

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ  
ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

*Методичні рекомендації*

**Колектив авторів**

Дніпро  
2024

УДК 342.749

В 45

*Рекомендовано науково-методичною  
радою Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ  
(протокол від 21.02.2024 №7)*

**Рецензенти:**

**Дараган В.В.** – д.ю.н., професор, завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності ФПФПКП ДДУВС, майор поліції.

**Легеца Є.О.** – д.ю.н., професор, професор кафедри приватного та публічного права Університету митної справи та фінансів.

**Д 45 Протидія корупційним ризикам під час проведення державних закупівель в умовах воєнного стану:** метод. рекомендації; кол. авт. Дніпро: ДДУВС, 2024. 45с.

Визначено основні види ризиків, які виникають при проведенні державних закупівель в умовах воєнного стану, кримінально-правову характеристику та алгоритм діяльності працівників Національної поліції України щодо виявлення та документування фактів заволодіння, привласнення грошових коштів використовуючи службове становище при проведенні державних закупівель в умовах воєнного стану.

Для працівників підрозділів Національної поліції України, здобувачів та науково-педагогічних працівників, ад'юнктів ЗВО МВС.

**Колектив авторів:**

**Богуславський М.Г.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем протидії організованій злочинності та корупції ННП ПФПНП ДДУВС;

**Кононець В.П.** – д.ю.н., професор, завідувач навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем протидії організованій злочинності та корупції ННП ПФПНП ДДУВС, майор поліції;

**Некlesa О.В.** – старший викладач кафедри кримінального процесу та стратегічних розслідувань ННП ПФПНП ДДУВС, старший лейтенант поліції.

© Автори, 2024

© ДДУВС, 2024

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>	4
<b>РОЗДІЛ 1.</b> Характеристика кримінальних правопорушень, що вчинюються при проведенні державних закупівель та пов'язані з розтратою, або заволодінням майном і коштами шляхом зловживання службовим становищем .	6
<b>РОЗДІЛ 2.</b> Типові корупційні ризики (дії) при проведенні державних закупівель.	14
<b>РОЗДІЛ 3.</b> Алгоритм дій виявлення, перевірки інформації відносно порушень при проведенні державних закупівель в період воєнного стану.	27
<b>ВИСНОВОК</b>	41
<b>ДОДАТКИ</b>	42
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	44

## ВСТУП

Україна є однією з найбільш корумпованих країн світу, особливо в сфері державних закупівель. За даними Transparency International, Україна посіла 117 місце з 180 країн у рейтингу сприйняття корупції за 2022 рік. Корупція в Україні має багато причин, серед яких історичний контекст, економічні проблеми, соціальне сприйняття та недостатня ефективність антикорупційних заходів.

Ситуація з публічними закупівлями в Україні є особливо складною та проблематичною через тривалу воєнну агресію Російської Федерації. З одного боку, воєнний стан, який був введений у 2022 році, потребує швидкого та оперативного забезпечення потреб оборони та безпеки держави. З іншого боку, воєнний стан створює додаткові корупційні ризики, такі як недостатня конкуренція, непрозорий вибір постачальників, переплата за товари та послуги, низька якість продукції тощо.

Згідно з дослідженням НАЗК, у 2022 році було проведено 12 345 державних закупівель за спрощеною процедурою через систему ProZorro на загальну суму 123 мільярдів гривень. З них 3 456 закупівель (28%) було пов'язано з потребами оборони та безпеки держави. НАЗК виявило 456 порушень у цих закупівлях, таких як невідповідність предмета закупівлі кваліфікаційним критеріям постачальника, невиконання умов договору, конфлікт інтересів між замовником і постачальником тощо.[1]

У структурі економічної злочинності значне місце займають посягання на чуже майно шляхом його привласнення або розтрати (ст. 191 КК України). Даний склад злочину передбачає наявність повноважень винного щодо користування та розпорядження майном, ввіреного йому в силу займаної посади.

Як показує практика, особи, що займаються привласненням чужого майна, досить оперативно реагують на специфіку, кон'юнктуру і технічні новації, що формують ринкові відносини. Велику увагу розкрадачі

приділяють плануванню своєї злочинної діяльності, підбору та розподілу функцій співучасників, вибору технічних засобів, відпрацювання методів приховування слідів злочину.

