

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Чередарчук Артем Миколайович

УДК 343.359

**КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

12.00.08 – кримінальне право та криминологія;
кримінально-виконавче право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Державному вищому навчальному закладі «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник –

кандидат юридичних наук, доцент

Микитин Юрій Іванович,

Державний вищий навчальний заклад

«Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»,

доцент кафедри політики в сфері боротьби зі злочинністю та кримінального права навчально-наукового юридичного інституту.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Коваленко Андрій Васильович,

Національна поліція України,

т.в.о. заступника начальника Департаменту превентивної діяльності – начальника управління організації діяльності підрозділів реагування патрульної поліції;

доктор юридичних наук, доцент

Балобанова Дар'я Олександрівна,

Львівський державний університет внутрішніх справ,

професор кафедри кримінального права і кримінології.

Захист відбудеться 27 листопада 2021 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.04 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розісланий 25 жовтня 2021 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



В.Ф. Примаченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Забезпечення потреб належного функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування досягається шляхом проведення особливої процедури – публічних закупівель. Із даних Звіту Мінекономіки вбачається, що від початку роботи Електронної системи закупівель та станом на 01.01.2021 оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких успішно завершено більш як 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн гривень.

У межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС схвалено Стратегію, якою передбачено основні напрями реалізації реформи публічних закупівель, за якими здійснюється виконання заходів, зокрема щодо адаптації законодавства до правил ЄС згідно з положеннями глави 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію з ЄС. Виконання зобов'язань, встановлених положеннями Угоди про асоціацію з ЄС та відображених у Стратегії, передбачає поетапну гармонізацію вітчизняної законодавчої бази з питань публічних закупівель із стандартами ЄС, які регулюються відповідними директивами ЄС. Законом України від 19.09.2019 № 114 «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» внесено зміни до Закону № 922 та викладено його в новій редакції.

Однак, станом на сьогодні не реалізовані в повному обсязі передбачені Планом заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель заходи, зокрема, спрямовані на впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель тощо. Водночас, процедура публічних закупівель має на меті забезпечити ефективне і прозоре використання коштів бюджетів усіх рівнів, створити належні умови для розвитку конкурентного середовища та мінімізувати правопорушення у цій сфері. Несвоєчасне та недосконале нормативно-правове забезпечення публічних закупівель, в т.ч. і щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, призводить до ризиків, пов'язаних із функціонуванням системи публічних закупівель, з точки зору забезпечення нею досягнення очікуваних результатів та створює потенційні можливості зростання кримінальних правопорушень у цій сфері.

У зв'язку з цим сфера публічних закупівель усе більше привертає увагу злочинців, які почали використовувати їх як інструмент швидкого й зазвичай безкарного неправомірного збагачення. Це призводить до ослаблення соціально-правового контролю за ситуацією в країні, зрощення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з кримінальними структурами, проникнення їх у сферу управління тощо. Наприклад, щодо документування кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель згідно статистичної звітності Управління інформаційно аналітичної підтримки ГУНП в Івано-Франківській області у 2020 році було оголошено повідомлення

про підозру 22 особам, з яких 10 розпорядники державного бюджету та 12 – місцевих бюджетів. У 2021 році про підозру оголошено 18-ти особам за вчинення кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель, з яких 7 розпорядники державного бюджету та 11 – місцевих бюджетів. Тому протидія кримінальним правопорушенням під час здійснення публічних закупівель набула не лише економічного, а й політичного загальнодержавного характеру.

Питання кримінально-процесуального, криміналістичного та оперативно-розшукового забезпечення протидії кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель досліджено в працях вітчизняних і зарубіжних учених: К.В. Антонова, В. І. Антипова, Д.А.Баландина, В. Т. Білоуса, І. Л. Близнюк, Ю.Н. Демидова, В. В. Дараган, В.С. Зеленецького, Р. В. Іллюхіної, О.В.Копана, О. В. Копіци, Ю. В. Латова, В. В. Лисенка, В. Н. Онищенко, О. Б. Сахарова, С.В.Собур, С. С. Чернявського та ін. Проблематика методик виявлення і розслідування знайшла відображення в криміналістичних дослідженнях (А.Ф.Волобуєва, Р.Л. Стеланюка, О.Є. Користіна, С.С.Чернявського, Г.В.Мудрецької, В. В. Кікінчука та ін.).

