закупок в Республике Казахстан / В.В. Дараган // Социально-экономическая модернизация – новый этап Казахстанского пути : сб. докладов научно-практ. конф. молодых ученых, докторантов и магистрантов (Астана, 26 апреля 2012 г.) : в 2 т. – Астана : Академия гос. упр. при Президенте РК, 2012. – С. 55.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що стан протидії корупційним злочинам у сфері державних закупівель на загальнодержавному рівні прямо залежить від таких чинників<sup>1</sup>:

- відкритість доступу до інформації про заплановані державні закупівлі, а також інформації про закупівлі, що вже відбулися. При цьому велике значення має кількість та якість такої інформації;

- наявність у національному законодавстві країни норм, що регулюють питання проведення електронних торгів. Окрім того, важливим фактором є наявність технічного забезпечення таких торгів;

- рівень зацікавленості громадськості та представників засобів масової інформації у процесах, що відбуваються у сфері державних закупівель;

- наявність законодавчо закріпленого механізму проведення державних закупівель, який майже не залишав б замовникам простору для зловживань;

- наявність у країні урядових та неурядових організацій, які займаються моніторингом проведених державних закупівель;

- наявність у законодавстві країни норм, що регулюють питання відповідальності за порушення вимог законодавства про здійснення державних закупівель.

Як позитивний досвід боротьби з корупційними злочинами у сфері державних закупівель розглянутих вище країн, який бажано впровадити в Україні, можна виділити таке:

- залучення під час здійснення законотворчих процесів спеціалістів з інших країн світу з метою надання урядові пропозицій щодо прозорого реформування сфери державних закупівель (досвід Чеської Республіки);

- створення сприятливих умов для бізнес-середовища з метою спонукання останніх до надання у відкритому вигляді ключової інформації про договори державних закупівель, що ними виконуються (досвід Чеської Республіки);

- впровадження нормативно-правових актів, які будуть детально визначати практичні аспекти здійснення державних закупівель, майже не залишаючи замовникам простору для маневрування (досвід Румунії);

- збільшення переліку інформації, яку згідно зі ст. 10 ЗУ “Про

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Предупреждение коррупции в сфере государственных закупок – необходимый элемент развития правового государства // В.В. Дараган / Молодежная политика в условиях формирования гражданского общества и правового государства : матер. Шестой межрегионал. студ. научной конф., Волгоград, 30 марта 2012 года / Волгоградский институт бизнеса. – Волгоград : Изд-во ВолГМУ, 2012. – С. 188–190.

здійснення державних закупівель” повинен оприлюднити замовник на веб-порталі Уповноваженого органу (згаданий перелік було значно зменшено після набрання чинності Законопроекту № 7532) (досвід Румунії);

- нормативно-правове закріплення здійснення контролю за повнотою відображення питань дотримання законодавства при проведенні державних закупівель в актах перевірок організацій (досвід Республіки Білорусь);

- закріплення в законі переліку випадків здійснення державних закупівель із застосуванням процедури закупівлі з одного джерела (досвід Республіки Білорусь);

- впровадження процедур електронних державних закупівель (електронний конкурс та електронний аукціон) (досвід Республіки Казахстан);

- впровадження реєстру недобросовісних учасників державних закупівель (досвід Республіки Казахстан);

- закріплення на законодавчому рівні нормування державних потреб (стосується закупівлі предметів розкоші) (досвід Російської Федерації);

- затвердження міжвідомчого плану спільних заходів Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України та Антимонопольного комітету України по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг (досвід Російської Федерації).

Проведене дослідження дозволило виділити організаційні заходи, які необхідно включити в зазначений план<sup>1</sup>. На підставі цього нами було розроблено проект міжвідомчого плану Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України та Антимонопольного комітету України по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг на 2015–2016 роки, в якому передбачено такі заходи:

1. Розробити, в установленому порядку погодити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України проект Положення про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Деякі питання впровадження міжвідомчого плану заходів по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні / В. В. Дараган // Teoretyczne i praktyczne innowacje w nauce: materiały Międzynarodowej Naukowo-Praktycznej Konferencji 28 maja 2012 – 30 maja 2012 roku. – Część 3. – Gdańsk. 2012. – Str. 186–187.

2. Внести пропозиції щодо удосконалення законодавства, яким регулюється питання протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

3. Розвивати двостороннє співробітництво з міжнародними організаціями, установами та правоохоронними органами іноземних держав з метою вивчення досвіду, обміну інформацією щодо практики застосування передових управлінських рішень та законодавчих ініціатив у сфері протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

4. Здійснювати комплекс профілактичних заходів, спрямованих на запобігання вчиненню злочинів та виявлення осіб, схильних до вчинення злочинів у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

5. Посилити роботу щодо попередження, розслідування та розкриття злочинів, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель товарів, робіт і послуг.

6. Розробити плани перевірок державних підприємств, установ, організацій щодо стану дотримання останніми законодавства про здійснення державних закупівель. Розробити плани комплексного використання сил та засобів.

7. Підготувати методичні рекомендації щодо протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

8. Опрацювати питання щодо проведення міжвідомчих семінарів-нарад з питань удосконалення протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг. Розробити відповідні графіки їх проведення.

9. Започаткувати програму з підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів з питань протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

10. Забезпечити регулярне проведення засідань Міжвідомчої робочої групи з питань протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

11. Із залученням науково-дослідних установ, громадських та міжнародних організацій здійснити аналіз законодавства України та визначити необхідність розробки нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів з метою створення в державі дієвого правового механізму здійснення державних закупівель.

12. Здійснити узагальнення судової практики розгляду справ про злочини, пов'язані з проведенням державних закупівель товарів, робіт і послуг, а також справ про адміністративну відповідальність за пору-

шення вимог ст. 164-14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти». За результатами проведення зазначених узагальнень судової практики розробити пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

13. З метою забезпечення реальної оцінки стану боротьби зі злочинами і іншими правопорушеннями у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг розробити єдину методологію ведення статистики. До вказаних заходів залучити ресурси громадських українських та міжнародних неурядових організацій в частині використання поданих ними пропозицій із зазначених питань.

14. Розробити та впровадити методику професійного підбору працівників підрозділів правоохоронних органів, на яких буде покладено обов'язок щодо протидії злочинами і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг.

15. Розглянути питання співпраці з громадськими організаціями, діяльність яких направлена на підвищення загального рівня прозорості та доброчесності державних закупівель в Україні.

Проведений аналіз стану протидії «корупційним злочинам» у розглянутих нами країнах дозволив дійти висновку, що впровадження в Україні зазначених вище організаційно-правових змін значною мірою підвищить рівень протидії злочинам у сфері державних закупівель.

У наступному розділі розглянемо напрямки удосконалення організаційно-тактичних засад оперативно-розшукової діяльності щодо викриття злочинів у сфері державних закупівель.

### Розділ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНИХ ЗАСАД ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ВИКРИТТЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### 3.1. Документування злочинних дій під час викриття злочинів у сфері державних закупівель

Згідно з положеннями ст. 62 Конституції України, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду<sup>1</sup>.

Необхідність документування також впливає з вимог Кримінального процесуального кодексу України, відповідно до якого особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому цим Кодексом, і встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили<sup>2</sup>.

Окремі аспекти документування злочинів у сфері економіки знайшли своє відображення у працях К.В. Антонова, А.В. Баб'яка, О.М. Бандурки, В.І. Василичука, О.Ф. Долженкова, П.А. Єрмакова, В.П. Захарова, А.В. Коваленка, В.А. Некрасова, Ю.Ю. Орлова В.Л. Ортинського, М.А. Погорецького, І.І. Сидорука, Л.П. Скалозуба, О.П. Снігерьова, Ю.В. Степанова, І.Р. Шинкаренко та ін.

У теорії оперативно-розшукової діяльності під документуванням розуміється виявлення оперативно-розшуковим шляхом фактичних даних, що свідчать про причетність конкретних осіб до підготовки або вчинення злочину, та забезпечення можливостей їх використання для розкриття злочинів та застосування до винних заходів, передбачених законом<sup>3</sup>.

Документування за формою і змістом є своєрідним видом практичної діяльності оперативних підрозділів і становить частину дій із за-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. // Голос України. – 1996. – № 138.

<sup>2</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України від 03.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>3</sup> Основные направления документирования действий разрабатываемых подразделениями БХСС : учебное пособие / В.Г. Самойлов. – М. : МССШМ МВД СССР, 1985. – С. 3.

безпечення притягнення винних до кримінальної відповідальності. Тактика документування спирається, з одного боку, на основні положення загальної оперативно-розшукової тактики, а з іншого – має свої специфічні особливості, зумовлені конкретною метою і характером саме цього виду діяльності. Під документуванням розуміють цілеспрямовану діяльність відповідних органів з провадження оперативно-розшукових заходів і слідчих дій, у тому числі із застосуванням спеціальних технічних засобів щодо виявлення і фіксації протиправної поведінки (діяльності) окремих осіб або груп з метою використання отриманих даних у кримінальному судочинстві, відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства<sup>1</sup>.

Проведене дослідження, дозволило дійти висновку, що якісне документування злочинів у сфері державних закупівель передбачає багатопланове використання різних оперативних засобів та методів при фіксації фактичних даних, а також застосування у конкретних умовах найефективніших тактичних прийомів<sup>2</sup>.

Важливим питанням на початковому етапі документування є визначення фактичних даних, необхідних для документування розроблюваних, на отримання яких у подальшому буде направлена діяльність як оперативного працівника, так і слідчого.

З урахуванням положень ст. 91 КПК України у кримінальному провадженні по справах про злочини у сфері державних закупівель підлягають доказуванню<sup>3</sup>:

1) *подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення)*. Починаючи відповідне розслідування, для визначення місця вчинення злочину слідчий повинен з'ясувати місце розташування будівель та споруд підприємства (установи, організації) замовника, в окремих випадках це можуть бути територіально відокремлені структурні одиниці. Час вчинення злочинів у зазначеній сфері тісно пов'язаний зі способом його вчинення. Так, на-

---

<sup>1</sup> Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства : навч. посібник / В.Л. Ортинський, В.П. Захаров, В.А. Некрасов, А.В. Баб'як. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 145.

<sup>2</sup> Дараган В.В. Деякі особливості документування злочинів у сфері державних закупівель на підприємствах залізничного транспорту України / В.В. Дараган // Актуальні проблеми діяльності ДСБЕЗ та підготовки фахівців для її підрозділів : тези доповідей та повідомлень. – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – С. 88.

<sup>3</sup> Дараган В.В. Щодо обставин, які підлягають встановленню під час розслідування злочинів у сфері державних закупівель на підприємствах залізничного транспорту / В. В. Дараган // Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення : тези доп. Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Львів, 12 квітня 2013 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2013. – С. 85–86.

приклад, у разі укладання фіктивної угоди про закупівлю товарів, робіт або послуг, часом вчинення злочину буде час отримання коштів замовника переможцем конкурсних торгів. У випадку одержання службовою особою замовника неправомірної вигоди за укладання угоди без проведення процедури конкурсних торгів (наприклад шляхом поділу предмета закупівлі) часом вчинення злочину вважається час, коли службова особа прийняла хоча б частину неправомірної вигоди. Також слід зазначити, що деякі способи вчинення злочинів у цій сфері відповідають окремим складам злочинів, передбаченим Кримінальним кодексом України (службове підроблення, зловживання владою або службовим становищем тощо);

2) *винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення.* Доводячи обставини, які стосуються вини суб'єкта злочину, необхідно враховувати, що факт усвідомлення незаконності його діяльності може бути доведений у результаті аналізу об'єктивних обставин учинення злочину. Зокрема, порушення такою особою чинного законодавства про здійснення державних закупівель, а також відомчих (внутрішніх) нормативно-правових актів замовника, якими затверджено певні інструкції або правила (інструкція з приймання товарів за кількістю та якістю, правила проведення дослідження ринку, інструкції з визначення середньої ринкової вартості тощо). Що стосується службових осіб підприємств постачальника, то їх вина може бути визначена відсутністю необхідної технічної бази та професійного складу підприємства, відсутністю дозвільних документів на зайняття певними видами діяльності тощо;

3) *вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат.* У матеріалах кримінального провадження має бути точно зафіксовано: розмір збитків, завданих у результаті злочинної діяльності – матеріали експертних досліджень, довідки спеціалістів, довідки про середню вартість предмета закупівлі з Торгово-промислової палати України тощо; документи й інші дані, що підтверджують факт перерахування державних коштів переможцю конкурсних торгів – банківські виписки, платіжні доручення тощо;

4) *обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження.* Що стосується обставин, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого злочину, то вони безпосередньо пов'язані з диспозицією відповідної статті Кримінального кодексу України (далі – КК України). У біль-



шості складів злочинів у зазначеній сфері це повторність, попередня змова групи осіб, розмір заподіяної шкоди. Інші обставини, які потребують встановлення, визначені ст.ст. 66, 67, розділом VIII КК України [5] та ст. 284 КПК України. Ми не будемо акцентувати увагу на цих обставинах, оскільки у більшості випадків розслідування вчиненого злочину перелік відповідних обставин є стабільним та таким, що не залежить від фактично вчиненого діяння;

5) *обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання.* Зазначені обставини також чітко визначені в розділах IX та XII КК України і не мають своїх особливостей щодо їх встановлення під час розслідування злочинів у досліджуваній сфері.