Організовані групи розкрадачів, які вчиняють триваючи, багатоепізодні розкрадання у великих розмірах при виборі і застосуванні способів присвоєння ретельно враховують особливості виробничої, управлінської та фінансово-господарської діяльності об'єкта. У свою чергу, специфічні риси такого об'єкта зумовлюють коло можливих способів привласнення, найбільш безпечних і ефективних з точки зору розкрадачів.

При розкритті даного виду злочинів підлягають виявленню типові сліди злочинної діяльності, що залишаються переважно в оперативно-технічній, бухгалтерській та організаційно-управлінській документації підприємства. Істотні у справі дані можуть міститися в чорнових записах розкрадачів, їх діловому листуванні, документах банківського обороту, технічних носіях інформації.

Максимально якісна підготовка слідчих і оперативних працівників дозволить правоохоронним органам працювати на випередження не даючи можливості досягнення злочинного наміру розкрадачів.

## **РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ВЧИНЮЮТЬСЯ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗТРАТОЮ, АБО ЗАВОЛОДІННЯМ МАЙНОМ І КОШТАМИ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ**

При вчиненні дій, які направлені на незаконне збагачення при проведенні державних закупівель, особами вчинюється, як правило, сукупність кримінальних правопорушень. Це пов'язано з тим, що дана особа, наприклад держслужбовець, що організовує закупівлю, підписує відповідні документи, в багатьох випадках не може діяти один. Завжди це група осіб, де кожен виконує покладену на нього роль для досягнення однієї злочинної мети – заволодіння державними коштами, використовуючи при цьому корупційні ризики (свої службове або посадове становище).

Можна вести мову про наступні кримінальні правопорушення, що вчинюються при проведенні державних закупівель (не обов'язково в кожному випадку дії винних осіб будуть містити ознаки нижче перелічених кримінальних правопорушень):

- **ст. 364.** Зловживання владою або посадовим становищем;
- **ст. 191.** Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем;
- **ст. 358.** Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів;
- **ст. 366.** Службове підроблення;

Розгляне більш детально склад даних кримінальних правопорушень.

**ст. 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.**

Предметом привласнення та розтрата є тільки те чуже майно, яке було ввірене винній особі чи перебувало в її законному віданні, тобто таке майно, яке перебувало в неї на законних підставах і стосовно якого вона здійснювала

повноваження щодо розпорядження, управління, доставки використання або зберігання тощо (п. 23 постанови ПВСУ від 06.11.2009 10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності»).

Діяння характеризується активною поведінкою та виражається у суспільно небезпечній дії, яка може набувати одного з двох альтернативних проявів (видів): привласнення або розтрата майна. Суспільно небезпечний наслідок полягає у заподіянні матеріальної шкоди потерпілому (на суму, що перевищує 0,2 неоподаткованих мінімуму доходів громадян).

*Так, сільською радою в особі сільського голови Ч. та ТОВ «П» в особі директора Г., укладено договір на виконання підрядних робіт. Загальна сума робіт по договору підряду складає 500 000 грн. 00 коп.*

*Сільським головою Ч. та директором ТОВ «П» гр. Г. за підписом та відтиском печатки відповідальної особи, інженера технічного нагляду складено та підписано офіційні документи – акти приймання виконаних підрядних робіт Ф КБ-2в.*

*Відповідно до відомостей офіційного веб-порталу e-data.gov.ua сільською радою на розрахунковий рахунок ТОВ «П» на підставі вищевказаних актів приймання виконаних будівельних робіт перераховано грошові кошти в сумі 500 000, 00 грн. за договором (згідно актів приймання виконаних будівельних робіт).*

*Судовим експертом за результатами проведення судово-будівельної експертизи складено висновок по кримінальному провадженню про невідповідність між фактично виконаним об'ємом робіт на об'єкті*

*будівництва і актами приймання виконаних будівельних робіт Ф КБ-2в по договору, які підписані між замовником - сільською радою в особі її голови гр. Ч. та підрядником - ТОВ «П» в особі його директора гр. Г., складає 100 000, 00 грн.*