Питанням кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення в цілому присвячені праці великої кількості вітчизняних вчених: Ю. В. Бауліна, Д.О.Балобанової, В. І. Борисова, В.М.Бурдіна, В. К. Грищука, В.В. Голіни, О.П.Гороха, Н.О.Гуторової, Т. А. Денисової, О. О. Дудорова, З.А.Загинеї-Заболотенко, М.В.Карчевського, О. О. Кваші, О. В. Козаченка, І.В. Козича, А.В.Коваленка, О. М. Костенка, М. І. Мельника, В.О.Навроцького, М.І.Панова, Ю. А. Пономаренка, Н. А. Савінової, В. Я. Тація, В.П.Тихого, П.Л.Фріса, В. Б. Харченка, М. І. Хавронюка, В.В.Шаблістого та ін. Питанням публічних закупівель та зловживанням при їх проведенні приділялася увага у працях таких вчених, як П.П.Андрущенко, А.С. Беніцький, А.І. Берлач, С.Г. Гуржій, Л.М. Доля, О.М. Джужа, В.П. Головіна, П.Т. Гега, Т.В. Качка, Р.А. Калюжний, А.О. Клименко, І. Банасевич, Н. Головка, Ю. Ганущак, Н. Дроздова, В. Зубар, В. Карасьова, В. Колотій, І. Лопаткіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, В.Смиричинський, Н. Ткаченко, Н. Турченко, К. Хусанова та ін. Кримінологічні аспекти протидії вказаним діянням були предметом дослідження «Запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» (О.О.Титаренко, В.М.Руфанова). Окремі питання кримінальної відповідальності за правопорушення в сфері публічних закупівель піднімалися у дослідженнях В.І.Василинчука, Д.В.Лазаревої, А.М.Меденцева, В.Р.Сливенка та ін. Однак, у вчених і практиків розбігаються думки стосовно багатьох ключових понять і категорій щодо відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель, запропоновані наукові дослідження не утворюють єдиного систематизованого підходу. Враховуючи це, комплексне дослідження кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель є вимогою сучасності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до планів науково-дослідних робіт, які

здійснюються кафедрою кримінального права Навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника» в межах цільової комплексної програми «Політика Української держави у сфері боротьби зі злочинністю» (фундаментальна НДР № 0110U001541).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є комплексне дослідження кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель та визначення його місця в системі кримінально-правового регулювання та охорони.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі задачі:

- окреслити методологічні засади дослідження проблем кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель в Україні;
- здійснити загальну характеристику поняття, принципів, умов і процедури механізму публічних закупівель в Україні;
- дослідити становлення та розвиток кримінально-правової політики України в сфері забезпечення охорони публічних закупівель;
- визначити предмет та види об'єкта кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- встановити особливості побудови системи кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- проаналізувати характерні ознаки об'єктивної сторони кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- окреслити характерні способи вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- визначити суспільно небезпечні наслідки кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- охарактеризувати форми і види вини у кримінальних правопорушеннях в сфері публічних закупівель;
- дослідити особливості мотиву і мети кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;
- встановити дослідити суб'єктів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають при реалізації механізму публічних закупівель в Україні.

Предметом дослідження є кримінально-правове забезпечення охорони публічних закупівель.

Методи дослідження визначені відповідно до окреслених об'єкта та предмета дослідження з урахуванням поставлених задач. У роботі використовуються загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, а саме: діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, системно-структурний, формально-логічний, конкретно-соціологічний та герменевтичний.

Методологічну основу дисертаційного дослідження становить діалектичний метод наукового пізнання соціально-правових явищ в їх

суперечності, розвитку та змінах. Методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аналогії та ін. використовувалися при дослідженні нормативних актів, матеріалів кримінальних проваджень, концепцій, точок зору авторів з окремих питань, що входять у предмет дослідження (підрозділи 1.2, 2.1, розділи 3 і 4); системно-структурний метод використано при дослідженні механізму вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель та виявленні їх системи (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2); порівняльно-правовий метод використаний при дослідженні кримінального, кримінального процесуального, бюджетного законодавства України, законодавства щодо регулювання публічних закупівель (підрозділ 1.1, 1.2.); історичний метод застосовувався при дослідженні становлення та розвитку кримінально-правової політики забезпечення охорони публічних закупівель (підрозділ 1.3); конкретно-соціологічний метод був використаний для збору додаткової інформації про механізм та способи вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель (підрозділ 3.2); статистичний метод - при вивченні статистичних даних у процесі узагальнення державної протидії кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель (всі розділи дисертації).

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали судової практики (вивчено близько 100 судових рішень, включених у Єдиний державний реєстр судових рішень у період 2016-2019 рр., з приводу притягнення до кримінальної відповідальності).

Нормативно-правовою базою дослідження є Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кримінальний, Кримінальний процесуальний та Кримінально-виконавчий кодекси України, закони та підзаконні нормативні акти, рішення Верховного Суду України.

Науково-теоретичною базою дослідження є праці з кримінального, кримінального процесуального, кримінально-виконавчого права, філософії, політології, довідково-енциклопедична література, а також спеціалізована література з питань кримінально-правової політики та політики в сфері боротьби зі злочинністю, кримінально-правового забезпечення охорони господарських відносин тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Новизна дослідження конкретизується в отриманих наукових результатах, сформульованих у теоретичних, практичних висновках та пропозиціях, зокрема:

уперше:

– зроблено висновок про становлення в Україні кримінально-правової політики забезпечення охорони публічних закупівель, основним завданням якої є нормативне забезпечення кримінально-правової протидії вказаним діянням;

– на основі вивчення доктринальних положень та матеріалів судової практики встановлено, що характерною особливістю кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є те, що до них можуть

відноситися діяння, які передбачені в різних розділах Особливої частини Кримінального кодексу України зі спільною ознакою – такі діяння вчиняються під час процедури публічних закупівель.