Відповідно до ст. 2 КК України, підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом. Отже, матеріальне кримінальне законодавство користується конструкцією складу злочину, яка є базовою для визначення підстави кримінальної відповідальності<sup>1</sup>.

Склад конкретного злочину визначається, насамперед, у диспозиції відповідної статті Особливої частини КК України. Враховуючи те, що чинний КК України не містить складу злочину, який прямо передбачав би відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель, вважаємо за необхідне звернутися до статистичних даних МВС України з метою з'ясування відповідних статей КК України, за якими відкриваються кримінальні провадження у сфері державних закупівель.

Аналіз статистичних даних МВС України показав, що до злочинів у сфері державних закупівель відносять склади злочинів, передбачених ст.ст. 190, 191, 205, 210, 358, 364, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-4, 369 КК України, вчинення яких пов'язане зі здійсненням державних закупівель.

Як показує аналіз практики, окрім зазначених обставин, для успішного розслідування кримінального провадження по злочинах у сфері державних закупівель слідчому також необхідні відомості про таке: наявність у фігурантів майна, на яке можна накласти арешт; можливі зв'язки учасників процедури конкурсних торгів з адміністрацією замовника або членами комітету з конкурсних торгів; корупційні зв'язки злочинців з посадовими особами контролюючих органів; наміри злочинців здійснювати протидію розслідуванню тощо.

Виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку, що до обставин, які підлягають встановленню під час оперативного-розшукового документування, входять обставини: передбачені ст. 91 Кримінального проце-

---

<sup>1</sup> Щур Б.В. Обставини, що підлягають з'ясуванню, як складова частина методики розслідування контрабанди / Б. В. Щур // Митна справа. – 2010. – № 3. – С. 43–48.

суального кодексу України; встановлені диспозицією відповідної статті Кримінального кодексу України; які не входять до предмета доказування, але мають важливе значення для успішного розслідування справи.

Не можна не погодитися з думкою Б.І. Бараненка, що за своїм предметно-дійовим змістом оперативно-розшукове документування співпадає з кримінально-процесуальним доказуванням злочину<sup>1</sup>.

Так, згідно зі ст. 84 КПК України, доказами у кримінальному провадженні є фактичні дані, отримані у передбаченому цим Кодексом порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню<sup>2</sup>.

Установлюються ці дані, поряд з кримінально-процесуальними способами, також шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності.

Незважаючи на майже повний збіг предмета оперативно-розшукового документування злочинної діяльності об'єктів оперативної розробки та кримінально-процесуального доказування злочинів, ці категорії принципово розрізняються, насамперед, за такими відмінностями: оперативно-розшукове документування злочинної діяльності проводиться ще до відкриття кримінального провадження, негласно, шляхом застосування заходів, засобів і методів ОРД; кримінально-процесуальне ж доказування потребує виконання слідчих (розшукових) дій, причому лише після відкриття кримінального провадження.

Вивчення та узагальнення практичного досвіду дозволило нам виділити такі напрями документування злочинів у сфері державних закупівель<sup>3</sup>:

1. Виявлення осіб, обізнаних про злочинну діяльність розроблюваних, причетних до підготовки або вчинення злочину і здатних бути використаними як свідки у суді:

- встановити особу, яка була відповідальна за проведення конкурсних торгів з боку замовника;
- встановити склад комітету з конкурсних торгів;
- встановити осіб, відповідальних за участь у конкурсних торгах

---

<sup>1</sup> Бараненко Б.І. Удосконалення оперативної розробки об'єктів ОРД оперативними підрозділами органів внутрішніх справ (методологічні, правові, організаційно-тактичні проблеми) / Б.І. Бараненко, В.О. Сілюков // Вісник Луган. держ. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Спец. вип. № 1. – У 2-х ч. – Ч. 1. Удосконалення оперативної розробки об'єктів ОРД оперативними підрозділами органів внутрішніх справ у сучасних умовах. – С. 12–13.

<sup>2</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України від 03.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>3</sup> Дараган В.В. Особливості документування злочинних дій, пов'язаних із викраденням державних коштів під час закупівель на підприємствах залізничного транспорту / В.В. Дараган // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України. – 2012. – № 191. – С. 136–143.

з боку учасників торгів;

- встановити членів робочої групи з питань закупівлі товарів, робіт і послуг;

- встановити осіб, які здійснювали приймання товарів або виконання робіт та послуг.

2. Виявлення документів і предметів, що підтверджують злочинні наміри (дії) осіб, причетних до вчинення злочину, забезпечення можливості їхнього процесуального вилучення і використання як доказів:

- у випадку, коли предметом закупівлі був певний товар, перевірити його місцезнаходження, наявність та якість. У разі підтвердження інформації щодо сумнівної якості товару вирішити питання про відібрання зразків товарів (у деяких випадках відібрання зразків певних товарів може здійснювати особа, яка має відповідний фах). Наприклад: зразки вугілля або дизельного пального. У випадку, якщо немає можливості вилучити предмет закупівлі, його необхідно здати на зберігання матеріально відповідальній особі під розписку, при цьому сам предмет необхідно оглянути протоколом огляду, в якому бажано зафіксувати ознаки, що вказують на невідповідність якості товару (якщо такі ознаки можна встановити);

- у випадку, коли предметом закупівлі було виконання робіт або послуг, перевірити їх виконання;

- встановити місця приховування цінностей, коштів, що нажиті злочинним шляхом, забезпечити їх наступне вилучення з метою відшкодування збитків.

3. Безпосередня фіксація злочинних намірів (дій) осіб, причетних до вчинення злочину і забезпечення можливості процесуального використання цих даних:

- провести опитування працівників тих суб'єктів підприємницької діяльності, які згідно з протоколом розкриття пропозицій конкурсних торгів брали участь у конкурсних торгах, з метою фіксації факту їх участі у торгах. У разі, коли посадові особи учасника закупівлі вказують на те, що їм не відомо про участь у конкурсних торгах, вирішити питання щодо реєстрації отриманої інформації в ЄРДР з метою відкриття за фактом підробки пропозиції конкурсних торгів та подальшого проведення експертного дослідження зразків підписів посадової особи, підписом якої завірено документи пропозиції конкурсних торгів;

- провести установочні ОРЗ стосовно посадової особи-розпорядника коштів для встановлення його зв'язків зі службовими особами підприємства, які проводили конкурсні торги, та тими, що були допущені до участі в торгах;

– провести установочні ОРЗ стосовно посадової особи учасника конкурсних торгів, якого в установленому законом порядку визнано переможцем, для встановлення його зв'язків з посадовими особами підприємства замовника, а також членами комітету з конкурсних торгів.

Виявлення осіб та фактів, що становлять оперативний інтерес, є однією із основних форм діяльності підрозділів ДСБЕЗ. Це вихідна база для подальшого проведення ОРЗ, а саме: попередження та документування злочинів у сфері економіки.

У процесі документування злочинів у сфері державних закупівель важливо визначити групи осіб, які володіють певною інформацією про протиправну діяльність розроблюваних осіб, серед яких, у подальшому, можна буде виявити майбутніх свідків. Вивчення та узагальнення матеріалів справ кримінального провадження (кримінальних справ), а також аналіз наукових досліджень з даної тематики дозволили нам виділити такі групи осіб.

До першої групи можна віднести осіб, які безпосередньо працюють у відповідних підрозділах замовника та можуть спостерігати протиправні дії (заміна документів конкурсної пропозиції, внесення неправдивих даних до протоколів розкриття конкурсних пропозицій, поставки товарів (виконання робіт або надання послуг) до проведення процедури закупівлі або укладання договору, виконання робіт (послуг) працівниками підприємства замовника тощо), але які самі не пов'язані із здійсненням процедур державної закупівлі (прибиральники, охоронці, водії тощо).

Другу групу можуть складати працівники підприємств замовника, безпосередньо пов'язані з виробничим процесом: працівники складів, закладів харчування, технічних відділів, бухгалтерії тощо. Таким особам часто відомі відомості про поставку неякісної продукції або сировини, неналежне виконання умов договору про закупівлю тощо.

Третю групу складають члени комітету з конкурсних торгів. Як правило, останні не охоче йдуть на співпрацю з правоохоронними органами, оскільки безпосередньо виконують одну з основних функцій організації проведення конкурсних торгів. Здебільшого, у разі залучення таких осіб до негласного співробітництва, вони надають інформацію про факти подробиць документів пропозиції конкурсних торгів, наявність ознак пов'язаності між учасниками процедури закупівлі тощо. Також зазначені особи використовуються для отримання інформації, доступ до якої має обмежене коло осіб – накази та розпорядження розпорядника державних (бюджетних) коштів; внутрішні інструкції замовника; акти перевірок контролюючих органів; документи поставки та інше.

Четверту групу можуть складати працівники учасника процедури закупівлі, з яким укладено договір на закупівлю товарів, робіт чи послуг (водії, експедитори, технічні працівники, будівельники тощо). Такі особи, як правило, обізнані про якість наданих товарів, робіт чи послуг.

П'яту групу становлять представники інших учасників процедури закупівлі. У процесі своєї діяльності юридичні особи, які конкурують на певній території, як правило, знають велику кількість інформації про джерела отримання доходів, якість товарів, наявність виробничого потенціалу конкурентів тощо. Окрім того, зазначеним особам можуть бути відомі факти порушення умов проведення конкурсних торгів (допуск до участі у торгах пов'язаних осіб або учасників, що не відповідають кваліфікаційним критеріям тощо).

Шосту групу становлять особи, які здійснюють контроль за законністю у сфері державних закупівель. До них належать співробітники Міністерства економічного розвитку та торгівлі України; Державної казначейської служби України; Рахункової палати; Антимонопольного комітету України; Державної фінансової інспекції України. У процесі виконання своїх функціональних обов'язків вони можуть зустрічатися з порушеннями умов проведення конкурсних торгів (допуск до участі у торгах пов'язаних осіб або учасників, що не відповідають кваліфікаційним критеріям тощо). Також до цієї групи можна віднести представників засобів масової інформації, які, згідно зі ст. 9 ЗУ «Про здійснення державних закупівель», мають право бути присутніми під час проведення процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів (якщо останні були присутні).

Сьому групу становлять особи, яким відомі характерні особливості способу життя і поведінки розроблюваних в силу життєвих обставин, що склалися. Це можуть бути їх сусіди, знайомі, а також працівники закладів, де проводять своє дозвілля розроблювані. Такі особи можуть володіти інформацією про їх звички, життєві погляди, злочинні зв'язки. Від них може бути отримана інформація про нетрудові прибутки, нерухомість та інші матеріальні цінності, що можуть бути оформлені, в тому числі на підставних осіб, місця переховування матеріальних цінностей, нажитих злочинним шляхом, тайники тощо<sup>1</sup>.

Виходячи зі специфіки здійснення злочинів у сфері державних закупівель, основну увагу при документуванні протиправних дій службових осіб слід приділяти виявленню матеріальних об'єктів, що є носіями інформації.

---

<sup>1</sup> Протидія нелегальній економіці засобами оперативно-розшукової діяльності : монографія / Ортинський В.Л. – Львів, 2004. – 436 с.

