

Пинзар А. І.  
*керуючий партнер АО «АГАРД»*

## ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ В КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

**Постановка проблеми.** Сфера публічних закупівель є одним із найбільш вразливих до корупції та зловживань сегментів публічного управління. Особливості правового регулювання, багатоступенева процедура закупівель, залучення великої кількості учасників, а також значні обсяги бюджетних коштів зумовлюють високий рівень кримінальних ризиків. Відповідно, кримінальні правопорушення у цій сфері набувають латентного, системного та організованого характеру, що ускладнює їх своєчасне виявлення, документування й розслідування.

Ефективне розслідування зазначених кримінальних правопорушень потребує чіткого розуміння кола обставин, які підлягають обов'язковому встановленню у кримінальному провадженні. Згідно з вимогами кримінального процесуального закону, ці обставини охоплюють як загальні (ст. 91 КПК України), так і спеціальні, зумовлені специфікою правопорушень у сфері публічних закупівель: зловживання службовим становищем, підроблення документів, змова між учасниками тендерів, завищення вартості товарів і послуг тощо.

Незважаючи на наявність окремих наукових розвідок, проблематика встановлення доказового комплексу у провадженнях даної категорії залишається недостатньо систематизованою. Практика досудового розслідування свідчить про складність ідентифікації способу вчинення кримінального правопорушення, суб'єктного складу, обсягів спричинених збитків, а також зв'язку між окремими епізодами злочинної діяльності. Особливої акту-

альності така проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли зростає обсяг публічних закупівель для потреб оборони, гуманітарної сфери та відновлення інфраструктури.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання встановлення обставин у кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель неодноразово ставали предметом наукового аналізу в межах ширших досліджень фінансової, економічної та службової злочинності. Ґрунтовну методологічну базу для дослідження сформовано у працях А. Ф. Волобуєва, А. П. Запотоцького, С. С. Чернявського, Є. А. Старинця, С. С. Трача, Д. С. Юр'єва та ін. Таким чином, зазначені наукові й нормативно-прикладні джерела заклали теоретико-методологічну основу для подальшого вивчення обставин, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів у сфері публічних закупівель.

**Виклад основного матеріалу.** Успішність розслідування кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель значною мірою залежить від своєчасного, обґрунтованого та професійного проведення першочергових слідчих (розшукових) дій, а також від якості та повноти зібраної на початковому етапі досудового розслідування доказової бази. Особливе значення в цьому контексті має правильне визначення та дослідження обставин, що підлягають встановленню у кримінальному провадженні, які формують методологічну основу криміналістичного забезпечення.

Як зазначає С. С. Чернявський, обставини, що підлягають встановленню, є органічним елементом криміналістичної характеристики злочину, і саме на основі цієї характеристики слід будувати логіку криміналістичної методики розслідування [1]. Проте, на нашу думку, наведена позиція не враховує принципової відмінності між цими категоріями: якщо криміналістична характеристика виконує переважно аналітичну й узагальнювальну функцію, то перелік обставин, що підлягають встановленню, має прикладне, пошукове і доказове значення.

У контексті методики розслідування злочинів у сфері публічних закупівель обставини, що підлягають встановленню, доцільно систематизувати за трьома рівнями. Перший – нормативний, відображає загальні вимоги ст. 91 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України без прив'язки до конкретного виду правопорушення. Другий – спеціалізований, сформований на основі положень Особливої частини Кримінального кодексу (КК) України, що передбачають відповідальність за правопорушення у сфері службової, фінансової та господарської діяльності, зокрема ст. 191, 364, 366, 367 КК України. Третій – прикладний (конкретно-ситуативний) рівень, що враховує індивідуальні особливості конкретного кримінального провадження (обсяг закупівель, участь фіктивних компаній, відсутність фактичного постачання товару або послуг, зв'язки між службовими особами замовника та учасниками процедури тощо) [2].

У межах таких обставин слідчий формує перелік фактів [3], які мають бути підтверджені доказами: службовий статус осіб, дії яких підлягають оцінці; зв'язок між їхніми діями та негативними наслідками (збитками); наявність змови чи умисного спотворення результатів тендеру; факт оплати за фактично не поставлений товар чи не надані послуги; спосіб приховування злочинного наміру (підроблення документів, створення «технічних учасників», підконтрольних ТОВ тощо); рух бюджетних коштів і їх подальша легалізація.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція А. П. Запотоцького, який обґрунтовує, що встановлення особи правопорушника потребує вивчення правового статусу відповідного кола осіб, їх функціональних обов'язків, посадових інструкцій, розпорядчих актів, а також зіставлення передбачених обов'язків із фактично реалізованими функціями, з метою з'ясування, ким, коли та в який спосіб було допущено або умисно вчинено порушення [4].