– доведено, що із врахуванням вищезазначеної специфіки кримінальне законодавство України не потребує окремої статті щодо встановлення кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель.

удосконалено:

– положення щодо необхідності встановлення співрозмірності заподіяних внаслідок вчинення кримінального правопорушення збитків та покарання у виді штрафу (на прикладі ст.210 КК України);

– уявлення про суспільно-небезпечні наслідки та суб'єктів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;

– вчення про становлення та розвиток кримінально-правової політики з урахуванням характеристик історичного періоду, політичного режиму та динаміки регульованих чи охоронюваних суспільних відносин;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування віднесення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель до бюджетних правопорушень;

– доктринальні підходи щодо існування різних критеріїв класифікації кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;

– вчення про способи вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки, викладені в дисертації, може бути використано у:

– *правозастосовній діяльності* – для органів кримінальної юстиції та судів при вирішенні теоретико-практичних питань у провадженнях щодо кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель;

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого вдосконалення наукових досліджень щодо системи кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель та кримінально-правового забезпечення їх охорони;

– навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Кримінально-правова політика», «Кримінальне право. Загальна частина», «Кримінальне право. Особлива частина», «Кримінальне процесуальне право», «Кримінологія» та при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій та інших навчально-методичних матеріалів.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційної роботи оприлюднено на 4 науково-практичних конференціях, зокрема: 1) міжнародній науково-практичній конференції: «Політика в сфері боротьби зі злочинністю» (м. Івано-Франківськ, 8-10 червня 2017 р.), 2) всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Івано-Франківськ, 15 травня 2015 р.) «Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Івано-Франківськ, 20 квітня 2020

p; 3) Інтернет-конференції: «Політика в сфері боротьби зі злочинністю» (м. Івано-Франківськ, 11-13 березня 2015 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні висновки, положення та пропозиції дисертаційного дослідження викладено у 10 наукових працях, 4 з яких опубліковано у фахових виданнях України, 2 – у міжнародних виданнях, 4 – тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження і складається із вступу, 4 розділів, які містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг роботи становить 206 сторінок, із них основного тексту – 174 сторінки, список використаних джерел налічує 216 найменувань і розташований на 20 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробки, відображено зв'язок роботи із науковими планами та програмами, сформульовано мету та задачі дослідження, його об'єкт і предмет, розкрито наукову новизну одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, наведено відомості щодо апробації результатів дисертації та кількості публікацій.

Розділ 1 «Публічні закупівлі як предмет правового регулювання і об'єкт кримінально-правової охорони» присвячений вивченню інституту публічних закупівель, його механізму, місця у кримінально-правовому регулюванні та охороні суспільних відносин.

У підрозділі 1.1. *«Методологічні засади дослідження проблем кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель в Україні»* встановлено, що в сучасних умовах зростає потреба реалізації концепції раціонального та ефективного використання коштів державного бюджету, а також вдосконалення механізму проведення публічних закупівель на чітких засадах конкуренції та прозорості. У міру зростання обсягу та вартості публічних закупівель, зросло їх значення і для забезпечення зайнятості, і для національної економіки в цілому.

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільшого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру. Саме тому одним з найважливіших напрямків економічної політики є державне замовлення на поставку товарів, виконання робіт та надання послуг для державних потреб та проведення на його основі публічних закупівель, що є спрямованими на економію та оптимізацію витрат бюджетів всіх рівнів. При цьому, як підтверджує досвід зарубіжних країн, даний ефект повинен забезпечуватись в конкурентних умовах.

Доведено, що сферу публічних закупівель товарів, робіт та послуг слід досліджувати не тільки як самостійну економічну структуру, а й як сферу, що виступає об'єктом злочинних посягань з боку криміналітету, включаючи й

організовані злочинні формування. У зв'язку із зазначеним, дану сферу слід розглядати не тільки як економічну категорію, але й як правову.

Підрозділ 1.2 «Загальна характеристика і механізм публічних закупівель в Україні: поняття, принципи, умови і процедури» присвячений вивченню чинного законодавства, яке передбачає визначення суб'єктів, процедур та механізмів проведення публічних закупівель.

Встановлено, що у сучасній міжнародній практиці для позначення механізму тендерних закупівель використовується термін «procurement» (сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси організації (замовника) при закупівлі товарів, робіт і послуг). Цей термін за змістом відповідає терміну «тендер», «конкурс» чи «конкурсні торги» і являє собою систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель. Водночас, у підрозділі наголошується, що необхідно розрізнити поняття «державне замовлення», «державні потреби» і «публічні» закупівлі. **Публічні закупівлі** – це процес здійснення відповідного замовлення (доручення уповноваженого суб'єкта різним організаціям на виробництво товарів або послуг, необхідних для здійснення функцій держави чи місцевого самоврядування).