*Відповідно до описової частини судово-будівельної експертизи фактично на об'єкті не виконані роботи та відсутні матеріали які зазначені в одному із актів виконаних будівельних робіт.*

*Таким чином, директор ТОВ «П» гр. Г., вніс недостовірні відомості про обсяги та вартість виконаних підрядних робіт до офіційних документів – актів приймання виконаних підрядних робіт Ф КБ-2в складених за договором в результаті чого привласнив бюджетні кошти в розмірі 100 000, 00 грн.*

*Гр. Г. повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 191 КК України.*

[2]

У разі **розтрати** повноваження щодо майна використовуються для повернення винною особою майна на користь інших осіб, в тому числі, це може бути відчуження майна іншим особам для споживання, як подарунок чи товар, в обмін на інше майно тощо. На відміну від привласнення, в разі розтрати не фіксується етап незаконного володіння винним майном.

Злочин, відповідальність за який передбачено ст. 191 КК України, є **закінченим з моменту** настання суспільно небезпечних наслідків у формі майнової шкоди (на суму, що перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян), яка проявляється у припиненні можливості власника реалізувати правомочності щодо володіння, користування та розпорядження відповідним майном.

Майно на законних підставах і в передбаченому законом порядку передається винному для володіння та користування чи розпорядження, в тому числі й під час виконання трудових обов'язків чи інших обов'язків за домовленістю із власником чи уповноваженою ним особою в межах цивільно-правової угоди. При цьому статус матеріально відповідальної особи є не обов'язковим.

<b>Особливості кваліфікації привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем за наявності кваліфікуючих ознак</b>			
привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191)	дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб (ч. 3 ст. 191)	дії, передбачені частинами першою, другою або третьою цієї статті, якщо вони вчинені у великих розмірах (ч. 4 ст. 191)	дії, передбачені частинами першою, другою, третьою або четвертою цієї статті, якщо вони вчинені в особливо великих розмірах або організованою групою (ч. 5 ст. 191)

**Під заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем** розуміється наступний спосіб незаконного заволодіння майном, за якого службова особа зловживає наданими їй владними, організаційно-розпорядчими та (або) адміністративно-господарськими повноваженнями: дає незаконні вказівки матеріально відповідальним підлеглим про видачу майна, заволодіває



майном шляхом підроблення документів, незаконного отримання премій, надбавок тощо. При цьому службова особа лише в тому випадку може бути суб'єктом злочину, передбаченого ст. 191 КК України, якщо привласнення, розтрата чи інше заволодіння чужим майном здійснюється **шляхом використання службових повноважень усупереч інтересам служби**, тобто зловживаючи ними.

#### **ст. 364. Зловживання владою або посадовим становищем.**

Основним **безпосереднім об'єктом** цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують правильну (нормальну) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних чи комунальних підприємств, установ чи організацій, а також їх службових осіб, а додатковими необхідними – охоронювані законом права, свободи та інтереси окремих громадян або державні чи громадські інтереси, або інтереси юридичних осіб. **Об'єктивна сторона** зловживання владою або службовим становищем (ч. 1 ст. 364 КК) має три обов'язкові ознаки: 1) діяння – використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, що полягає в певних діях або бездіяльності суб'єкта; 2) наслідки, що виявляються у завданні істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб; 3) причинний зв'язок між діянням і наслідками. Відсутність однієї із зазначених ознак свідчить про відсутність складу злочину, передбаченого ст. 364 КК. Використання службовою особою влади чи службового становища передбачає реалізацію тих повноважень, якими службова особа наділена у зв'язку із наданою їй владою, зайняттям певної посади чи здійсненням певної службової діяльності. При використанні влади чи службового становища задіюється владна компетенція службової особи, її службовий авторитет, експлуатується престиж державного органу, державного чи комунального підприємства, установи чи організації, де така особа здійснює свою службову діяльність, «підключаються» необхідні службові зв'язки та можливості, що