Як показало дослідження, здебільшого при документуванні дій службових осіб підлягають встановленню та фіксації документи, що стали підставою витрачання державних (бюджетних) коштів. Такі документи можна умовно класифікувати на такі [198, с. 139–140]:

1. Документи нормативного та планового характеру, відповідно до яких здійснюється закупівля товарів, робіт або послуг: річний план закупівель;

2. Документи нормативно-розпорядчого характеру, що регулюють питання закупівлі товарів, робіт і послуг: наказ про затвердження порядку укладання договорів, наказ про організацію та планування закупівель товарів, робіт і послуг тощо;

3. Документи, які визначають посаду, компетенцію службової особи, що є суб'єктом цього виду злочину: положення про комітет з конкурсних торгів, накази про призначення на посаду, посадові інструкції, посвідчення спеціаліста у сфері здійснення державних закупівель, накази про призначення відповідальних осіб за підготовку документації конкурсних торгів тощо;

4. Документи, що визначають організаційно-правовий статус та джерела фінансування підприємства, на якому вчинено злочин: статутні документи, документи, що підтверджують реєстрацію в податкових органах тощо;

5. Документи бухгалтерського обліку та фінансової звітності: бухгалтерські реєстри, звіти тощо;

6. Документи, що підтверджують відносини між замовником та переможцем конкурсних торгів та стають підставами для оплати товарів, робіт або послуг: договір про закупівлю, рахунки-фактури, рахунки, накладні, акти приймання-здачі тощо;

7. Документи, пов'язані з проведенням конкурсних торгів: оголошення про проведення процедури закупівлі, обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника, документація конкурсних торгів, кваліфікаційна документація, протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, протокол відхилення пропозицій конкурсних торгів, звіт про результати проведення процедури закупівлі, пропозиції конкурсних торгів;

8. Документи, які підтверджують якість товару або право на виконання певних робіт та надання послуг: сертифікати, посвідчення якості, технічні паспорти; ліцензії, дозволи тощо;

9. Чорнові записи та неофіційне листування службових осіб, що становлять оперативний інтерес: робочі зошити, записки тощо.

Ці документи як правило зосереджуються:

*1. На підприємствах замовника:* статутні документи; документи, що підтверджують реєстрацію в податкових органах; річний план закупівель; наказ про затвердження порядку укладання договорів; наказ про організацію та планування закупівель товарів, робіт і послуг; положення про комітет з конкурсних торгів; накази про призначення на посаду; посадові інструкції; посвідчення спеціаліста у сфері здійснення державних закупівель; звіт про результати проведення процедури закупівлі; договір про закупівлю; оголошення про проведення процедури закупівлі; обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі; документація конкурсних торгів; кваліфікаційна документація; протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів; протокол відхилення пропозицій конкурсних торгів; пропозиції конкурсних торгів; рахунки-фактури; рахунки; накладні; сертифікати, посвідчення якості, технічні паспорти; ліцензії, дозволи.

*2. У учасників процедури закупівлі:* статутні документи; документи, що підтверджують реєстрацію в податкових органах; рахунки-фактури; рахунки; накладні; акти приймання-здачі; сертифікати, посвідчення якості, технічні паспорти; ліцензії, дозволи.

*3. У державних органах:* статутні документи (в Управліннях з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); документи, що підтверджують реєстрацію в податкових органах (в органах Державної податкової інспекції за місцем реєстрації суб'єкта господарювання); сертифікати, посвідчення якості, технічні паспорти; ліцензії, дозволи (за місцем видачі).

Знання наведених вище документів та місць їх ймовірного розташування дає можливість визначення напрямків отримання доказової інформації, а також планування окремих заходів оперативного (ініціативного) пошуку, оперативно-розшукових заходів з метою забезпечення їх отримання, фіксації або збереження.

Одним із важливих напрямків документування є фіксація протиправних дій розроблюваних осіб, причетних до вчинення злочину, та забезпечення можливості закріплення фактичних даних для використання їх у кримінальному провадженні. Як правило, документування протиправних дій осіб, що вчинили або готують злочин у сфері економіки, здійснюється в межах оперативно-розшукових справ.

Як показало дослідження, на цьому етапі доцільно проводити опитування серед учасників торгів з метою встановлення фактів порушення умов проведення процедури конкурсних торгів, а також інших даних, що можуть бути в подальшому використані під час розробки. При цьому необхідно не забувати про те, що хоча формально (згідно з вимогами чинного законодавства) такі учасники не є пов'язаними особами, вони

можуть бути такими, що перебувають у змові. Представникам бізнес-середовища, що спеціалізуються на участі у конкурсних торгах, добре відомі усі ознаки поняття «пов'язана особа» і тому вони з легкістю обходять зазначену перешкоду, здебільшого відкриваючи нові підприємства на підставних осіб. При цьому, як показує практика, в більшості випадків, на цьому етапі вся діяльність, направлена на маскуванню їх «пов'язаності», припиняється.

Тому, провівши певний комплекс заходів, оперативний працівник має можливість встановити певну ступінь пов'язаності таких осіб. Як правило, у пов'язаних осіб, що беруть участь у процедурі конкурсних торгів, однакове оформлення пропозиції конкурсних торгів, пропозиції надаються замовнику майже одночасно, товари, які надаються у пропозиції конкурсних торгів, виготовляються на одному й тому ж підприємстві. Траплялися випадки, коли учасники конкурсних торгів вказували на конвертах пропозицій однакову адресу і телефон для зв'язку (законом це не заборонено). Маючи таку інформацію, оперативний працівник має можливість вибрати тактику та спосіб подальшого спілкування з учасниками процедури конкурсних торгів.

Значно підвищує ефективність оперативно-розшукових заходів застосування під час оперативної розробки оперативно-технічних заходів (далі – ОТЗ), що дозволяє своєчасно виявляти і оперативно документувати злочинну діяльність розроблюваних. Але таке застосування може бути використане тільки у разі, якщо інші проведені оперативно-розшукові заходи не були ефективними.

Деякі науковці застосування ОТЗ у процесі оперативної розробки виділяють як окремий вид документування (оперативно-технічне документування) і визначають його як комплекс узгоджених та взаємопов'язаних єдиним задумом та планом оперативно-розшукових, оперативно-технічних заходів та слідчих дій, спрямованих на одержання за допомогою технічних засобів оперативно значущої інформації, її документальне оформлення і забезпечення подальшого використання цих матеріалів як доказів у кримінальному судочинстві відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства<sup>1</sup>.

Як показало дослідження, одним із основних джерел надходження інформації про протиправну діяльність розроблюваних осіб є особи, залучені до негласного співробітництва. Для вирішення задач оперативної розробки можуть використовуватися як наявні негласні працівники, так

---

<sup>1</sup> Литвиненко В.І. Оперативно-технічне документування злочинної діяльності у сфері високих технологій / В.І. Литвиненко, В.П. Шеломенцев // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України. – № 143. – 2003. – С. 25.



і негласні працівники, залучені під час самої розробки.

Але, як показує практика, підібрати кандидата на конфіденційне співробітництво серед працівників, які мають певне відношення до сфери державних закупівель, дуже важко. Це зумовлено такими факторами:

- члени комітету з конкурсних торгів, як правило, довірені особи керівництва підприємств-замовників;

- працівники підприємства-замовника, які займаються маркетинговим дослідженням ринку та готують документацію конкурсних торгів, як правило, певним чином пов'язані з майбутніми учасниками торгів та є довіреними особами керівництва цих підрозділів;

- у зв'язку зі складною економічною ситуацією в країні більшість із працівників бояться втратити роботу, тому не мають бажання співробітничати з правоохоронними органами.

Таким чином, можна зазначити, що успіх документування злочинів у сфері державних закупівель значною мірою залежить від якості перекриття об'єктів оперативного обслуговування особами, залученими до негласного співробітництва.

Як показує практика, з метою встановлення зв'язків розроблюваних, останнім часом оперативними працівниками досить успішно використовуються можливості мережі Internet, а саме: інформаційні можливості соціальних мереж. Наприклад, <http://vk.ru>, <http://www.odnoklassniki.ru>, <http://ru-ru.facebook.com> – наявна інформація: круг знайомих; дата народження; місце проживання; сімейний стан; контакти для зв'язку (мобільний телефон, домашній телефон, ICQ, e-mail тощо); місце навчання; місце роботи; місця відпочинку; коло інтересів; фотокартки та ін.

Окрім цього, наявний в мережі Internet інформаційний простір можна використовувати і для отримання іншої корисної для оперативного працівника інформації. Наприклад<sup>1</sup>:

- задавши в одній із пошукових систем пошуковий запит з назвою організації, яка цікавить оперативного працівника, можна отримати інформацію про нещасні випадки на виробництві, факти поставки недоброякісної продукції, інші факти зловживань, виявлених контролюючими органами. Така інформація надасть можливість виявити осіб, які раніше постраждали від діяльності даної організації, із спілкування з да-

---

<sup>1</sup> Методика запобігання та викриття злочинів, пов'язаних з розкраданням та нецільовим використанням бюджетних коштів, законністю проведення конкурсних торгів, виконання підрядчиками договірних зобов'язань за укладеними угодами, підписання актів виконаних робіт та повноти освоєння коштів, виділених з бюджету / В.В. Дараган, В.В. Єфімов, П.С. Саварець, О.О. Титаренко. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2012. – С. 18.

ними особами можна отримати багато цікавої інформації про інші факти зловживань та зв'язки розроблюваних. Окрім того, за допомогою пошукових сервісів можна знайти контактні телефони таких організацій, фактичні адреси офісів та ін.;

- використовуючи можливості веб-порталу «Єдиного державного реєстру судових рішень» <http://www.reyestr.court.gov.ua>, можна отримати інформацію про судові спори між організацією, яка цікавить оперативно-го працівника, та іншими суб'єктами господарювання. Окрім того, тут можна отримати інформацію про судові спори з державними контролюючими установами (Державна фінансова інспекція України, Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація та ін.).

Під час проведення документування злочинів у сфері державних закупівель в кожному конкретному випадку оперативні працівники повинні визначитися з обсягом документування та його межами. Вивчення та узагальнення практичного досвіду дозволило дійти висновку, що документування злочинних дій розроблюваних, які вчиняють злочини у сфері державних закупівель, може бути припинено тоді, коли встановлено такі відомості:

- проведення процедури конкурсних торгів: відомості про учасників конкурсних торгів, про процедуру закупівлі, про дату і місце проведення торгів, про предмет закупівлі, про склад комітету з конкурсних торгів тощо;

- виконання договору про закупівлю: відомості, що підтверджують відповідну кількість та якість товарів, робіт або послуг, відомості про осіб, які здійснювали приймання товарів або виконання робіт та послуг, відомості про керівників відокремлених структурних підрозділів, для яких було здійснено закупівлю тощо;

- наявність у фігурантів майна, на яке можна накласти арешт;
- розмір завданої злочинними діями фігурантів шкоди;
- причетність фігурантів до вчинення певного злочину;
- можливі свідки.

Успішне виявлення і закріплення фактичних даних щодо осіб, які розробляються чи перевіряються, багато в чому залежить від того, наскільки при цьому дотримуються вимоги до документування: дотримання законності і правил конспірації, його своєчасність, повнота<sup>1</sup>.

Тому під час проведення документування злочинної діяльності фігурантів значну роль необхідно приділяти принципам законності.

Згідно з положеннями ст. 4 ЗУ «Про ОРД», оперативно-розшукова

---

<sup>1</sup> Принципы оперативно-розыскной деятельности и их правовое обеспечение в законодательстве, регламентирующем сыск : монография / К.В. Сурков. – СПб., 1996. – 237 с.

діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини. У свою чергу, оперативно-розшукова діяльність в Україні здійснюється виключно підрозділами, що вказані у ст. 5 вищезгаданого Закону, до складу яких входять і підрозділи Міністерства внутрішніх справ – кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділи внутрішньої безпеки, судова міліція<sup>1</sup>.

Дотримання зазначених принципів під час документування злочинних дій фігурантів надасть зібраним під час документування матеріалам оперативної розробки статусу легітимності.

Таким чином, можна зробити висновок, що якісне документування злочинів у сфері державних закупівель прямо залежить від умілої організації проведення оперативно-розшукових заходів, оперативно-технічних заходів, а також забезпечення такого документування якісними джерелами інформації.

Розглянувши особливості документування злочинів у сфері державних закупівель, перейдемо до розгляду питання особливостей реалізації матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель.

### **3.2. Реалізація матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель**

Реалізація оперативно-розшукової інформації є, так би мовити, підсумковим етапом ОРД, саме від її тактично правильного проведення залежить успіх притягнення винних до кримінальної відповідальності та розслідування злочину в цілому.