Визначено, що *механізм публічних закупівель* складається з трьох взаємопов'язаних етапів. Перший – прогнозування і планування, другий – власне здійснення закупівель, третій – контроль і аудит виконаних контрактів. Саме під час закупівлі товарів, робіт та послуг громадянам з метою забезпечення прозорості та економічної ефективності конкретних процедур, а також недопущення порушень, доцільно здійснювати контроль як на стадії проведення процедур закупівель, так і під час виконання договорів про закупівлю.

У дослідженні виявлено, що найбільша кількість кримінальних правопорушень у даній сфері виявляється при належному та ефективному моніторингу та аудиті публічних закупівель. Моніторинг – це, мабуть, єдиний на сьогодні вид контролю, коли перевіряється не тільки правомірність проведення процедури закупівлі, а також правильність оформлення документів під час її проведення. Водночас, аудит публічних закупівель як найскладніший інструмент управління публічними закупівлями вимагає взаємодії всіх контрольних органів та ґрунтовного нормативного та методичного забезпечення. Його мета – з'ясувати найважливіші фактори та причини, що позитивно чи негативно вплинули на раніше виконані господарські операції. Такий контроль допомагає виявити недоліки попереднього контролю, з'ясувати їх причини і намітити конкретні шляхи до виправлення, а також недопущення прорахунків у подальшому.

У підрозділі 1.3 «Кримінально-правова політика забезпечення охорони державних закупівель: становлення та розвиток» здійснено історико-правовий аналіз становлення законодавства про публічні закупівлі та їх кримінально-

правову охорону. Встановлено, що законодавча база є необхідною, але не достатньою умовою забезпечення належної практики здійснення закупівель, що забезпечує раціональне використання коштів та впровадження механізмів подолання корупції. Оскільки теоретична база закупівель за державні кошти, в силу тих чи інших обставин, здатна мінятися, розвиватися, то відповідно слід розглядати публічні закупівлі, як об'єкт охорони, так і об'єкт контролю. Саме тому, коли йде мова про кримінально-правову політику у сфері державних закупівель, необхідно виокреслити систему кримінально-правових норм, які здійснюють кримінально-правове забезпечення охорони публічних закупівель, а також передбачити санкції, які будуть співрозмірними та пропорційними до вчинених правопорушень.

Розділ 2. «Поняття та система кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель» спрямований на встановлення ознак та критеріїв класифікації кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель.

У підрозділі 2.1. «Поняття, загальна характеристика, предмет та види об'єкта кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель» визначено, що одним із найбільш цікавих та важливих напрямів дослідження економічної злочинності в нашій державі є кримінальні правопорушення в бюджетній сфері, так як велика частина правопорушень економічного спрямування безпосередньо чи опосередковано пов'язана з використанням бюджетних коштів, які призначені для економічного, політичного та соціального рівня розвитку держави. Суспільна небезпека передбаченого кримінального правопорушення, полягає у порушенні бюджетного законодавства, заподіянні економічних збитків державі, порушенні бюджетної дисципліни, створенні передумов для вчинення правопорушень у сфері службової діяльності або ж при розкраданні бюджетних коштів.

Під кримінальними правопорушеннями у сфері публічних закупівель слід розуміти суспільно небезпечні діяння, які передбачають нецільове використання державних (бюджетних) коштів у процесі публічних закупівель шляхом вчинення шахрайств, службових, корупційних та інших діянь, передбачених Кримінальним кодексом України.

Під родовим об'єктом кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель слід розуміти відносини, що регулюють встановлений порядок формування та витрачання бюджетних коштів, тобто відносини у сфері розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів; встановлені процедур придбання послуг, робіт або набуття права власності на товари за державні кошти тощо.

Предметом кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель виступають бюджетні кошти, що виділяються на здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення національних потреб, а також потреб державних органів та органів місцевого самоврядування.

Підрозділ 2.2 «Система кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель в Україні» присвячений дослідженню класифікаційним критеріям таких діянь. Встановлено, що за суб'єктами їх вчинення кримінальні

правопорушення у сфері публічних закупівель можна розрізнити як такі, що вчиняються: - замовниками торгів; - учасниками торгів; - державними органами, уповноваженими здійснювати нагляд або контроль у галузі державних закупівель; - усіма суб'єктами державних закупівель. Залежно від *способів і мети* кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель поділяються на: 1) розкрадання бюджетних коштів підприємцями чи службовими особами бюджетних установ; 2) службові правопорушення корупційної спрямованості (у сфері використання бюджетних коштів шляхом публічних закупівель); 3) безгосподарне ставлення до бюджетних коштів, іншого державного і комунального майна при здійсненні публічних закупівель (нерідко за відсутності корисливого мотиву). В залежності від *взаємозалежності декількох кримінальних правопорушень* кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель поділяються на основні (предикатні) кримінальні правопорушення і вторинні (підпорядковані) кримінальні правопорушення.