Як зазначає В. В. Пясковський, обставини, що підлягають встановленню, мають розглядатися як сукупність фактів, з'ясування яких обумовлене як нормами кримінального права та кримінального процесу, так і змістом конкретного кримінального провадження [5, с. 109].

З метою підвищення ефективності початкового етапу досудового розслідування правопорушень у сфері публічних закупівель, доцільно застосовувати алгоритмічний підхід. Такий підхід передбачає програму дій, побудовану за схемою: *елементи способу вчинення кримінального правопорушення → обставини, що підлягають встановленню → процесуальні заходи перевірки цих обставин*.

У контексті реалізації цієї програми особливу увагу слід приділяти дотриманню строків досудового розслідування, які, згідно зі ст. 219 КПК України, обчислюються з моменту повідомлення особі про підозру і тривають до моменту звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про звільнення особи від кримінальної відповідальності, або ухвалення рішення про закриття провадження [6].

Інформація, що свідчить про можливе вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель, відповідно до чинного нормативно-правового регулювання, підлягає реєстрації згідно з наказом МВС України від 08 лютого 2019 року № 100 «Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і пові-

домлень про кримінальні правопорушення та інші події» [7]. Як справедливо зазначає Є. Д. Лук'янчиков, процес виявлення ознак латентних злочинів передбачає отримання та перевірку первинної інформації щодо осіб і фактів, що становлять оперативний інтерес, виокремлення серед загального масиву даних таких, які свідчать про потенційні злочинні діяння. У цьому контексті застосовується метод пошуку за принципом «від злочинця до злочину», що особливо виправдано в умовах високої латентності правопорушень у сфері бюджетних витрат і тендерних процедур [8, с. 234].

У разі надходження заяви про вимагання неправомірної вигоди службовою (посадовою) особою, ключовим елементом подальших процесуальних і оперативно-розшукових дій є правильне документальне оформлення первинної інформації. У такій ситуації доцільно рекомендувати заявнику викласти обставини у письмовій формі власноруч, максимально повно та детально відобразивши фактичні дані, що можуть мати доказове значення для встановлення ознак кримінального правопорушення, передбаченого, зокрема, ст. 368 КК України.

У заяві мають бути чітко і логічно структуровані такі відомості:

1. Обставини, за яких заявник опинився у ситуації вимагання неправомірної вигоди, зокрема підстави, що зумовили його звернення до відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, участь у тендері, виконання договору тощо.

2. Відомості про службову (посадову) особу, яка, за твердженням заявника, висловила вимоги щодо передачі неправомірної вигоди. За можливості, слід зазначити повне ім'я, посаду, місце роботи, службові повноваження, контактні дані та інші ідентифікаційні відомості.

3. Конкретизація дій або бездіяльності, за які службова особа вимагає надання неправомірної вигоди (наприклад: сприяння у визнанні переможцем закупівельної проце-

дури, погодження умов договору, пришвидшення оплат тощо).

4. Предмет неправомірної вигоди – грошові кошти, матеріальні цінності, послуги нематеріального характеру тощо (з точним зазначенням суми, виду, форми передачі або надання).

5. Час, місце і спосіб передачі неправомірної вигоди, про які повідомлено заявнику або які обговорювалися з представниками сторони, що висловила вимогу (усно, через месенджери, посередників тощо).

6. Очікувана реакція службової особи на отримання неправомірної вигоди – які саме дії або бездіяльність вона повинна вчинити, з якою метою та на чию користь.

7. Мотивація заявника щодо звернення до правоохоронних органів (наприклад, відчуття тиску, небажання вчиняти корупційне правопорушення, побоювання втрати контракту, громадянська позиція тощо).

8. Згода заявника на співпрацю з правоохоронними органами, зокрема щодо проведення оперативно-розшукових заходів або негласних слідчих (розшукових) дій із його участю відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства [9, с. 17].

Оформлення такої заяви є не лише підставою для реєстрації відомостей в Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України, а й визначальним фактором для прийняття рішення щодо проведення оперативної комбінації, ініціювання контролю за вчиненням злочину, документування фактів вимагання неправомірної вигоди та подальшого повідомлення особи про підозру.