виникають завдяки займаній посаді, здійснюється вплив на діяльність інших осіб тощо. Ззовні цей злочин може мати такі форми: 1) зловживання владою, що завдало істотної шкоди; 2) зловживання службовим становищем, що завдало істотної шкоди. **Суб'єкт злочину** – спеціальний, тобто службова особа. Відповідно до абз. 1 п. 1 примітки до ст. 364 КК службовими особами у статтях 364, 368, 368-2, 369 КК є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом. **Суб'єктивна сторона** злочину характеризується щодо діяння – прямим умислом та спеціальною метою – одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи, а щодо наслідків – умислом або необережністю.[3]

**ст. 358. Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів.**

Суспільна небезпечність кримінального правопорушення полягає у протиправному зміненні статусу юридичної чи фізичної особи за рахунок придбання підроблених офіційного документа, бланка, штампа, печатки, що не тільки порушує нормальну діяльність органів державної влади, органів самоврядування, підприємств, установ, організацій, а й може завдати істотної шкоди правам і законним інтересам фізичних та юридичних осіб, сприяє вчиненню інших більш тяжких злочинів. **Предметом** кримінального правопорушення є: 1) посвідчення або інший офіційний документ, який

видається чи посвідчується підприємством, установою, організацією, громадянином - підприємцем, приватним нотаріусом, аудитором чи іншою особою, яка має право видавати чи посвідчувати такі документи, і який надає права або звільняє від обов'язків; 2) печатка, штамп чи бланк підприємства, установи чи організації незалежно від форми власності; 3) інші офіційні печатка, штамп чи бланк. Склад цього кримінального правопорушення відсутній, якщо йдеться про неофіційні документи, тобто особисті документи громадян, що надають певні права іншим особам або звільняють їх від обов'язків. Тому, наприклад, підробка боргової розписки з метою отримати вже повернений борг або підроблення заповіту з метою отримати спадщину не можуть кваліфікуватися за ст. 358 КК, а утворюють склад готування до шахрайства (статті 14 і 190 КК). **Предметом** розглядуваного кримінального правопорушення не є документи, які хоч і мають певне юридичне значення, але не надають конкретних прав або не звільняють від обов'язків (наприклад, заявки, запити, характеристики, первинні документи, які фіксують факти здійснення господарських операцій). З об'єктивної сторони злочин виражається в таких альтернативних діях: а) підроблення посвідчення або іншого офіційного документа; б) збут підробленого офіційного документа; в) виготовлення підроблених печатки, штампа чи бланка підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, а так само інших офіційних печатки, штампа чи бланка; г) збут підроблених печатки, штампа чи бланка.

[4]

#### **ст. 366. Службове підроблення.**

Згідно з узагальненням практики розгляду кримінальних справ про злочини, склад яких передбачено статтею 366 Кримінального кодексу України (далі — ККУ) (службове підроблення), підроблення документів полягає в перекрученні істини в офіційному документі та характеризується наступними діями:

- внесення до документів неправдивих відомостей: включення інформації, яка повністю або частково не відповідає дійсності, до

офіційного документа. При цьому форма документа та всі його реквізити відповідають необхідним вимогам;

- інше підроблення документів: повна або часткова зміна змісту документа чи його реквізитів, однак не за рахунок внесення до нього неправдивих відомостей, а шляхом їх виправлень, підчищень, дописок, витравлювань чи використання інших подібних способів;
- складання неправдивих документів: повне виготовлення документа, який містить інформацію, що не відповідає дійсності. При цьому форма та реквізити документа відповідають необхідним вимогам;
- видача неправдивих документів: надання фізичним або юридичним особам такого документа, зміст якого повністю або частково не відповідає дійсності, та який був складений або службовою особою, яка його видала, або іншою службовою особою. Видача неправдивого документа матиме місце й у тому випадку, якщо документ був складений приватною особою, але потім був засвідчений службовою особою і виданий нею іншим фізичним чи юридичним особам від імені тієї організації, яку представляє службова особа, що видала цей документ.

Підроблення документів регламентується двома статтями ККУ:

1. статтею 358 ККУ — підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів — загальний суб'єкт (будь-яка фізична особа);;
2. статтею 366 ККУ — службове підроблення — спеціальний суб'єкт (службова особа).