Згідно з положеннями ст. 10 ЗУ «Про ОРД», матеріали оперативно-розшукової діяльності використовуються: як приводи та підстави для початку досудового розслідування; для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальному провадженні; для попередження, виявлення, припинення і розслідування злочинів; для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, а також співробітників розвідувальних органів України та їх близьких родичів, осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальними органами України, та членів їх сі-

---

<sup>1</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

мей; для взаємного інформування підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність, та інших правоохоронних органів; для інформування державних органів відповідно до їх компетенції<sup>1</sup>. Окрім того, на практиці, матеріали оперативної розробки досить вдало використовуються для подальшого планування роботи в рамках кримінального провадження, тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій та ін.

Окремі аспекти реалізації оперативної інформації про злочини у сфері економіки знайшли своє відображення у працях К.В. Антонова, А.В. Баб'яка, М.Г. Богуславського, В.В. Єфімова, Я.Ю. Кондратьєва, П.Я. Мінки, В.А. Некрасова, Д.Й. Никифорчука, В.Л. Ортинського, М.А. Погорецького, О.П. Снігерьова, Ю.Е. Черкасова, В.А. Яценка та ін.

Умовою успішної реалізації оперативно-розшукової інформації щодо осіб, які вчиняють злочини у сфері державних закупівель, є ретельна підготовка до неї. Підготовку матеріалів оперативної розробки до реалізації умовно можна поділити на такі етапи: систематизація, аналіз та оцінка матеріалів оперативної розробки.

Звісно, під систематизацією розуміється не складання в певній послідовності аркушів ОРС, а підготовка оперативним працівником довідок-меморандумів, у яких відображається послідовність підготовки до вчинення злочинних дій фігурантів, при цьому бажано визначати функції кожного співучасника злочинних дій. Окрім того, доцільним є складання схем злочинної діяльності.

Зазначена систематизація значно полегшить наступний етап підготовки до реалізації, а саме – аналіз зібраних матеріалів оперативної розробки.

Під час аналізу матеріалів оперативної розробки оперативним працівником в першу чергу повинні бути проаналізовані документи, які вказують на наявність в діях розроблюваних осіб складу злочину. Окрім цього, під час аналізу бажано звернути увагу на наявність у матеріалах оперативної розробки документів, що надають можливість визначити наявність співучасників злочинної діяльності розроблюваних, можливих свідків, потерпілих, суми завданих збитків, місця знаходження предметів або документів, що підтверджують злочинну діяльність фігурантів, а також відомостей про майно, на яке можна накласти арешт.

Як показує практика, наявність цих даних значно полегшує в подальшому вирішення питання відкриття кримінального провадження за матеріалами оперативної розробки. Окрім того, наявність таких даних

---

<sup>1</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

дає можливість, одразу після відкриття кримінального провадження провести невідкладні слідчі (розшукові) дії або негласні слідчі (розшукові) дії – арешт розроблюваних, проведення обшуків, накладання арештів на майно, аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу тощо.

Під час проведення оцінки матеріалів оперативної розробки перевіряється їх достатність, а також наявність у матеріалах приводів і підстав для відкриття кримінального провадження. Якщо під час оцінки матеріалів буде виявлено певні недоліки або прогалини, доцільним буде проведення додаткових оперативно-розшукових заходів, направлених на їх усунення.

Як показали результати вивчення ОРС, підготовлені до реалізації матеріали оперативної розробки стосовно фігурантів, що готують або вчиняють (якщо такі факти встановлено під час оперативно-розшукового документування) злочини у сфері державних закупівель, повинні містити відомості щодо:

- учасників конкурсних торгів (маркетингового дослідження) – фактична та юридична адреса, адреса потужностей виробництва, відомості, що вказують на змову учасників торгів, відомості, що вказують на пов'язаність певних учасників торгів з адміністрацією підприємства замовника, тощо;

- процедури закупівлі (відкриті торги; двоступеневі торги тощо) – обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника, документація конкурсних торгів, кваліфікаційна документація, протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, протокол відхилення пропозицій конкурсних торгів, звіт про результати проведення процедури закупівлі, пропозиції конкурсних торгів, протоколи засідання робочої групи з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти тощо;

- дати і місця проведення торгів – оголошення про закупівлю;

- предмета закупівлі – договір про закупівлю;

- особи, яка була відповідальна за проведення конкурсних торгів з боку замовника – установчі дані, посадова інструкція тощо;

- відомостей про осіб, які були відповідальні за участь у конкурсних торгах з боку учасників торгів – установчі дані, відомості про можливі зв'язки з адміністрацією підприємства замовника або членами комітету з конкурсних торгів тощо;

- складу комітету з конкурсних торгів – посадові інструкції, наявність посвідчення спеціаліста у сфері здійснення державних закупівель, установчі дані, відомості про можливі зв'язки з учасниками торгів тощо;

- членів робочої групи з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (у разі підготовки ними документації конкурсних торгів) – наказ про призначення відповідальних осіб за підготовку документації конкурсних торгів та співпрацю з відділом з організації закупівель, накази про створення постійно діючої комісії з питань визначення доцільності залучення до виконання підрядних робіт сторонніх організацій, наказ про створення робочої групи з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, посадові інструкції, установчі дані, відомості про можливі зв'язки з учасниками торгів тощо;
- осіб, які здійснювали приймання товарів або виконання робіт та послуг – посадові інструкції, наказ про здійснення вхідного контролю, установчі дані, відомості про можливі зв'язки з учасниками торгів тощо;
- керівників ВСП, для яких було здійснено закупівлю – посадові інструкції, довіреність, установчі дані, відомості про можливі зв'язки з учасниками торгів тощо;
- керівників учасників торгів – установчі дані, відомості про наявність часток в уставному капіталі інших юридичних осіб, родинні зв'язки, відомості про можливі зв'язки з адміністрацією підприємства-замовника або членами комітету з конкурсних торгів тощо;
- кількості та якості товарів, робіт або послуг – протоколи огляду, довідки спеціалістів, результати експертних досліджень, акти приймання товарів (робіт або послуг), товарно-транспортні накладні, рахунки-фактури тощо;
- наявності у переможця торгів необхідних дозволів, ліцензій та інших дозвільних документів;
- наявності на підприємстві (переможця торгів) працівників необхідної кваліфікації, а також необхідної технічної бази – довідки з податкової, пенсійного фонду, інформація з Інспекції Державного архітектурно-будівельного контролю, пояснення ймовірних робітників тощо;
- наявності у фігурантів майна, на яке можна накласти арешт – інформація з Державної автомобільної інспекції, Бюро технічної інвентаризації тощо;
- розміру завданої злочинними діями фігурантів шкоди – матеріали доекспертних досліджень, довідки спеціалістів, довідки про середню вартість предмета закупівлі з Торгово-промислової палати України тощо;
- порушень, виявлених під час проведення процедури закупівлі за державні кошти – адміністративні протоколи, накази про покарання, акти перевірок контролюючих органів тощо;
- причетності фігурантів до вчинення певного злочину;
- можливої причетності до злочину інших осіб;

- участі переможця конкурсних торгів у інших державних закупівлях;
- можливих свідків;
- результатів проведення оперативно-розшукових заходів;
- схем злочинних зв'язків;
- довідки-меморандума;
- плану реалізації ОРС.

Звісно, цей перелік не є вичерпним і може змінюватися залежно від поставлених перед оперативним працівником завдань, а також конкретної оперативно-тактичної ситуації, що склалася.

Після проведення оперативним працівником систематизації, аналізу та оцінки матеріалів оперативної розробки, останні надаються начальникові слідчого відділення для ознайомлення та закріплення за цією ОРС слідчого для забезпечення методичного супроводження її реалізації та надання практичної допомоги оперативному підрозділу<sup>1</sup>.

Відомчі нормативні акти регламентують можливість передачі слідчим підрозділам оперативних матеріалів для оцінки достатності наявних даних для відкриття кримінального провадження. Проте, у цьому випадку відбувається ознайомлення слідчих з відносно завершеними оперативними матеріалами, які можуть містити непоправні помилки щодо фіксації та закріплення оперативно-розшукових даних з огляду на можливість їх подальшого використання у кримінальному процесі<sup>2</sup>.

Саме слідчий, ознайомившись з матеріалами оперативної розробки, зможе дати оцінку достатності та достовірності отриманих у результаті оперативної розробки даних для подальшого використання їх у кримінальному судочинстві, вказати на певні недоліки та способи їх усунення тощо. При цьому не треба забувати про принципи конспірації, а саме: надавати слідчому інформацію, що ні в якому разі не розшифровує джерела її отримання.

Після оцінки матеріалів оперативної розробки оперативним працівником разом зі слідчим складається план реалізації по ОРС, зазначений план затверджується начальниками слідчого та оперативного підрозділів.

Успіх у розслідуванні злочинів, що документувалися, значною мірою залежить від належної організації взаємодії оперативних працівни-

---

<sup>1</sup> Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14.08.2012 № 700.

<sup>2</sup> Баб'як А.В. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері : навч. посібник / Баб'як А.В., Живко З.Б., Йосипів А.О. та ін. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – С. 146.

ків і слідчих як до моменту відкриття кримінального провадження, так і на початковій стадії розслідування. Їх сумісна діяльність повинна бути скерована на здійснення певних оперативних і процесуальних заходів з метою забезпечення використання інформації, що отримана в процесі документування у розслідуванні<sup>1</sup>.

З аналізу матеріалів ОРС вбачається, що в плані реалізації доцільно було б визначити такі заходи: заходи, направлені на зашифровку дій осіб, залучених до негласного співробітництва; планування ревізій, перевірок, експертиз, інвентаризації тощо; час, послідовність та місце проведення виїмок та обшуків; час та послідовність проведення допитів фігурантів, свідків, постраждалих тощо; час та послідовність затримання (арештів) фігурантів; заходи, направлені на відпрацювання затриманих (арештованих) в умовах ізолятора тимчасового утримування або слідчого ізолятора; заходи, направлені на відшкодування шкоди, заподіяної злочинними діями фігурантів; заплановані дії, направлені на подолання протидії проведенню слідства; дії, направлені на легалізацію матеріалів оперативної розробки; заходи оперативного (ініціативного) пошуку та слідчі (розшукові) дії, направлені на подальше документування злочинної діяльності розроблюваних.

Важливим питанням при плануванні заходів, направлених на реалізацію матеріалів оперативної розробки, є врахування наявних сил та засобів, а також терміни виконання окремих пунктів плану.

Таке планування дозволить встановити послідовність та тактику проведення окремих оперативно-розшукових заходів, заходів оперативного (ініціативного) пошуку та слідчих дій, а також допоможе уникнути дублювання в роботі оперативних та слідчих підрозділів.

Одразу після складання плану реалізації, оперативний працівник, який проводив документування по ОРС, готує і передає до органу досудового слідства рапорт про виявлення злочину і необхідні матеріали ОРС.

Як показали результати дослідження, найпоширенішими шляхами реалізації матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель є такі:

- проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності силами оперативних підрозділів ДСБЕЗ (БОЗ) МВС України;
- призначення і проведення інвентаризації за участю працівників міліції;
- призначення і проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності працівниками Державної фінансової інспекції України.

---

<sup>1</sup> Протидія нелегальній економіці засобами оперативно-розшукової діяльності : монографія / Ортинський В.Л. – Львів, 2004. – С. 325.



Враховуючи на значну кількість способів вчинення злочинів у сфері державних закупівель, у межах дослідження немає можливості викласти усі алгоритми реалізації оперативно-розшукових матеріалів, зібраних під час документування злочинної діяльності фігурантів. Зважаючи на це нами було розроблено взірцевий алгоритм дій, направлений на реалізацію матеріалів оперативної розробки, за найпоширенішими способами вчинення злочинів у цій сфері, а саме: поставка недоброякісної продукції, а також зловживання під час проведення будівельних робіт (невиконання або неповне виконання робіт).

*В першому випадку пропонуємо такий порядок дій:*

1. На підставі доручення слідчого оперативний працівник готує направлення на перевірку суб'єкта господарської діяльності, на який було здійснено поставку недоброякісної продукції. Після цього направлення на перевірку підписується начальником відділу, скріплюється печаткою та реєструється. Окрім направлення на перевірку, необхідно підготувати запит на проведення інвентаризації предметів закупівлі (із зазначенням про необхідність видачі екземпляра наказу про створення інвентаризаційної комісії та акта інвентаризації працівнику ДСБЕЗ), а також запит на отримання завірених копій документів, які підтверджують факт поставки.