Зазначені матеріали не пізніше 24 годин із моменту реєстрації необхідно надіслати до органу досудового розслідування для внесення відповідних відомостей до ЄРДР у порядку ст. 214 КПК України [6]. Згідно з вимогами такої норми та Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [10], встановлено процедуру внесення відомостей до ЄРДР, що є передумо-

вою для початку досудового розслідування. Передбачено обов'язковість фіксації конкретного переліку даних, які свідчать про наявність ознак кримінального правопорушення.

До таких відомостей належать: – дата надходження заяви, повідомлення або виявлення обставин із іншого джерела, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; – прізвище, ім'я, по батькові (або найменування) заявника або потерпілого; – зазначення іншого джерела отримання інформації про можливе правопорушення (у тому числі результати ОРД, медіа публікації, повідомлення органів контролю); – стислий виклад обставин, які можуть свідчити про наявність кримінального правопорушення (у формі прямого посилання на факти, осіб, обставини, що викладені заявником чи встановлені іншим шляхом); – попередня правова кваліфікація діяння із зазначенням статті (частини статті) КК України; – відомості про службову особу (посаду, П.І.Б.), яка вносить інформацію до ЄРДР, а також про слідчого або прокурора, який вніс відомості або розпочав досудове розслідування; – інші відомості, передбачені Положенням про ЄРДР, які мають значення для відображення ходу та етапів досудового розслідування.

Як зауважує С. С. Трач, на цьому етапі перед слідчим стоїть ключове завдання – з'ясувати, чи містить повідомлення або отримана інформація ознаки кримінального правопорушення, а також чи не існує обставин, що виключають можливість початку досудового розслідування [11, с. 240]. Вирішення цього завдання здійснюється шляхом фіксації первинних відомостей, оперативного аналізу наданої інформації, її співвіднесення з ознаками складу кримінального правопорушення, передбаченими нормами Особливої частини КК України, та перевірки наявності передумов, достатніх для реєстрації провадження.

У подальшому, використовуючи єдиний державний веб-портал з публічних закупівель Prozorro ([www.prozorro.gov.ua](http://www.prozorro.gov.ua)) та ідентифікаційний код (ЄДРПОУ) відповідного розпоряд-

ника бюджетних коштів, доцільно здійснити комплексний аналіз оприлюдненої інформації про закупівлі, зокрема:

а) річного плану закупівель та змін до нього – на предмет відповідності затвердженим бюджетним програмам і фінансовим призначенням;

б) розміру бюджетного призначення та очікуваної вартості предмета закупівлі, із врахуванням допустимих коливань відповідно до нормативних актів;

в) тендерної документації замовника, зокрема встановлених до учасників вимог щодо кваліфікації, досвіду, матеріальних ресурсів тощо;

г) тендерних пропозицій учасників, їх відповідності встановленим умовам тендерної документації, а також вимогам Закону України «Про публічні закупівлі»;

г) протоколів розгляду тендерних пропозицій, із метою оцінки законності та обґрунтованості прийнятих рішень про визначення переможця;

д) повідомлень про намір укласти договір, які свідчать про завершальний етап закупівельної процедури та дозволяють встановити особу контрагента, що отримав фінансування з бюджету.

Комплексне опрацювання зазначених джерел на цьому етапі дозволяє встановити потенційно фіктивні закупівлі, наявність ознак змови, завищення вартості товарів або послуг, їх ненадання або постачання в неповному обсязі, а також інші схеми, що вказують на зловживання службовим становищем та привласнення бюджетних коштів.

Водночас, у межах досудового розслідування кримінального правопорушення, вчиненого під час проведення публічної закупівлі, доцільним є проведення перевірки інформації, зазначеної учасниками в їхніх тендерних пропозиціях, на предмет відповідності встановленим вимогам тендерної документації. Така перевірка дозволяє виявити фіктивність участі, змову, порушення вимог доброчесної конкуренції або ознаки шахрайських дій.

Зокрема, перевірці підлягає:

- наявність в учасника необхідної матеріально-технічної бази, обладнання та технологій, яка може бути підтверджена за допомогою доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру транспортних засобів, перевірки договорів оренди, субпідряду, або інших документів, що підтверджують право користування відповідними ресурсами;

- наявність у штаті учасника працівників відповідної кваліфікації, що передбачено умовами тендерної документації, підтверджується копіями трудових договорів, наказів про прийом на роботу, дипломів, сертифікатів тощо;

- досвід виконання аналогічних договорів, що може бути перевірено через аналіз наданих договорів, актів виконаних робіт, а також шляхом опитування контрагентів або запитів до замовників, які раніше співпрацювали з учасником;

- фінансова спроможність учасника, що підтверджується балансом, звітом про фінансові результати, формою № 2 та іншими формами фінансової звітності, відповідно до законодавства [12].