**Суб'єктом** є службова особа. Наприклад, у справах за №№ 607/17408/20, 206/5504/19, 204/635/20, 204/2593/19 до кримінальної відповідальності притягувались директори підприємств учасників, які підписували чи створювали документи для участі в тендері, а також керівники комунальних підприємств, які виступали замовниками. **Об'єктом** службового підроблення виступає визначений законом порядок діяльності

державного апарату, апарату органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності в частині підготовки, складання, використання і видачі офіційних документів під час проведення процедур закупівель. **Суб'єктивна сторона**, яка характеризується тільки прямим умислом і корисливим мотивом, адже учасник закупівельного процесу на момент підроблення документа повинен чітко усвідомлювати неправдивий характер відомостей, які вносяться ним до офіційних документів. Якщо службова особа не усвідомлює характер своїх діянь, то діяння особи може бути кваліфіковане за статтею 367 ККУ. **Об'єктивна сторона** службового підроблення полягає в перекрученні істини в офіційному документі, вчиненому службовою особою з використанням свого службового становища під час проведення й участі у процедурах закупівель.

Оскільки процедури закупівель — це насамперед сфера відповідальності службових осіб замовників та учасників закупівель, тому в основному діяння відповідальних осіб за підроблення документів кваліфікуються за статтею 366 ККУ. Адже «левова частку» документів у закупівлях створюють службові особи з обох сторін. [5]

## **РОЗДІЛ 2. ТИПОВІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ (ДІЇ) ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.**

Практика показує, що діяльність працівників НП України по виявленню інформації щодо корупційних ризиків при проведенні державних закупівель під час дії воєнного стану здійснюється за власною ініціативою. В окремих випадках інформація про такі дії може міститись в засобах масової інформації (статтях в електронних виданнях, матеріалах «розслідувань» приватних осіб та різноманітних правозахисних агентств, які вони публікують на своїх сайтах або в виданнях, тощо).

Зупинимось безпосередньо на ознаках дій, які можуть містити корупційні ризики під час проведення державних закупівель:

- **Проведення відкритих торгів при поданні лише однієї тендерної пропозиції.**

Зокрема, для проведення відкритих торгів із застосуванням електронного аукціону повинно бути подано не менше двох тендерних пропозицій. Положення Закону про закупівлі встановлюють, що електронний аукціон проводиться електронною системою закупівель. Разом з тим відповідно до п. 36 Особливостей, якщо була подана одна тендерна пропозиція, електронна система закупівель після закінчення строку для подання тендерних пропозицій, визначених замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів, не проводить оцінку такої тендерної пропозиції та визначає її найбільш економічно вигідною. Замовник перевіряє подані учасником інформацію / документи на відповідність тендерній документації та вимогам законодавства і після цього приймає рішення про визначення учасника переможцем. За таких умов відкриті торги будуть проведені у разі подання навіть однієї тендерної пропозиції. Замовник перевіряє подані учасником інформацію / документи на відповідність тендерній документації та вимогам законодавства і після цього приймає рішення про визначення учасника переможцем. За таких умов відкриті торги будуть проведені у разі

подання навіть однієї тендерної пропозиції.

## Кейс

Комунальне підприємство (замовник) оголосило закупівлю 21 750 літрів бензину А-95 та 26 300 літрів дизельного пального<sup>9</sup>. Очікувана вартість закупівлі становила 2,5 млн гривень. Замовник вказав у тендерній документації, що не приймає до розгляду тендерну пропозицію, ціна якої є вищою очікуваної вартості предмета закупівлі, визначена замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів. Підприємство-учасник закупівлі запропонувало єдину тендерну пропозицію у вигляді 2,4 млн гривень за постачання необхідних нафтопродуктів. Замовник, проаналізувавши ситуацію та відповідні документи від учасника, вирішив відмінити закупівлю через те, що в ході розгляду цієї пропозиції виявилось, що запропонована ціна є вищою аніж та, за якою замовник закуповує пальне за договором без торгів, і значно вищою за ціну, за якою цей самий учасник відпускає пальне вроздріб на своїй АЗС. Оскільки торги не призвели до конкуренції і зниження ціни, що спричинить необґрунтовані витрати бюджету, замовник вирішив відмінити торги.