У розділі 3 «Характеристика об'єктивних ознак кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель в Україні» здійснено аналіз діяння, наслідків та способу вчинення вказаних діянь.

Підрозділ 3.1 «Загальна характеристика об'єктивної сторони кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель в Україні»

Встановлено, що об'єктивну сторону кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель слід характеризувати, виходячи з позицій власне дій, визначених диспозицією конкретного кримінального правопорушення, найбільш поширеними з яких є діяння, передбачені ст.ст. 191, 210 та 364 КК України.

Зокрема . при привласненні, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) йдеться про нецільове використання бюджетних коштів, поєднане з подальшим їх розкраданням. З об'єктивної сторони діяння, передбачене ст. 191 КК, характеризується такими формами: 1) привласнення чужого майна, що було ввірене особі чи перебувало в її віданні; 2) розтрата такого майна зазначеною особою; 3) привласнення, розтрата чи заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем

Нецільове використання бюджетних коштів (ст. 210 КК) - це їх витрачання на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

У тих випадках, коли одночасно виявляється правоохоронними органами факт нецільового використання бюджетних коштів, а також факт викрадання певної їх частини службовими особами певного підприємства, установи,

організації, то такі дії винних осіб містять ознаки як ст. 210, так і ст. 191 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); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України) тісно пов'язані між собою, у зв'язку з чим можна виділити такі форми об'єктивної сторони: 1) зловживання владою службовою особою; 2) зловживання службовим становищем службовою особою; 3) зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права або особою, яка надає публічні послуги.

У підрозділі 3.2. *«Способи вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель»* встановлено, що із найпоширеніших способів вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є заволодіння бюджетним коштом шляхом закупівлі товарів (робіт або послуг); заволодіння державними коштами шляхом закупівлі непридатного до використання або експлуатації устаткування, товарно-матеріальних цінностей; заволодіння державними коштами шляхом перерахування коштів за товар (устаткування), який фактично не поставлявся; заволодіння державними коштами шляхом оплати фактично не виконаних або завищених робіт чи послуг.

У підрозділі 3.3. *«Суспільно небезпечні наслідки кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель»* здійснено аналіз політичних економічних, майнових та соціальних наслідків кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Узагальнено положення про те, що правопорушення у сфері публічних закупівель призводить до надзвичайно негативних соціально-економічних наслідків. Наслідки злочинності у сфері державних закупівель мають складну й розгалужену структуру, можуть проявлятися практично на всіх рівнях суспільного життя, що вкотре підтверджує особливу важливість у даній сфері. Встановлено невідповідність між передбаченими законом наслідками (у великих розмірах – ст.210) та відповідним покаранням у виді штрафу.

Розділ 4 «Характеристика суб'єктивних ознак кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель» присвячено вивченню форм вини, мети та мотивів вказаних діянь, а також характерних ознак суб'єкта.

У підрозділі 4.1 *«Характеристика вини у кримінальних правопорушеннях у сфері публічних закупівель»* доведено, що вина у кримінальних правопорушеннях у сфері публічних закупівель характеризується тим, що особи вчиняють такі діяння цілком усвідомлено, однак часто повністю або частково не визнають своєї вини. Здебільшого вина досліджуваних злочинів виступає у формі прямого умислу, а інколи може поєднуватись з корисливим мотивом.

Підрозділом 4.2 *«Мотив і мета кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель»* підтверджено усталену в кримінально-правовій науці позицію, що мотив і мета кримінальних правопорушень у сфері публічних

закупівель є досить спорідненими поняттями, оскільки переслідують досягнення спільного наслідку – незаконно збагатитися, будучи чи то особою замовника, чи учасника процесу закупівель.

У підрозділі 4.3 «Загальна характеристика суб'єктів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель» встановлено, що суб'єкт кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є спеціальним, що вирізняє його з поміж інших суб'єктів. Це зумовлено тим, що фактично у більшості випадків вчинення порушень у сфері публічних закупівель така особа виступає службовою з певними повноваженнями щодо бюджетних коштів. У вузькому розумінні виділено три категорії суб'єктів кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель: службова (посадова) особа замовника; учасник процедури закупівлі; а також особа, яка виконує допоміжні функції (пособництва) в механізмі вчиненні злочину.

ВИСНОВКИ

У дослідженні здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано комплексне бачення кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель. На основі аналізу законодавства України, практики його реалізації, наукових праць, сформульовано основні результати та пропозиції, які мають теоретичне та практичне значення, а саме:

1. Публічні закупівлі — це самостійний механізм регулювання господарських відносин, який застосовується на різних ринках. Він охоплює різні сфери економічної політики держави — антимонопольну, антикорупційну, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоекономічну, промислову, розвитку малого підприємництва і ціноутворення. Окреме місце у державній політиці займає кримінально-правова політика забезпечення охорони публічних закупівель. Через нераціональне та неефективне витрачання бюджетних коштів, невиконання державою бюджетних зобов'язань загострюються соціальні проблеми, оскільки зростає розрив між переважною частиною населення, яка змушена виживати, і тими, хто швидко збагачується, незаконно присвоюючи бюджетні кошти. Через безкарність чиновників, які розкрадають бюджетні кошти, дискредитується право, у суспільній свідомості формується переконання про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед владою.