Для здійснення поглибленого аналізу можливо скористатися платформами відкритих даних, зокрема сервісом OpenDataBot, який дозволяє за назвою підприємства або ЄДРПОУ отримати інформацію про судові рішення, в яких фігурує відповідна юридична особа. Аналіз викладених у рішеннях обставин дозволяє встановити фінансову або кримінальну історію підприємства, зокрема ознаки фіктивності, участі в корупційних схемах, застосування заходів забезпечення кримінального провадження (наприклад, ухвали суду про тимчасовий доступ до речей і документів, обшуки, арешт майна тощо) [13, с. 12].

#### Анотація

У статті ґрунтовно проаналізовано особливості встановлення обставин у кримінальних провадженнях, розпочатих за фактами вчинення кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Наголошено, що початковий етап досудового розслідування в зазначеній кате-

Таким чином, у кримінальному провадженні за фактами правопорушень у сфері публічних закупівель особливого значення набуває деталізація обставин, що характеризують фінансово-документальну структуру злочину, визначення механізму розкрадання чи завдання шкоди державним інтересам, а також виявлення корупційних зв'язків і протиправних дій з боку уповноважених осіб. Це, у свою чергу, забезпечує повноту, всебічність і об'єктивність досудового розслідування, а також сприяє формуванню належної доказової бази в межах кримінального провадження.

**Висновки.** Аналіз обставин, що підлягають встановленню в кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель, засвідчив, що їх перелік визначається не лише процесуальними вимогами (ст. 91 КПК України), а й обумовлюється специфікою злочинного механізму впливу на закупівельний процес, який включає фальсифікацію тендерної документації, змову між учасниками процедур закупівель, зловживання службовим становищем та іншими формами протиправної діяльності. Особливої уваги потребує встановлення службового статусу особи, підозрюваної в учиненні діяння; характеру, умов та особливостей роботи підприємства, установи або організації, розпорядника бюджетних коштів; характеру дій або бездіяльності особи; змісту фактичних дій, виконуваних особою; зв'язку дій службової особи з використанням службового становища, виявлення форм змови чи організованості; причинного зв'язку між діями та шкідливими наслідками; кількості кримінальних правопорушень (епізодичність, систематичність); зв'язку з кримінальними правопорушеннями пов'язаними з корупцією; характеристики особи підозрюваного; документальне підтвердження порушення вимог законодавства про публічні закупівлі тощо.

горії справ відіграє ключову роль, оскільки саме на цьому етапі відбувається інтенсивний пошук, виявлення, закріплення та перевірка первинних доказів. З'ясовано, що ефективність цього процесу значною мірою знижується через об'єктивні та суб'єктивні чинники: обмежений обсяг вихідної інформації, недостатній рівень спеціальних знань у слідчих і детективів, а також типові тактичні, процесуальні та організаційні помилки. Визначено коло найбільш поширених проблем, зокрема: некоректна правова кваліфікація правопорушення при внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; поверхнєве визначення напряду розслідування без належної діагностики обставин події; несвоєчасне витребування тендерної, фінансової та бухгалтерської документації; низький рівень обізнаності у сфері бюджетного та тендерного законодавства; ігнорування потенціалу електронних систем аналітики (Prozorro, Є-data, YouControl); відсутність належної координації з контролюючими органами; формальне ставлення до вивчення руху бюджетних коштів і механізмів легалізації незаконних доходів; недооцінка ознак організованості злочинної діяльності та корупційної змови.

У статті запропоновано системний алгоритм дій для уповноважених суб'єктів виявлення та розслідування злочинів у сфері публічних закупівель. Алгоритм передбачає комплексне використання організаційно-правових, слідчих та аналітичних інструментів: витребування документації (установчої, договірної, фінансової, платіжної, облікової, управлінської тощо); аналіз річних планів закупівель, протоколів тендерних комісій, даних ревізій і перевірок; направлення запитів до органів влади та фінансових інституцій; вивчення матеріалів оперативно-розшукової діяльності; застосування інструментів податкового та банківського контролю.