2. Після прибуття оперативних працівників на територію суб'єкта господарської діяльності здійснюється контроль за в'їздом та виїздом автотранспорту. Окрім цього, працівниками ДСБЕЗ береться для ознайомлення книга в'їзду-виїду автотранспорту, при цьому увагу необхідно звернути на дату початку ведення книги, як показує практика, за звітний період таких книг може бути декілька (у разі необхідності проводяться заходи по встановленню місць знаходження інших книг). Як правило, до здійснення контролю за в'їздом та виїздом автотранспорту залучаються працівники патрульно-постової служби, які під час проведення перевірки знаходяться на контрольно-пропускному пункті. Залучені працівники в обов'язковому порядку повинні бути проінструктовані стосовно перевірки автотранспорту, що здійснює в'їзд та виїзд з території / на територію перевіряемого об'єкта. У разі фіксування факту ввозу або вивозу матеріальних цінностей працівник ППС повинен повідомити про це співробітника ДСБЕЗ, який у разі необхідності повинен прибути на КПП та перевірити наявні на вантаж документи. За наявності таких фактів бажано робити копії супроводжувальних документів.

3. Після цього працівники ДСБЕЗ направляються до кабінету керівника суб'єкта господарської діяльності і повідомляють йому про проведення перевірки, при цьому пред'являють йому на ознайомлення

направлення на перевірку. Важливим організаційним моментом при цьому є необхідність підпису керівника суб'єкта господарської діяльності на аркуші направлення на перевірку із зазначенням дати ознайомлення та відповідного запису: «ознайомлений, посада, ПІБ». У цей час один із працівників направляється до комори (складу, місця зберігання ТМЦ) підприємства і знаходиться там до кінця проведення інвентаризації. Одразу після цього керівнику надаються раніше підготовлені запити на проведення інвентаризації, а також на отримання завірених копій необхідних документів.

Як правило, в такому запиті вказуються такі документи:

- посадові інструкції: керівника, головного бухгалтера, членів комісії по вхідному контролю, матеріально відповідальної особи, комірника;
- наказ про створення комісії по вхідному контролю;
- акт приймання товару за кількістю та якістю;
- рахунки, накладні, товарно-транспортні накладні;
- картки складського обліку, матеріальні звіти;
- інвентаризаційні відомості за останній звітний період;
- книга в'їзду-виїду автотранспорту;
- сертифікати, посвідчення якості, техпаспорти на поставлений товар;
- договір на закупівлю зі специфікаціями, доповненнями та додатковими угодами.

Працівники ДСБЕЗ не можуть входити до складу інвентаризаційної комісії, а також не повинні засвідчувати своїм підписом інвентаризаційну відомість. Але, що стосується організаційного моменту, то присутність працівника ДСБЕЗ під час проведення інвентаризації, на нашу думку, є обов'язковою.

Перед початком інвентаризації працівник ДСБЕЗ повинен в обов'язковому порядку проконтролювати факт відібрання від матеріально відповідальної особи розписки такого змісту: «До початку проведення інвентаризації всі видаткові й прибуткові документи на цінності здано до бухгалтерії, всі цінності, що надійшли під мою відповідальність, оприбутковано, а ті, що вибули, списано. Особа, відповідальна за збереження: підпис, ПІБ, дата».

4. Після проведення інвентаризації, у разі відсутності недоліків, працівники ППС, залучені для здійснення контролю за в'їздом та виїздом автотранспорту, направляються до відділу міліції для подальшого несення служби. Працівники ДСБЕЗ разом з керівником підприємства (заступником керівника, головним інженером) та за участю двох понятих проводять огляд предмета закупівлі. Такий огляд доцільно проводити з використанням фототехніки, з обов'язковим складанням фототаб-

лиці. Окрім того, в деяких випадках для проведення огляду доцільно залучати відповідних спеціалістів, коли виявлення ознак невідповідності якості товару потребує спеціальних знань або застосування спеціальної техніки. При проведенні огляду присутнім вказується на ознаки, що підтверджують недоліки в якості предмета закупівлі, при цьому в протоколі огляду здійснюються відповідні записи. По можливості вказані недоліки повинні бути зафіксовані засобами фототехніки. Після проведення огляду здійснюється вилучення декількох зразків неякісної продукції для направлення їх на експертне дослідження, про що робиться відповідний запис у протоколі огляду. Важливим організаційним питанням є забезпечення законності такого відібрання, адже таке відібрання повинно бути здійснено відповідно до положень про тимчасовий доступ до речей і документів. У разі виникнення такої необхідності слідчому необхідно отримати від слідчого судді відповідну ухвалу. Після складання протоколу огляду копія протоколу вручається керівникові підприємства, про що керівник робить відповідний запис наприкінці протоколу та засвідчує його своїм підписом. Неякісна продукція передається під розписку на зберігання матеріально відповідальній особі.

5. Після проведення огляду необхідно допитати про факти поставки неякісної продукції: керівника, головного бухгалтера, членів комісії по вхідному контролю, матеріально відповідальну особу, комірника. У протоколі допиту в обов'язковому порядку зазначаються функції кожного з них під час отримання, зберігання, постановки на облік предмета закупівлі. Допит доцільно проводити в такому порядку: 1) особи, які здійснювали вхідний контроль; 2) комірник; 3) матеріально відповідальна особа (особа, яка використовує предмет закупівлі у виробничому процесі); 4) головний бухгалтер; 5) керівник суб'єкта господарської діяльності. Як показує практика, такий порядок допиту дозволить отримати найбільший об'єм необхідної інформації, адже саме в такому порядку здійснюється рух інформації про отриманий товар на підприємстві, що дозволяє підготувати більш змістовні запитання до тих осіб, яких планується допитати. При цьому першу і третю категорію осіб необхідно зібрати в окремому кабінеті, в якому в обов'язковому порядку повинен бути присутній працівник ДСБЕЗ. Зазначені особи по одному входять до іншого кабінету для проведення допиту.

6. Після проведення допиту працівниками ДСБЕЗ перевіряється повнота підготовлених для них завірених копій документів (згідно із запитом) та складається акт перевірки, в якому зазначаються усі виявлені недоліки, а також документи, які надані для перевірки. Копія зазначеного акта вручається (під підпис) керівникові суб'єкта господарської діяльності.

7. Про факт проведення перевірки, а також виявлені під час проведення перевірки недоліки, оперативний працівник, на виконанні якого знаходиться доручення слідчого, доповідає керівнику відділу міліції. Після чого готує супроводжувальний лист на ім'я начальника слідчого підрозділу для передачі матеріалів.

8. Після отримання слідчим матеріалів вирішуються питання стосовно проведення експертного дослідження вилучених зразків.

9. Проводиться виїмка необхідних документів на підприємстві постачальника, а також на підприємстві замовника.

10. Проводяться допити керівника підприємства-постачальника, а також осіб, що брали участь у поставці (водії, експедитори тощо).

11. Проводяться заходи, направлені на забезпечення відшкодування завданих державному підприємству (установі, організації) збитків.

*У другому випадку алгоритм дій буде таким:*

1. На підставі доручення слідчого оперативний працівник готує направлення на перевірку суб'єкта господарської діяльності, на якому було проведено будівельні роботи. Після цього направлення на перевірку підписується начальником відділу міліції, скріплюється печаткою та реєструється. Окрім направлення на перевірку, необхідно підготувати запит на отримання завірених копій документів, що підтверджують факт виконання будівельних робіт.

2. Після прибуття оперативних працівників ДСБЕЗ на територію суб'єкта господарської діяльності вони направляються до кабінету керівника і повідомляють йому про проведення перевірки, при цьому пред'являють йому на ознайомлення направлення на перевірку, в якому він розписується. Одразу після цього керівнику надається раніше підготовлений запит на отримання завірених копій необхідних документів.

Як правило, в такому запиті вказуються такі документи:

- посадові інструкції: керівника, головного бухгалтера, особи, що здійснювала приймання обсягів виконаних робіт;
- рахунки, акти приймання-здачі виконаних робіт, відомості ресурсів;
- кошторисна документація, дефектні акти;
- інвентаризаційні відомості за останній звітний період, в яких наявні об'єкти, на яких було проведено будівельні роботи;
- ліцензія, дозволи на початок будівництва;
- договір на проведення будівельних робіт зі специфікаціями, доповненнями та додатковими угодами.

3. Після отримання зазначених документів керівнику суб'єкта господарської діяльності пропонується запросити до кабінету особу, яка здійснювала приймання виконаних робіт (підписом якої засвідчено акт

приймання-здачі виконаних робіт Форми Кб-2в), для проведення огляду об'єкта, на якому було проведено будівельні роботи.

4. Під час проведення огляду об'єкта робиться перевірка виконаних робіт, зазначених в акті приймання-здачі виконаних робіт, з фактично виконаними роботами, усі розбіжності зазначаються у протоколі огляду. Такий огляд доцільно проводити з використанням фототехніки, з обов'язковим складанням фототаблиці.

5. Після проведення огляду необхідно допитати: керівника, головного бухгалтера, особу, що здійснювала приймання виконаних робіт. Першою доцільно допитати особу, що здійснювала приймання виконаних робіт.

6. Після проведення допиту складається акт перевірки, в якому зазначаються усі виявлені недоліки, а також документи, які надані для перевірки. Копія зазначеного акта вручається (під підпис) керівникові суб'єкта господарської діяльності.

7. Про факт проведення перевірки, а також виявлені під час проведення перевірки недоліки, оперативний працівник, на виконанні якого знаходиться доручення, доповідає керівнику відділу міліції. Після чого готує супровідний лист на ім'я начальника слідчого підрозділу для передачі матеріалів.

8. Після отримання матеріалів слідчий готує запит на ім'я начальника Державної фінансової інспекції України із вказівкою на виявлені недоліки та з проханням виділення спеціаліста для проведення перевірки виконаних робіт по об'єкту. В запиті обов'язково необхідно зазначити, що спеціалісту після проведення необхідних замірів необхідно надати до відповідного відділу міліції довідку із зазначенням розбіжностей між фактично виконаними роботами та обсягами, вказаними в акті приймання-здачі виконаних робіт. Окрім цього, в запиті необхідно зазначити про необхідність підрахунку різниці між вартістю робіт, зазначених в акті, та вартістю фактично виконаних робіт. Таким чином, після проведення усіх заходів до відділу міліції повинно бути надано дві довідки: в одній буде зазначено обсяги виконаних робіт, а в іншій – сума завданих збитків.

9. Також одночасно з перевіркою обсягів виконаних робіт доцільно перевірити законність отримання ліцензії на будівництво. Для цього необхідно направити запити до ДАБІ та Пенсійного фонду України за місцем реєстрації юридичної особи. У запиті до ДАБІ необхідно вказати про надання керівництвом ДАБІ можливості зробити копії документів ліцензійної справи необхідної юридичної особи. Робити копію усієї справи не обов'язково. Необхідно зробити копії таких документів:

- довіреність;
- ліцензії на будівельну діяльність з додатками;
- заява на видачу ліцензії;
- перелік видів робіт провадження будівельної діяльності;
- свідоцтво про державну реєстрацію юридичної особи;
- професійна структура та рівень кваліфікації робітників, зайнятих у галузі будівництва – для інженерно-технічних професій (ІТП);
- копії дипломів осіб інженерно-технічних професій;
- наявність основної техніки та обладнання.

Найчастіше серед вказаних документів підробляються списки професійної структури та рівня кваліфікації робітників, зайнятих у галузі будівництва – для інженерно-технічних професій. Для встановлення цього факту направляється запит до Пенсійного фонду України.

У запиті до Пенсійного фонду України необхідно вказати про необхідність надання списків осіб, з розподілом по роках, які працювали на необхідному нам підприємстві з року отримання ліцензії.

10. Після отримання вказаних документів необхідно провести порівняння списків працюючих на момент отримання ліцензії з копією списків ІТП, у разі виявлення розбіжностей необхідно допитати осіб, які відсутні у списках, наданих Пенсійним фондом України. При проведенні допиту необхідно зупинитися на таких запитаннях: а) освіта особи, де і коли отримано диплом, за якою спеціальністю (при можливості зазначити номер диплома); б) чи відома особі назва підприємства, на якому вона нібито працювала; в) чи знайоме особі прізвище, ім'я та по-батькові керівника підприємства, на якому вона нібито працювала; г) назва підприємств та ПІБ осіб, яким надавався диплом або його копія.

11. Перевірку спеціалістом ДФІУ обсягів виконаних робіт доцільно проводити у присутності співробітника ДСБЕЗ, що проводив огляд, з метою акцентування уваги на раніше виявлених недоліках, а також для здійснення контролю за його діями.