2. Механізм публічних закупівель є важливою умовою належного та ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на законодавче закріплення поняття «публічні закупівлі», серед науковців, а тим більше практиків, немає одностайної думки з цього приводу, однак все частіше дане поняття асоціюється з поняттям тендеру (власне торгів). Здійснення процедур публічних закупівель є досить складною процедурою, що обумовлює ризики вчинення правопорушень у даній сфері (зокрема корупційних проявів та шахрайств), що спричинює такі негативні фактори, як нецільове використання бюджетних коштів, неефективне їх

використання, внаслідок чого відбувається недоотримання коштів до державного бюджету.

3. Серед ключових принципів, на яких повинні базуватися публічні закупівлі слід відзначити такі, як: справедливість і рівноправність учасників (добросовісна конкуренція серед учасників), транспарентність (прозорість), ефективність та економність використання державних коштів, контрольованість і відповідальність, стимулювання національного виробництва й ринку зайнятості; забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримки малого та середнього бізнесу, охорони навколишнього середовища тощо.

4. Бюджетні кошти, порядок їх формування, розподілу та безпосереднього використання є основним фактором, що детермінує злочинну діяльність в сфері державних закупівель. В цілому основним безпосереднім об'єктом таких порушень є певні соціальні блага, за допомогою яких держава виконує свої функції та завдання, реалізує фінансову політику, чим забезпечує реалізацію потреб та інтересів не тільки фізичних чи юридичних осіб, а й суспільства загалом.

5. Під **кримінальними правопорушеннями у сфері публічних закупівель** слід розуміти суспільно небезпечні діяння, які передбачають нецільове використання державних (бюджетних) коштів у процесі публічних закупівель шляхом вчинення шахрайств, службових, корупційних та інших діянь, передбачених Кримінальним кодексом України. Такі діяння, зазвичай, характеризуються пов'язаністю суб'єкта кримінального правопорушення із визначеним у законодавстві поняттям «замовника» публічних закупівель.

Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель відносяться до виділених в літературі бюджетних кримінальних правопорушень. Серед них виділяють бюджетні кримінальні правопорушення, які безпосередньо посягають на порядок використання бюджетних коштів та коштів державних позабюджетних фондів; бюджетні кримінальні правопорушення, які посягають на відносини, що виникають на стадії формування доходів бюджетів усіх рівнів; бюджетні кримінальні правопорушення, які посягають на відносини, що виникають на стадії використання бюджетних коштів. Саме із останньою категорією пов'язані кримінальні правопорушення у сфері державних закупівель.

6. За різними критеріями система кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель може передбачати різні за своєю суттю класифікації.

За *суб'єктами* їх вчинення кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель можна розрізняти як такі, що вчиняються: - замовниками торгів; - учасниками торгів; - державними органами, уповноваженими здійснювати нагляд або контроль у галузі державних закупівель; - усіма суб'єктами державних закупівель.

Залежно від *способів і мети* кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель поділяються на: 1) розкрадання бюджетних коштів підприємцями чи службовими особами бюджетних установ; 2) службові

правопорушення корупційної спрямованості (у сфері використання бюджетних коштів шляхом публічних закупівель); 3) безгоподарне ставлення до бюджетних коштів, іншого державного і комунального майна при здійсненні публічних закупівель (нерідко за відсутності корисливого мотиву).

В залежності від взаємозалежності декількох кримінальних правопорушень кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель поділяються на *основні (предикатні)* кримінальні правопорушення і *вторинні (підпорядковані)* кримінальні правопорушення.

Отож, характерною особливістю кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є те, що до них можуть відноситися діяння, які передбачені в різних розділах Особливої частини Кримінального кодексу України зі спільною ознакою – такі діяння вчиняються під час процедури публічних закупівель.

Найбільш вчинюваними у сфері публічних закупівель є злочини, пов'язані із перевищенням службових повноважень, зловживанням службовим становищем, службовим підробленням, проявами корупції, привласненням та розтратою коштів тощо. Водночас, така розгалуженість ускладнює процес їх контролю та виявлення правоохоронними та контролюючими органами. У зв'язку з цим першочергового спрямування зусиль цих органів – викорінення зловживань при здійсненні державних закупівель, тендерних процедур, руйнування схем мінімізації сплати платежів тощо.