З урахуванням положень статті 91 Кримінального процесуального кодексу України, окреслено перелік ключових обставин, які підлягають встановленню під час розслідування: службовий статус підозрюваної особи, фактичний зміст її дій чи бездіяльності, причинний зв'язок між діями та спричиненими наслідками, частота та систематичність правопорушень, корупційна складова, характер діяльності суб'єкта господарювання або бюджетної установи, особисті риси підозрюваного.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, бюджетна сфера, кримінальне правопорушення, кримінальне провадження, розслідування.

## **Pynzar A. I. Circumstances to be established in criminal proceedings regarding criminal offenses in the field of public procurement**

### **Summary**

Circumstances to be established in criminal proceedings regarding criminal offenses in the field of public procurement The article thoroughly analyzes the features of establishing circumstances in criminal proceedings initiated on the facts of committing criminal offenses in the field of public procurement. It is emphasized that the initial stage of pre-trial investigation in the specified category of cases plays a key role, since it is at this stage that intensive search, identification, consolidation and verification of primary evidence takes place. It is found that the effectiveness of this process is significantly reduced due to objective and subjective factors: limited amount of initial information, insufficient level of specialized knowledge among investigators and detectives, as well as typical tactical, procedural and organizational errors. A number of the most common problems are identified, in particular: incorrect legal qualification of the offense when entering information into the Unified Register of Pre-Trial Investigations; superficial determination of the direction of the investigation without proper diagnosis of the circumstances of the event; untimely request for tender, financial and accounting documentation; low level of awareness in the field of budget and tender legislation; ignoring the potential of electronic analytics systems (Prozorro, E-data, YouControl); lack of proper

coordination with regulatory authorities; formal attitude to the study of the movement of budget funds and mechanisms for legalizing illegal income; underestimation of signs of organized criminal activity and corruption conspiracy.

The article proposes a systematic algorithm of actions for authorized entities to detect and investigate crimes in the field of public procurement. The algorithm involves the comprehensive use of organizational, legal, investigative and analytical tools: request for documentation (establishment, contractual, financial, payment, accounting, management, etc.); analysis of annual procurement plans, protocols of tender commissions, data from audits and inspections; sending requests to government bodies and financial institutions; studying materials from operational and investigative activities; application of tax and banking control tools.

Taking into account the provisions of Article 91 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, a list of key circumstances that are subject to establishment during the investigation is outlined: the official status of the suspected person, the actual content of his actions or inaction, the causal relationship between the actions and the consequences caused, the frequency and systematicity of the offenses, the corruption component, the nature of the activities of the business entity or budgetary institution, the personal characteristics of the suspect.

**Key words:** public procurement, budgetary sphere, criminal offense, criminal proceedings, investigation.

#### Список використаних джерел:

1. Фінансові розслідування у сфері протидії легалізації злочинних доходів в Україні : метод. реком. / С. С. Чернявський, О. Є. Користін, В. А. Некрасов та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 164 с.
2. Чернявський С. С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування: монографія. Київ, 2010. 624 с.
3. Старинець Є. А. Кримінальна відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): дис...докт. філос.: 081 «Право». Одеса, 2021. 317 с.
4. Запотоцький А. П. Теоретичні основи та практика розслідування злочинів у сфері будівництва: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 510 с.
5. Пяковський В. В. Методика розслідування торгівлі людьми : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2004. 225 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
7. Порядок ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС України від 08.02.2019 р. № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19#Text>
8. Лук'янчиков Є. Д. Інформаційне забезпечення розслідування злочинів (правові і тактико-криміналістичні аспекти): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2005. 429 с.
9. Алгоритм дій працівників підрозділів стратегічних розслідувань при виявленні та документуванні кримінальних правопорушень із прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою: метод. реком. Дніпро: ДДУВС, 2020. 60 с.
10. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 30.06.2020 р. № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text>.
11. Трач С. С. Криміналістична методика розслідування кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності в Україні: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 452 с.

12. Вязмікін С. А. Виявлення та припинення правопорушень у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг підрозділами захисту економіки Національної поліції України. *Detection and Suppression of Offenses in the Procurement of Goods, Works and Services by Economics Protection Units of National Police of Ukraine*. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/items/fb88d231-1aeb-434c-a3c3-1ed0a2d18208>.
13. Алгоритм дій працівників стратегічних розслідувань при виявленні та документуванні кримінальних правопорушень щодо привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем: метод. реком. / Юр'єв Д. С., Неклеса О. В., Палешко Я. С., Санакоєв Д. Б., Єфімов В. В. Дніпро: ДДУВС, 2020. 39 с.