12. Після отримання відповідних довідок слідчим вирішуються питання про проведення судової будівельно-технічної експертизи об'єктів, на яких було виявлено недоліки.

13. Проводиться виїмка необхідних документів на підприємстві, що виконувало будівельні роботи, а також на підприємстві замовника.

14. Проводяться допити керівника підприємства, що виконувало будівельні роботи, а також осіб, що брали участь у виконанні будівельних робіт.

15. Проводяться допити осіб, що займають приміщення, в якому було виконано будівельні роботи.

16. Проводяться заходи, направлені на забезпечення відшкодування завданих державному підприємству (установі, організації) збитків.

Звісно, зазначені алгоритми не претендують на досконалість, адже не можна передбачити усіх обставин тієї чи іншої оперативної ситуації. Але зазначений порядок дій може бути взятий за основу та змінюватись працівниками підрозділів ДСБЕЗ та слідчими залежно від наявної оперативної інформації та оперативної обстановки в цілому.

Окрім планування та налагодження взаємодії між оперативними та слідчими підрозділами, запорукою успішної реалізації матеріалів оперативної розробки є використання під час такої реалізації тактичних прийомів, а також проведення оперативних комбінацій.

Переважна більшість вчених схиляється до того, що при плануванні проведення обшуків доцільно планувати їх проведення одночасно. Такий прийом унеможливорює знищення необхідних для слідства речових доказів або інших слідів вчинення злочину. По кожному окремому об'єкту створюється окрема група, яка перед проведенням обшуку повинна пройти цільовий інструктаж, на якому їм буде роз'яснено напрямки здійснення пошуку необхідних по справі документів або предметів. Окрім цього, доцільним є проведення повторних обшуків. Як показує практика, такі заходи надають можливість виявити предмети, які були приховані при проведенні першого обшуку.

Що стосується проведення допиту фігурантів, то за першим запропонованим напрямком розслідування кримінального провадження його проведення доцільно планувати одразу після затримання фігурантів. Такий тактичний прийом надає проведенням заходам елемента раптовості та викликає у затриманих стан розгубленості та шоку. Окрім того, як показує практика, за таких обставин затримані схильні до відвертої розмови з працівниками правоохоронних органів.

У другому випадку, як правило, такі заходи дають значно менший результат, адже фігуранти вже готові до таких дій з боку правоохоронних органів.

З метою подолання протидії проведенню слідства слідчий має можливість використовувати такі заходи:

- використовувати заходи обмежувального характеру, передбачені кримінально-процесуальним законодавством (попередження про недопустимість втручання у розслідування, заборона на участь у слідчих (розшукових) діях, відмова у задоволенні клопотань, затримання, арешт тощо);
- використовувати тактичні прийоми для подолання протидії під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій;
- здійснювати заходи, направлені на захист потерпілих, свідка,

інших учасників кримінального судочинства;

- використовувати можливості ЗМІ та мережі Internet для дезінформації про хід кримінального провадження.

У свою чергу, працівниками оперативних підрозділів можуть виконуватися такі заходи:

- залучення негласних працівників до збору інформації про наміри фігурантів, направлені на протидію проведенню слідства;

- вжиття заходів, направлених на своєчасне виявлення намірів стосовно: залякування свідків, потерпілих або інших учасників кримінального процесу, знищення доказів тощо;

- вжиття заходів, направлених на створення конфліктних ситуацій між фігурантами;

- забезпечення оперативного перекриття місць проведення обшуків.

Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що успішна реалізація матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель прямо залежить від того, наскільки якісно зібрано такі матеріали, а також від налагодженої взаємодії між оперативним працівником і слідчим та рівня їх професійної майстерності. Саме тому у наступному підрозділі роботи розглянемо особливості оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів у сфері державних закупівель, приділено значну увагу питанням взаємодії оперативних працівників ДСБЕЗ зі слідчими.

### **3.3. Оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження по злочинах у сфері державних закупівель працівниками ДСБЕЗ МВС України**

Організація розслідування злочинів вимагає поєднання зусиль усіх органів і підрозділів ОВС, забезпечення належного рівня їх взаємодії, відповідно до вимог законодавства, отримання, збирання, накопичення та використання інформації про осіб, причетних до їх учинення, а також події і факти, які можуть сприяти розслідуванню злочинів, що є невід'ємним завданням для всіх без винятку працівників ОВС.

Оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження по злочинах у сфері державних закупівель працівниками ДСБЕЗ у першу чергу пов'язане з організацією взаємодії оперативних працівників зі слідчими.

Як показало дослідження, ефективність діяльності підрозділів ДСБЕЗ під час оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів у сфері державних закупівель прямо залежить від якісно орга-



нізованої взаємодії зі слідчими органами.

В юридичній літературі проблеми взаємодії оперативних підрозділів зі слідчими підрозділами розглядали у своїх працях такі вчені та фахівці: П.В. Берназ, М.В. Буряк, В.І. Василичук, М. Г. Вербенський, А.Ф. Волобуєв, Е.О. Дідоренко, В. П. Захаров, В.В. Іванов, Я.Ю. Кондратьєв, І.П. Козаченко, С.В. Обшалов, М.М. Перепелиця, М.А. Погорецький, В.М. Рудік, Л.П. Скалозуб, В.В. Топчій, І.Р. Шинкаренко та ін.

Але у проведених дослідженнях взаємодія оперативних підрозділів зі слідчими підрозділами розглядається переважно у загальному плані, без врахування особливостей її організації саме при розслідуванні злочинів у сфері державних закупівель. А такі особливості, безумовно, існують і повинні враховуватися у діяльності правоохоронних органів.

Правову основу оперативного супроводження закладено як у нормах КПК України, так і у нормах ЗУ «Про ОРД».

Так, серед положень КПК України можна виділити такі норми, які регулюють питання взаємодії з оперативними підрозділами<sup>1</sup>:

- слідчий уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам (п. 3 ч. 2 ст. 40 КПК України);

- під час виконання доручень слідчого, прокурора співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого. Співробітники оперативних підрозділів не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора (ч. 2 ст. 41 КПК України);

- доручення слідчого, прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом (ч. 3 ст. 41 КПК України).

Що стосується положень ЗУ «Про ОРД», то у ньому можна виділити такі норми<sup>2</sup>:

- підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані виконувати письмові доручення слідчого, вказівки прокурора та ухвали слідчого судді суду і запити повноважних державних органів, установ та організацій про проведення оперативно-розшукових заходів (п. 2 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ОРД»);

- оперативні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у

---

<sup>1</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України від 03.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

<sup>2</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>.

кримінальному провадженні за дорученням слідчого, прокурора в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. Письмові доручення щодо проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, надані слідчим, прокурором у межах компетенції та в установленому порядку, є обов'язковими до виконання оперативним підрозділом (ч. 4 ст. 7 ЗУ «Про ОРД»).

Крім цього, взаємодія між працівниками слідчих і оперативних підрозділів ОВС України будуються на основі відомчих нормативно-правових актів: наказ МВС України від 14 серпня 2012 року № 700 «Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень»<sup>1</sup>; наказ МВС України від 3 вересня 2012 року № 769 «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України»; наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5/ «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні»<sup>2</sup>.

Окремі аспекти взаємодії між оперативним працівником та слідчим закладено також у відомчих наказах МВС України, які регулюють агентурну та оперативну роботу.

Взаємодія підрозділів ДСБЕЗ з органами досудового слідства являє собою часово-просторовий процес, що включає в себе: а) рішення про взаємодію; б) діяльність підрозділу ДСБЕЗ щодо виконання доручень слідчого; в) процесуальну діяльність слідчого, пов'язану з оцінкою доказової та іншої інформації, отриманої в результаті взаємодії з підрозділами ДСБЕЗ, із включенням результатів цієї діяльності в систему доказів по кримінальному провадженню<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14.08.2012 № 700.

<sup>2</sup> Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5/.

<sup>3</sup> Попередження та викриття злочинів у сфері економіки підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України : навч. посібник / Л.П. Скалозуб, М.Г. Вербенський, В.І. Василичук та ін. ; за ред. О.М. Джузи. – К. : РВВ МВС України, 2011. – С. 159.

Під час розслідування злочинів взаємодія слідчих з працівниками оперативних підрозділів, у тому числі в роботі слідчо-оперативної групи, будується за принципом керівної ролі та контролю слідчого за повне, всебічне й об'єктивне розслідування кримінальних правопорушень, його процесуальної самостійності у прийнятті рішень, за винятком випадків, коли законом передбачено одержання згоди від слідчого судді або прокурора.

Досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері господарської та службової діяльності здійснюється виключно спеціалізованими підрозділами слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС та слідчими територіальних органів внутрішніх справ, які спеціалізуються на розслідуванні кримінальних правопорушень зазначеної категорії.

Але на практиці виконати такі вимоги в окремих підрозділах досить важко, адже трапляються випадки, коли слідчі, які займаються розслідуванням злочинів економічної спрямованості, не мають відповідної освіти, слабо орієнтуються в економічних процесах та не мають відповідного досвіду в розслідуванні таких справ. Певною мірою на цей процес також впливає високий рівень плинності кадрів. Окрім того, розслідування злочинів у сфері державних закупівель потребують відповідних знань: порядку проведення процедури державної закупівлі; порядку приймання товарів, робіт та послуг працівниками підприємства замовника та ін.

На сьогоднішній день ОВС України майже не направляють своїх працівників на курси підготовки спеціалістів у сфері державних закупівель. Здебільшого на такі курси відправляють працівника відповідних відділів ДСБЕЗ. Але однієї особи не достатньо для якісного здійснення оперативно-розшукового забезпечення розслідування усіх виявлених злочинів у сфері державних закупівель. Окрім того, такої підготовки потребують не тільки працівники відділів ДСБЕЗ, а й працівники підрозділів ДСБЕЗ та слідства відділів міліції у районах та містах, адже виявлення та попередження злочинів у сфері державних закупівель на даний час є пріоритетним напрямком діяльності ДСБЕЗ МВС України та потребує кваліфікованого кадрового забезпечення.

На нашу думку, в першу чергу, це зумовлено такими чинниками<sup>1</sup>:

- відсутність відповідної нормативно-правової бази, що регулює дане питання;

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Повышение квалификации сотрудников Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями как условие качественного сопровождения процессов государственных закупок / В.В. Дараган // Дополнительное образование: состояние, проблемы, перспективы : тез. докл. Междунар. науч.-метод. конф. (Минск 27 окт. 2010 г.) / ред. кол. А.Л. Савенок (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Акад. МВД, 2010. – С. 55.

- низький рівень фінансування;
- нераціональне розташування навчальних закладів та навчальних центрів, що проводять курси підготовки спеціалістів у сфері державних закупівель.

Відсутність професіоналізму в діях співробітників ОВС можуть призвести до<sup>1</sup> такого:

- нераціональне використання робочого часу;
- зниження рівня попередження, виявлення та розслідування злочинів у сфері державних закупівель;
- негативне ставлення громадян до працівників ОВС;
- виникнення суперечностей між працівниками оперативних та слідчих підрозділів;
- можливість введення в оману співробітників ОВС з боку представників організації, що перевіряється;
- неправомірні дії з боку працівників ОВС.

Як показало дослідження, дещо легше організувати таку співпрацю зі слідчими підрозділами ГУМВС, УМВС. Це обумовлено в першу чергу тим, що в даних підрозділах плинність працівників є значно меншою, ніж в районних (міських) органах міліції, і вказані працівники мають певний досвід у розслідуванні злочинів у сфері державних закупівель.

Безумовно, співпраця оперативного працівника зі слідчим повинна починатися ще під час оперативно-розшукового документування, матеріали якого у подальшому будуть мати ознаки певного злочину, адже саме слідчий буде приймати рішення щодо наявності в документах перевірки ознак злочину та достатності зібраних матеріалів для відкриття кримінального провадження. На цій стадії така взаємодія вигідна для обох сторін.

Оперативному працівнику, який повинен планувати свою діяльність, ця взаємодія дає змогу оцінити перспективу подальшої роботи: своєчасної розробки необхідних ОРЗ; планування проведення відповідних заходів оперативного (ініціативного) пошуку; здійснити аналіз стану перекриття об'єкта обслуговування негласним апаратом, у разі необхідності здійснити підбір кандидатів для негласного співробітництва та ін.

Слідчому така взаємодія дає можливість побачити перспективу порушення відкриття кримінального провадження; планувати слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії; отримати якісний первинний матеріал, який буде мати приводи та підстави для відкриття кримінального провадження, та ін.