7. Основними наслідками вчинення злочинів у сфері публічних закупівель є зростання масштабів тіньової економіки, яка руйнує механізми ринкової конкуренції; зменшення податкових надходжень до бюджету та неефективне витрачання бюджетних коштів (втрата матеріальних ресурсів); зростання цін і тарифів (збільшення витрат суб'єктів господарювання, зокрема й корупційного характеру, перекладається на споживачів через підвищення цін і тарифів); втрата довіри учасників ринку до державної влади, її здатності встановлювати чесні правила гри й дотримуватись їх; зростання рівня інфляції; погіршення інвестиційного клімату в державі через відлякування іноземних інвесторів тощо. Все це гальмує економічне зростання в Україні, перешкоджає її поступальному розвитку.

8. Суб'єкт кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель є спеціальним, що вирізняє його з поміж інших суб'єктів. Це зумовлено тим, що фактично у більшості випадків вчинення порушень у сфері публічних закупівель така особа виступає службовою з певними повноваженнями щодо бюджетних коштів.

У вузькому розумінні можна виділити три категорії суб'єктів кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель: службова (посадова) особа замовника; учасник процедури закупівлі; а також особа, яка виконує допоміжні функції (пособництва) в механізмі вчиненні злочину.

9. Як правило, кримінальні правопорушення, що вчиняються у сфері здійснення процедур публічних закупівель характеризуються виною у формі умислу, здебільшого поєднаного з корисливим мотивом. Основна мета злочинів

у сфері публічних закупівель – незаконно збагатитися, будучи чи то особою замовника, чи учасника процесу закупівель. Водночас, мотив виступає певним поштовхом, спонуканням та усвідомленням власне переслідуваної мети – чіткої вольової та емоційної спрямованості суб'єкта злочину на досягнення бажаного результату, яка виникає під час готування та вчинення даного злочину, визначає ціль, з якою вчиняється злочин.

10. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що, виходячи із специфіки кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель (характерною особливістю яких є те, що до них можуть відноситися діяння, які передбачені в різних розділах Особливої частини Кримінального кодексу України), кримінальне законодавство України не потребує окремої статті щодо встановлення кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель. Оскільки при вчиненні кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель основним (предикатним) кримінальним правопорушенням зазвичай виступає нецільове використання бюджетних коштів, пропонується уточнити ч. 1 ст. 210 КК, виклавши її в такій редакції:

«Нецільове використання бюджетних коштів (в т.ч. шляхом порушення законодавства про публічні закупівлі) службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах. -...».

11. Не зовсім зрозумілим є встановлення нижньої межі кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів на рівні тисячі неоподаткованого мінімуму доходів громадян (на 2021 р – 1135000 грн.). Для порівняння кримінальна відповідальність за крадіжку наступає при викраденні майна на суму більше 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (на 2021 р – 227 грн.). У зв'язку з цим пропонується переглянути необхідність встановлення ознаки «у великих розмірах» для даної категорії діянь.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Черадарчук А.М. Загальна характеристика і механізм державних закупівель в Україні: поняття, принципи, умови і процедури. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових праць*. Випуск 52. Івано-Франківськ, 2020. С. 191-199.

2. Черадарчук А.М. Історія кримінально-правової політики забезпечення охорони державних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових праць*. Випуск 53. Івано-Франківськ, 2020. С. 200-209.

3. Черадарчук А.М. Суб'єктивна сторона кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного*

законодавства України: збірник наукових праць. Випуск 54. Івано-Франківськ, 2020. С. 149-159.

4. Черадарчук А.М. Суспільно-небезпечні наслідки кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових праць*. Випуск 55. Івано-Франківськ, 2021 С. 120-129.

5. Черадарчук А.М. Поняття кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель. *International journal "Law & Society"*. Issue 1, 2020. С. 111-116.

6. Черадарчук А.М. Види об'єкта та предмет кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель. *International journal "Law & Society"*. Issue 2, 2020. С. 100-108.

7. Черадарчук А.М. Мотив та мета злочинів у сфері державних закупівель. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «*Політика в сфері боротьби зі злочинністю*» (8-10 червня 2017 р.). Івано-Франківськ, 2017. С.249-251.

8. Черадарчук А.М. Суб'єкти злочинів у сфері державних закупівель. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «*Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина*» (15 травня 2015 р.). Івано-Франківськ, 2015. С.102-104.

9. Черадарчук А.М. Державні закупівлі як об'єкт кримінально-правової охорони. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «*Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина*» (20 квітня 2020 р.) Івано-Франківськ, 2020. С.30-34.

10. Черадарчук А.М. Способи вчинення злочинів у сфері державних закупівель. Матеріали Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції: «*Політика в сфері боротьби зі злочинністю*» (11-13 березня 2015 р.). Івано-Франківськ, 2015. С.159-162.

АНОТАЦІЯ

Черадарчук А.М. Кримінально-правове забезпечення охорони публічних закупівель. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням кримінально-правового забезпечення охорони публічних закупівель.

Автор стверджує, що публічні закупівлі є похідними від поняття державні закупівлі як самостійний механізм регулювання господарських відносин, який застосовується на різних ринках. Він охоплює різні сфери економічної політики держави антимонопольну, антикорупційну, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоекономічну, промислову, розвитку малого підприємництва і

ціноутворення. Механізм державних закупівель є важливою умовою існування такого інституту в юриспруденції як публічні закупівлі.