У свою чергу, учасник закупівлі звернувся зі скаргою до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія) з проханням, зокрема, зобов'язати замовника скасувати рішення про відміну процедури закупівлі.

Учасник закупівлі не погодився із прийнятим рішенням і вважав його таким, що винесене з порушенням вимог Закону про закупівлі та Постанови № 1178. Також свої докази учасник мотивував тим, що його пропозиція не перевищувала очікуваної вартості.

Замовник у своїй позиції вказав, що визначення цього єдиного учасника переможцем призведе до необґрунтованої розтрати бюджетних коштів.

Колегія вирішила, що замовник не довів та документально не підтвердив правомірності відміни процедури закупівлі. Колегія зобов'язала замовника скасувати рішення про відміну процедури закупівлі.

## Наслідки

### Стратегічні

- Відсутність конкуренції.
- Втрата бюджетних коштів внаслідок економії під час проведення закупівель.

### Корупційні

- Ігнорування недоліків у тендерній пропозиції учасника.
- Здійснення закупівлі товарів за завищеною очікуваною вартістю за відсутності конкурентних торгів.

- **Можливість подання тендерних пропозицій за ціною, вищою за очікувану вартість.**

Відповідно до п. 28 Особливостей замовник у тендерній документації обов'язково зазначає інформацію про можливість розгляду тендерної пропозиції, ціна якої є вищою ніж очікувана вартість предмета закупівлі, визначена замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів. В абзаці третьому п. 28 Особливостей передбачено, що ціна тендерної пропозиції може перевищувати очікувану вартість предмета закупівлі у разі, якщо замовник зазначив відсоток, на який учасник може перевищити ціну тендерної пропозиції над очікуваною вартістю. Відповідні зміни обґрунтовувались нестабільністю економіки у період дії воєнного стану та коливанням цін на ринку, що могло призвести до неправильного визначення очікуваної вартості.

Водночас Постановою № 1178 не визначено жодного інструменту контролю за правомірністю надання ціни, вищої за очікувану вартість. Тобто учасник на момент подання пропозиції жодним чином не зобов'язаний документально підтвердити наявність обставин, що зумовлюють встановлення вищої за очікувану вартість ціни. Від замовника також не вимагається обґрунтовувати рішення про дозвіл на подання пропозицій, які є дорожчими, ніж встановлено замовником. Також не зазначено переліку випадків, у яких дозволяється розглядати відповідні пропозиції.

## Наслідки

### Стратегічні

- Непередбачуваність витрат бюджету замовника.

### Корупційні

- Завищення вартості цінової пропозиції та отримання неправомірного прибутку учасниками торгів.
- Розтрата державних коштів.
- Змова між учасником та замовником з метою отримання неправомірної вигоди.



- **Збільшення ціни закупівлі як істотної умови договору.**

У процесі проведення публічних закупівель ціна є одним із головних критеріїв оцінки їх ефективності та показником досягнення економії. Саме тому зміна ціни в процесі виконання договору про закупівлі є об'єктом особливої уваги контролюючих та правоохоронних органів.

Відповідно до ч. 4 ст. 41 Закону про закупівлі умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції / пропозиції за результатами електронного аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі.

Виключними випадками для зміни ціни як істотної умови договору є визначення грошового еквівалента зобов'язання в іноземній валюті та перерахунку ціни за результатами електронного аукціону в бік зменшення ціни пропозиції учасника без зменшення обсягів закупівлі.

Зазначена норма покликана убезпечити сферу публічних закупівель від корупційних зловживань, а також стимулювати учасників у тендерних пропозиціях визначати під час електронного аукціону економічно обґрунтовані ціни, захистити від демпінгових заходів тощо.

### Кейс

Укладення додаткових угод до договору за результатами процедури закупівлі з метою підвищення вартості договору існувало у публічних закупівлях до впровадження воєнного стану. У законодавстві не було передбачено можливості прямого підвищення вартості договору, однак це можна було зробити шляхом укладення додаткових угод з підвищенням вартості до 10% не частіше ніж один раз на 90 днів з моменту підписання договору про закупівлю / внесення змін до такого договору щодо збільшення ціни за одиницю товару.