---

<sup>1</sup> Там само.

Взаємодія оперативних працівників та слідчих при проведенні досудового розслідування по злочинах у сфері державних закупівель набуває особливої важливості саме на початковому етапі розслідування. Адже від своєчасного проведення певних слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій залежить подальший результат (направлення матеріалів кримінального провадження до суду або закриття провадження за реабілітуючими підставами). Окрім того, більшість злочинів зазначеної категорії ретельно плануються та маскуються злочинцями, тому проведення негласних слідчих (розшукових) дій, направлених на викриття злочинних зв'язків та схем, на нашу думку, є обов'язковим.

На даному етапі слідчі та оперативні підрозділи на підставі вивчення і аналізу зібраних матеріалів визначають версії вчинення злочину, складається план слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.

У разі, якщо виявлений злочин є особливо тяжким – оперативним працівником заводиться спеціальна справа, метою якої є облік, аналіз та систематизація даних, отриманих за результатами проведення заходів, передбачених оперативним (ініціативним) пошуком, у ході підготовки та проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій за конкретним кримінальним провадженням, а також матеріалів конфіденційного співробітництва, виконання контрольних та управлінських функцій.

У рамках такої справи оперативний працівник складає спільний зі слідчим план. У плані передбачаються узгоджені дії слідчого та оперативного підрозділу в рамках кримінального провадження, визначаються основні та робочі версії, послідовність та терміни виконання запланованих дій і заходів, очікуваний результат та можливість його коригування.

При розробці плану слідчий та оперативні працівники повинні виходити з глибокого та всебічного аналізу оперативних матеріалів, врахування оперативної ситуації<sup>1</sup>.

На стадії досудового розслідування оперативному працівнику необхідно спрямувати усі зусилля на отримання оперативної інформації про наміри злочинців на створення перешкод у розслідуванні кримінального провадження (залякування або підкуп свідків, знищення доказів та ін.). Адже як показує практика, саме на цьому етапі діяльність із протидії слідству з боку злочинців є найбільш жвавою. Своєчасне отриман-

---

<sup>1</sup> Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. Бородича Л.В. (авт. кол.: Дідоренко Е.О., Казаченко І.П., Кондратьєв Я.Ю. та ін.). – Луганськ : РВВ ЛІВС, 1999. – Т. 1. – 390 с.

ня такої інформації надає можливість вчасно на неї реагувати: планувати послідовність проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; своєчасно затримати підозрюваних та вилучати документи й інші речові докази; розробити необхідну тактику допиту фігурантів або свідків; розробити тактику проведення обшуків та інше.

У процесі розслідування отримана оперативна інформація дає змогу планувати подальшу діяльність (як слідчого, так і оперативного працівника), формувати доказову базу, встановлювати співучасників злочину та свідків. За допомогою оперативної інформації спростовуються або підтверджуються версії вчинення злочину.

Злочини у сфері державних закупівель, як і більшість злочинів у сфері економіки, характеризуються тим, що злочинці під час вчинення таких злочинів вживають заходи, направлені на маскуванню своєї злочинної діяльності під законні господарські операції. Також досить поширеною є практика застосування заходів, направлених на протидію слідству. Тому якість розслідування злочинів у сфері державних закупівель прямо залежить від отримання інформації про замасковані злочинні дії, а також про заходи, направлені на протидію слідству. Окрім того, злочини у сфері державних закупівель характеризуються значною кількістю способів їх вчинення, тому виявлення, розкриття, припинення кожного з таких злочинів має свою специфіку в зборі інформації, яка має значення для слідства.

Діяльність слідчого здебільшого пов'язана з гласною процесуальною діяльністю, яка здійснюється в рамках Кримінального процесуального кодексу України. Хоча кодексом і передбачено можливість здійснення слідчим негласних слідчих (розшукових) дій, на практиці виникає значна кількість перешкод для цього. В першу чергу це пов'язано з процесуальним перевантаженням слідчих, а також з відсутністю відповідних знань та навичок щодо тактики здійснення негласної діяльності. Тому в більшості випадків негласною діяльністю, за дорученням слідчого, займаються оперативні працівники. Крім того, далеко не усі слідчі мають уявлення про можливості оперативно-розшукової діяльності і розуміють важливість отриманої оперативним шляхом інформації для планування розслідування.

Відповідно до положень наказу МВС України від 09.08.2012 року № 686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», обов'язок забезпечення ефективного використання слідчими оперативної інформації при досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень покладено на першого заступника начальника територіального органу Міністерства внутрішніх

справ України – начальника слідчого відділу, який, відповідно до вимог наказу, координує діяльність слідчого відділу та оперативних підрозділів (карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю, боротьби з незаконним обігом наркотиків, кримінальної міліції у справах дітей) територіального органу Міністерства внутрішніх справ України щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень з моменту внесення до ЄРДР відомостей про їх учинення. А також забезпечує ефективне використання слідчими оперативної інформації при досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування та суду.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день не існує чітких правових положень, які б регулювали використання оперативно-розшукової інформації під час досудового провадження, що, на нашу думку, створює низку перепон для використання отриманої оперативної інформації під час розслідування злочинів.

Як показали результати дослідження, найбільш поширеними напрямками використання оперативної інформації під час досудового провадження по злочинах у сфері державних закупівель є використання оперативної інформації під час таких дій:

- висунення, оцінка та перевірка слідчих версій;
- планування проведення слідчих (розшукових) дій;
- планування тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій;
- планування заходів, направлених на забезпечення відшкодування завданої злочинними діями шкоди;
- планування заходів, направлених на забезпечення безпеки учасників кримінального провадження;
- обрання заходів забезпечення кримінального провадження;
- розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування та суду.

Слід зазначити, що виділені нами напрями використання оперативної інформації під час досудового розслідування злочинів у сфері державних закупівель, як правило, використовуються слідчими вибірково, здебільшого під час висунення, оцінки та перевірки слідчих версій, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування та суду, а також планування заходів, направлених на забезпечення відшкодування завданої злочинними діями шкоди. Інші, висвітлені нами напрями, використовувалися в незначній кількості вивчених справ, що, на нашу думку, негативно впливає на результати розслідування.

Поза увагою залишаються такі важливі напрями роботи слідчого як планування проведення слідчих (розшукових) дій та планування так-

тики проведення окремих слідчих (розшукових) дій. Що стосується планування проведення слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування злочинів у сфері державних закупівель, слід зазначити, що в окремих випадках, оперативна інформація досить вдало використовувалася під час призначення таких слідчих заходів як тимчасовий доступ до речей і документів та обшук. Зокрема, після отримання інформації про можливість знищення документів, які мали значення для слідства, слідчим було прийнято рішення про проведення обшуку (замість використання заходу «тимчасовий доступ до речей і документів»), зазначений захід слідчим було обгрунтовано у суді з посиланням на отриману оперативну інформацію без розшифровки джерела її отримання. Але такі випадки використання оперативної інформації здебільшого є винятком, ніж правилом.

Окрім того, слід зазначити, що проведені вивчення кримінальних проваджень по злочинах у сфері державних закупівель показало, що слідчі перед плануванням проведення окремих слідчих дій майже не звертаються до оперативних підрозділів з метою отримання оперативної інформації щодо намірів злочинців, а також їх зв'язків, що, на нашу думку, може негативно впливати на результати розслідування. Так, наприклад, у Дніпропетровській області під час розслідування факту завищення обсягу виконаних робіт по ремонту асфальтобетонного покриття слідчим було прийнято рішення про проведення будівельної експертизи, проведення якої було доручено експертам Дніпропетровського науково-дослідного інституту судових експертиз. Зазначену експертизу було призначено без вивчення зв'язків посадових осіб підрядника. Після призначення експертизи, у зв'язку з недосконалістю нормативно-правової бази, яка регулює питання проведення судових експертиз, процес її проведення значно затягнувся, а з часом експерт повідомив слідчому про неможливість проведення експертизи у зв'язку з відсутністю первинних документів (хоча їх наявність для проведення експертизи жодним нормативно-правовим актом не передбачено). Після отримання такої відповіді оперативним підрозділом було проведено перевірку зв'язків посадових осіб підрядника з посадовими особами експертної установи, в результаті чого було отримано інформацію про їх злочинну змову. Після призначення вищезазначеної експертизи в іншій науково-дослідній установі, експертизу було проведено в найкоротший термін.

Що стосується визначення тактики проведення окремих слідчих заходів за допомогою оперативної інформації, необхідність використання останньої, на нашу думку, не повинно викликати жодних сумнівів, адже навіть знання ролей злочинців у вчиненні злочину надає змогу



слідчому побудувати послідовність допиту фігурантів, а інформація про спосіб вчинення злочину і засоби, направлені на його маскування, надають можливість сформулювати низку питань та послідовність їх викладення. Окрім того, досить часто оперативна інформація використовується під час вибору тактики проведення обшуків (вибір певної послідовності або проведення обшуків одночасно тощо). Але такі випадки знову ж таки є винятком, ніж правилом.

У зв'язку з вищевказаним виникає необхідність вдосконалення існуючих та розробка додаткових науково-практичних рекомендацій, покликаних підвищити ефективність використання оперативно-розшукових можливостей під час досудового розслідування злочинів у сфері державних закупівель<sup>1</sup>.

Основним змістом діяльності органів дізнання у системі взаємодії зі слідчим при розслідуванні кримінального провадження є, насамперед, проведення заходів, передбачених оперативним (ініціативним) пошуком. Тільки в поєднанні з таким видом діяльності процесуальна діяльність, що є змістом функції слідчого, зможе дати ефект, якого не можуть досягти кожен із цих органів, діючи самостійно.

Виконання ж доручень слідчого щодо проведення тих чи інших слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій або надання йому допомоги (сприяння) при проведенні таких дій повинно мати винятковий характер<sup>2</sup>. Але як показує практика, в більшості випадків слідчі без достатніх на то підстав перекладають свої обов'язки (проведення виїмок, допит свідків та ін.) на працівників оперативних підрозділів, при цьому на проведення оперативної роботи майже не залишається часу.

Окрім того, поширеними є випадки, коли отримані від слідчого доручення з тих чи інших причин передаються керівництвом сектора ДСБЕЗ на виконання працівникам, які не входять до складу слідчо-оперативної групи, при цьому зазначені дії не погоджуються зі старшим слідчо-оперативної групи. Це, як правило, призводить до зниження ефективності заходів, що проводяться, значного збільшення часу, необхідного для виконання запланованих заходів, а також до втрати наступаль-

---

<sup>1</sup> Дараган В.В. Щодо напрямів використання оперативної інформації під час досудового провадження по злочинах у сфері державних закупівель / В.В. Дараган // Актуальні питання оперативно-розшукової протидії злочинам : матеріали наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 16 трав. 2014 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 45.

<sup>2</sup> Скуляк І.А. Підвищення ефективності взаємодії органів дізнання з органами досудового слідства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08siadsu.pdf>.

ності. Такої думки додержуються й В.І. Василичук, Л.П. Скалозуб та В.Р. Сливенко<sup>1</sup>.

Результати виконаних доручень слідчого оформлюються, як правило, рапортом, а результати проведення оперативним працівником слідчих (розшукових) дій – відповідним протоколом.

Як показало вивчення матеріалів справ кримінального провадження (кримінальних справ), значну увагу при співпраці оперативного працівника зі слідчим необхідно приділяти документообігу. Так, на нашу думку, передачу усіх без винятку документів, отриманих під час оперативно-розшукового забезпечення кримінального провадження (окрім документів з обмеженим доступом), необхідно здійснювати через канцелярію або з обов'язковим підписом слідчого про отримання документів на копії супроводжувального листа, однак такий лист обов'язково повинен бути зареєстрований у канцелярії<sup>2</sup>. Це певною мірою забезпечить більш уважне ставлення слідчого до переданих документів та вкаже на об'єм виконаної роботи по справі оперативним працівником. Адже траплялися випадки, коли при передачі матеріалів кримінального провадження (кримінальної справи) у провадження іншого слідчого не могли знайти певні документи, а слідчий, у якого в провадженні була справа, вказував на те, що оперативні працівники не надавали вказаних документів.

Одним із найважливіших питань взаємодії оперативного працівника зі слідчим є забезпечення відшкодування заподіяних державним підприємствам (установам, організаціям) матеріальних збитків. Забезпечення відшкодування матеріального збитку від злочину і можливої конфіскації майна є тактичною задачею розслідування, що для свого рішення вимагає проведення комплексу слідчих дій і заходів оперативного (ініціативного) пошуку.