В процесі розвитку кримінально-правової політики державні закупівлі трансформувалися у поняття «публічні закупівлі». Не зважаючи на законодавче закріплення поняття «державні закупівлі», серед науковців, а тим більше практиків, немає одностайної думки з цього приводу, однак все частіше дане поняття асоціюється з поняттям тендеру (власне торгів). Здійснення процедур державних закупівель є досить складною процедурою, що обумовлює ризики вчинення правопорушень у даній сфері (зокрема корупційних проявів та шахрайств), що спричинює такі негативні фактори, як нецільове використання бюджетних коштів, неефективне їх використання, внаслідок чого відбувається недоотримання коштів до державного бюджету.

Через нераціональне та неефективне витрачання бюджетних коштів, невиконання державою бюджетних зобов'язань загострюються соціальні проблеми, оскільки зростає розрив між переважною частиною населення, яка змушена виживати, і тими, хто швидко збагачується, незаконно присвоюючи бюджетні кошти. Через безкарність чиновників, які розкрадають бюджетні кошти, дискредитується право, у суспільній свідомості формується переконання про беззахисність громадян і перед злочинністю, і перед владою.

Ключові слова: політика у сфері боротьби зі злочинністю, кримінально-правова політика, кримінальні правопорушення у бюджетній сфері, кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель.

SUMMARY

Cheredarchuk A.M. Criminal and legal support of public procurement protection. – *The manuscript.*

Thesis for the Degree of Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.08 «Criminal Law and Criminology; Criminal-Executive Law». – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2021.

The dissertation is a complex scientific research of criminal law protection of public procurement.

The author argues that public procurement is derived from the concept of public procurement as an independent mechanism for regulating economic relations, which is used in different markets. It covers various areas of economic policy of the state: antitrust, anti-corruption, investment, innovation, foreign economic, industrial, small business development and pricing. The mechanism of public procurement is an important condition for the existence of such an institution in jurisprudence as public procurement.

In the process of development of criminal law policy, public procurement was transformed into the concept of "public procurement". Despite the legal consolidation of the concept of "public procurement", among scholars, and even more so practitioners, there is no unanimity on this issue, but more and more often this concept is associated with the concept of tender (actually bidding). Implementation of public procurement procedures is a rather complicated procedure that causes risks of committing offenses in this area (including corruption and fraud), which causes such negative factors as misuse of budget funds, their inefficient use, resulting in

underfunding of the state budget.

Irrational and inefficient spending of budget funds, non-fulfillment of budget commitments by the state exacerbates social problems, as the gap between the majority of the population who are forced to survive and those who get rich quickly by misappropriating budget funds is growing. Because of the impunity of officials who steal budget funds, the law is discredited, and the public consciousness is convinced that citizens are vulnerable to crime and to the authorities.

Public procurement is an independent mechanism for regulating economic relations, which is used in different markets. It covers various areas of economic policy - antitrust, anti-corruption, investment, innovation, foreign economic, industrial, small business development and pricing. A special place in public policy is occupied by criminal law policy to ensure the protection of public procurement. Irrational and inefficient spending of budget funds, non-fulfillment of budget commitments by the state exacerbates social problems, as the gap between the vast majority of the population forced to survive and those who get rich quick by misappropriating budget funds is growing. Because of the impunity of officials who steal budget funds, the law is discredited, and the public consciousness is convinced that citizens are vulnerable to crime and the authorities.

The public procurement mechanism is an important condition for the proper and effective functioning of public authorities and local self-government. Despite the legal consolidation of the concept of "public procurement", among scholars, and even more so practitioners, there is no consensus on this issue, but more and more often this concept is associated with the concept of tender (actually bidding). Implementation of public procurement procedures is a rather complicated procedure, which causes risks of offenses in this area (including corruption and fraud), which causes such negative factors as misuse of budget funds, their inefficient use, resulting in underfunding of the state budget.

Among the key principles on which public procurement should be based are: fairness and equality of participants (fair competition among participants), transparency (transparency), efficiency and economy of public funds, control and responsibility, promotion of national production and employment market; ensuring national security, social justice, regional development, supporting small and medium-sized businesses, environmental protection, etc.

Budget funds, the order of their formation, distribution and direct use is the main factor that determines criminal activity in the field of public procurement. In general, the main direct object of such violations are certain social benefits through which the state performs its functions and tasks, implements financial policy, thus ensuring the needs and interests of not only individuals or legal entities, but society as a whole.

Criminal offenses in the field of public procurement should be understood as socially dangerous acts that involve misuse of public (budget) funds in public procurement through fraud, official, corruption and other acts under the Criminal Code of Ukraine. Such acts are usually characterized by the connection of the subject of the criminal offense with the concept of "customer" of public procurement defined in the legislation.

Key words: *policy in the field of fight against crime, criminal law policy, criminal offenses in the budget sphere, criminal offenses in the field of public procurement.*