Під час розслідування злочинів у сфері державних закупівель такій взаємодії треба приділяти велику увагу, адже збитки, завдані державним підприємствам (установам, організаціям), як правило, сягають десятків тисяч гривень, а в деяких випадках можуть становити й кілька мільйонів гривень. Суми збитків великі і зловмисники намагаються якомога швидше перевести отримані кошти на рахунки інших підприємств або одразу перевести їх у готівку. Тому діяти необхідно швидко

---

<sup>1</sup> Організація протидії економічним злочинам підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю : навч. практич. посіб. / Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К., 2010. – С. 137.

<sup>2</sup> Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14.08.2012 № 700.

та злагоджено.

У таких випадках одразу після відкриття кримінального провадження слідчому необхідно провести заходи по встановленню суми завданих збитків. Одночасно доцільно надіслати відповідні запити до БТІ, ДАІ, банківських установ та інших організацій, які володіють інформацією про наявність у особи (як юридичної, так і фізичної) майна або коштів, на які може бути накладено арешт.

Але навіть при отриманні інформації про наявність певного майна може виникнути проблема встановлення місцезнаходження такого майна, тому діяльність із забезпечення відшкодування заподіяних збитків вимагає проведення комплексу пошукових заходів і процесуальних дій.

На нашу думку, діяльність із забезпечення відшкодування заподіяних збитків була би більш продуктивною у разі зацікавленості винного в такому відшкодуванні.

Не можна не погодитися з думкою В.П. Скалозуба, що кримінальне законодавство України недостатньою мірою зорієнтоване на кримінально-правове заохочення винних до відшкодування заподіяної ними злочином майнової шкоди. У ньому не передбачено спеціальної норми, яка б зобов'язувала суд пом'якшити покарання винному у випадку відшкодування заподіяної шкоди та встановлювала механізм такого пом'якшення покарання, що, у свою чергу, створювало б у винного переконання в тому, що при вчиненні ним таких соціально корисних дій покарання, яке має бути йому призначене, дійсно буде пом'якшено, порівняно з тим, що передбачене санкцією статті за вчинений злочин. Лише за такої умови може йтися про дійсно ефективне кримінально-правове заохочення винних до відшкодування майнової шкоди, що була заподіяна вчиненим ними злочином<sup>1</sup>.

Що стосується оперативно-розшукового забезпечення кримінального провадження під час судового розгляду, то тут увага оперативного працівника повинна зосереджуватися на здійсненні заходів, направлених на нейтралізацію злочинного впливу на правосуддя (здійснення тиску з боку обвинуваченого або його оточуючих на потерпілих та (або) свідків з метою відмови останніх від давання свідчень), окрім того, здійснення заходів, спрямованих на попередження можливого тиску на інших учасників судового розгляду (прокурор, суддя тощо). На практиці ж таке забезпечення зводиться лише до забезпечення оперативним працівником явки на судові засідання потерпілих, свідків, експертів та ін-

---

<sup>1</sup> Скалозуб Л.П. Організація супроводження кримінальних справ у діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України / Л.П. Скалозуб // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 3. – С. 216.

ших учасників судового розгляду. При цьому, як правило, участі у судовому розгляді вони не беруть.

Об'єктами оперативного спостереження як у приміщенні суду, так і за його стінами під час судового слухання є потерпілі, свідки та інші учасники судового розгляду, показання яких мають ключове доказове значення; особи, які не мають відношення до розглядуваної справи, але в залі суду уважно спостерігають за результатами її вирішення; особи, які виявляють підозрілу активність біля будинку суду з приводу справи<sup>1</sup>.

У разі виявлення двох останніх категорій осіб доцільним є встановлення їх анкетних даних, а також проведення заходів, направлених на встановлення їх зв'язків з підсудним і можливої причетності до вчинення злочину, що розглядається.

Кінцевим підсумком оперативно-розшукового забезпечення злочинів у сфері державних закупівель є притягнення обвинувачених до кримінальної відповідальності за вироком, постановою або ухвалою суду.

Як показує практика, суди, розглядаючи справи про злочини економічної спрямованості, не завжди використовують таку передбачену законом додаткову міру покарання, як позбавлення права особи обіймати певні посади чи займатися певним видом діяльності. Особливої актуальності це набуває під час розгляду злочинів, вчинених під час проведення державних закупівель, адже після засудження такі особи знову можуть бути членами комітету з конкурсних торгів або виконувати функції з приймання товарів (робіт, послуг). Адже діючим на сьогодні законодавством, що регулює питання здійснення державних закупівель, не передбачено ніяких обмежень щодо складу таких комітетів. На сьогоднішній день у ЗУ «Про здійснення державних закупівель» таке обмеження передбачено лише для учасників процедури закупівлі (ч. 4 та ч. 5 ст. 17)<sup>2</sup>.

Таким чином, ефективність оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочинів у сфері державних закупівель можливе тільки за умови якісної організації взаємодії оперативних працівників підрозділів ДСБЕЗ із працівниками слідчих відділів, однак налагодити таку взаємодію неможливо без забезпечення зазначених підрозділів кваліфікованими кадрами, а також якісного правового забезпечення такої взаємодії.

---

<sup>1</sup> Організація протидії економічним злочинам підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю : навч. практ. посіб. / Л.П. Скалозуб, В. І. Василичук, В.Р. Сливенко. – К., 2010. – С. 138.

<sup>2</sup> 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>.

## **ВИСНОВКИ**

Державні закупівлі, як засіб державного регулювання економіки, забезпечують розвиток та функціонування усіх галузей економіки країни. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби у тих чи інших товарах, роботах чи послугах, утримує та фінансує бюджетні та позабюджетні державні установи.

Останніми роками сфера державних закупівель в Україні переживає складні часи, що має дуже негативні наслідки для розвитку економіки країни в цілому.

Із року в рік державні підприємства (установи, організації) потерпають від злочинних посягань, направлених на заволодіння державними (бюджетними) коштами під час проведення державних закупівель, збитки від такої діяльності обчислюються сотнями мільйонів гривень щороку.

У той же час науковці фактично не приділяли достатньої уваги проблемам протидії злочинам у сфері державних закупівель підрозділами ДСБЕЗ МВС України.

Проведене дослідження дозволяє надати теоретичні, правові та організаційно-тактичні рекомендації з протидії злочинам у сфері державних закупівель підрозділами ДСБЕЗ МВС України та визначити комплекс прикладних проблем, вирішення яких сприятиме підвищенню його ефективності:

1. Низький рівень викриття злочинів у сфері державних закупівель зумовлений таким чинниками: законодавство, яке регулює проведення державних закупівель, знаходиться в стадії становлення; відсутність у працівників ДСБЕЗ специфічних знань, що притаманні сфері державних закупівель; низький рівень матеріального забезпечення; відсутність методичних рекомендацій з виявлення та документування злочинів у зазначеній сфері в умовах нового оперативно-розшукового та кримінального процесуального законодавства; штатні прорахунки у підрозділах ДСБЕЗ; наявність проблем отримання інформації по запитах правоохоронних органів; низький рівень обміну інформацією між підрозділами ДСБЕЗ.

2. Злочини у сфері державних закупівель мають свої особливі риси, що виражені у різного роду ознаках (кримінально-правових, криміналістичних, кримінологічних), які складають оперативно-розшукову характеристику зазначених злочинів, знання таких ознак надає оперативному

працівнику змогу прийняти правильне рішення щодо проведення тих оперативно-розшукових заходів, які забезпечать ефективне виявлення та документування злочинів зазначеної категорії.

3.3 метою покращення стану протидії злочинам та іншим правопорушенням у сфері державних закупівель, враховуючи зарубіжний досвід, в Україні необхідно вжити такі заходи: залучення під час здійснення законотворчих процесів, спеціалістів з інших країн світу з метою надання урядові пропозицій щодо прозорого реформування сфери державних закупівель; створення сприятливих умов для бізнес-середовища з метою спонукання останніх до надання у відкритому вигляді ключової інформації про договори державних закупівель, що ними виконуються; впровадження нормативно-правових актів, які будуть детально визначати практичні аспекти здійснення державних закупівель, майже не залишаючи замовникам простору для маневрування; збільшення переліку інформації, яку, згідно зі ст. 10 ЗУ «Про здійснення державних закупівель», повинен оприлюднити замовник на веб-порталі Уповноваженого органу; нормативно-правове закріплення здійснення контролю за повнотою відображення питань дотримання законодавства при проведенні державних закупівель в актах перевірок організацій; закріплення в законі переліку випадків здійснення державних закупівель із застосуванням процедури закупівлі з одного джерела; впровадження процедур електронних державних закупівель (електронний конкурс та електронний аукціон); впровадження реєстру недобросовісних учасників державних закупівель; закріплення на законодавчому рівні нормування державних потреб (стосується закупівлі предметів розкоші); затвердження міжвідомчого плану спільних заходів Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України та Антимонопольного комітету України по протидії злочинам і іншим правопорушенням у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг (досвід Російської Федерації).

4. Документування злочинів у сфері державних закупівель складається з таких напрямків: виявлення осіб, обізнаних про злочинну діяльність розроблюваних осіб і здатних бути свідками у суді; виявлення документів і предметів, що підтверджують злочинні дії осіб, причетних до вчинення злочину, забезпечення можливості їхнього процесуального вилучення і використання як доказів; безпосередня фіксація злочинних дій осіб, причетних до вчинення злочину, і забезпечення можливості процесуального використання цих даних.

5. Якісне здійснення профілактики злочинів у сфері державних

закупівель прямо залежить від якості джерел отримання інформації про злочини, що готуються, та своєчасного реагування на таку інформацію проведенням комплексу оперативно-профілактичних заходів.

6. Чинниками, які сприяють виявленню злочинів у сфері державних закупівель, є такі: знання оперативним працівником специфіки проведення державних закупівель; володіння необхідними суб'єктивними якостями; знання загальнодоступних джерел отримання первинної інформації; наявність в оперативного працівника можливості доступу до мережі Internet; якісне проведення заходів оперативного (ініціативного) пошуку під час оперативно-розшукового забезпечення розслідування кримінального провадження; перекриття об'єктів оперативного обслуговування працівниками негласного апарату; своєчасний обмін інформацією про виявлені злочини та схеми їх вчинення між підрозділами ДСБЕЗ.

7. Однією із заporук покращення ефективності виявлення та запобігання злочинам у сфері державних закупівель є налагодження тісної взаємодії підрозділів ДСБЕЗ з підрозділами ДФІУ.

8. Успішна реалізації матеріалів оперативної розробки по злочинах у сфері державних закупівель прямо залежить від того, наскільки якісно зібрано такі матеріали, а також від налагодженої взаємодії між оперативним працівником і слідчим та рівня їх професійної майстерності. Важливим питанням при плануванні заходів, направлених на реалізацію матеріалів оперативної розробки, є врахування наявних сил та засобів, а також терміни виконання окремих пунктів плану. Таке планування дозволить встановити послідовність та тактику проведення окремих оперативно-розшукових заходів і слідчих дій, а також допоможе уникнути дублювання в роботі оперативних та слідчих підрозділів.

9. Для якісного супроводження процесів державної закупівлі оперативному співробітнику, який відповідає за даний напрямок роботи, необхідно користуватися ресурсами глобальної мережі Internet. Це зумовлено насамперед такими чинниками: законодавство, що регулює проведення державних закупівель, знаходиться в стадії становлення та постійно змінюється; оголошення про закупівлю та результати закупівель публікуються на веб-порталі з питань державних закупівель; можливість спостереження за повідомленнями про порушення у сфері державних закупівель у засобах масової інформації; вільний доступ до більшості ресурсів; відносно доступна вартість отримання такої інформації.

10. Протидія злочинам у сфері державних закупівель потребує кваліфікованого кадрового забезпечення як підрозділів ДСБЕЗ, так і слідчих підрозділів.

Наукове видання

**Дараган Валерій Валерійович**

**ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ  
ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРОТЬБИ  
З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

*Монографія*

Редактор, оригінал-макет, дизайн –  
*А.В. Самотуга*

Редактор *Л.В. Омельченко*

---

Підп. до друку 25.12.2014 р. Формат 60x84/16. Папір офісний. Друк трафаретний.  
Гарнітура – Times. Умов.-друк. арк. 9,25. Обл.-вид. арк.. 9,50. Тираж – 50 прим.

---

Редакційно-видавниче відділення відділу організації наукової роботи ДДУВС  
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДП № 164-р від 07.08.2013 р.