Так, Господарський суд міста Києва рішенням<sup>11</sup> від 27.07.2017 у справі № 910/4474/17 визнав недійсною додаткову угоду від 29.03.2016 № 3 до договору поставки від 18.03.2016 № ЦЗВ-14-00816-01, укладену між Філією «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Українська залізниця» та ТОВ «Вог Аеро Джет», згідно з якою вартість закупленого Філією дизпального у ТОВ «Вог Аеро Джет» у березні 2016 року було безпідставно підвищено на 92,48 млн гривень<sup>12</sup>.

Суть порушення полягала у тому, що компанія-постачальник перемогла в тендері, запропонувавши ціну, нижче ринкової, а в подальшому надавала довідки «Держзовнішінформу», які показували коливання ціни на ринку нафтопродуктів, та кожною додатковою угодою збільшувала суму договору.

Загалом Національне антикорупційне бюро України оцінило збитки від додаткових угод у 115 млн грн, що підтверджено судовими експертизами.

Наявність нової норми у Постанові № 1178, яка прямо передбачає можливість збільшення ціни договору, підвищує ризик необґрунтованої розтрати бюджетних коштів.

- **Зловживання закупівлями через електронний каталог**

Електронний каталог створювався як інструмент для здійснення державних закупівель типових товарів. Замовнику не потрібно складати тендерну документацію, а всі постачальники вже кваліфіковані централізованими закупівельними організаціями. Така процедура була передбачена для закупівель популярних товарів на незначні суми, наприклад – продуктів харчування чи канцелярії.

Відповідно до Закону про закупівлі електронні каталоги замовник може використовувати як альтернативу закупівлі без використання електронної системи при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, або як альтернативу спрощеній закупівлі за умови, що вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень.

Після введення воєнного стану закупівлі через електронний каталог регулюються також Постановою № 1178, яка дала змогу замовникам купувати через електронний каталог товари без граничної верхньої межі по сумі закупівлі. Тобто сума закупівель товарів через електронний каталог тепер не обмежена. З урахуванням вищезазначених змін наразі замовники можуть проводити закупівлі на великі суми без належного опрацювання тендерної документації та оминають ризик оскарження, а також моніторинг Державної аудиторської служби України (далі – Держаудитслужба).

При цьому здійснення закупівель з використанням електронного каталогу не передбачає можливості встановлення будь-яких умов до постачальника, адже запит цінних пропозицій не може містити нічого, крім інформації про найменування товару та його кількість, строк, місце, спосіб поставки, умови оплати та кінцевий строк подання ціни пропозицій. Тобто замовник жодним чином не може переконатись у добросовісності постачальника, його спроможності поставити необхідний товар та наявності будь-якого досвіду постачання такого товару.

### Кейс

Відповідно до аналітичного модуля Ві Prozorro, за весь 2021 рік було здійснено 12,25 тис. закупівель з використанням електронного каталогу. Загальна сума таких закупівель становила 157,34 млн гривень.

У 2022 році за результатами здійснення 7,22 тис. закупівель через каталог сума укладених договорів сягнула 166,22 млн грн, що свідчить про те, що після прийняття Постанови № 1178 замовники стали укладати договори з постачальниками через електронний каталог на значно вищій сумі ніж попереднього довоєнного року.

### Наслідки

#### Стратегічні

- Дискреційні повноваження щодо вибору постачальників товарів, робіт та послуг.
- Втрата коштів державного бюджету.
- Відсутність верхньої цінової межі для застосування електронного каталогу.

#### Корупційні

- Змова посадових осіб замовника та потенційних контрагентів для обрання їх постачальниками товарів, робіт, послуг.
- Вимагання неправомірної вигоди адміністратором за проходження перевірки постачальника згідно з кваліфікаційними вимогами.

- **Корупційні зловживання шляхом укладення прямих договорів.**

Відповідно до Закону про закупівлі як виняток у закупівлях застосовується переговорна процедура. Замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або з кількома учасниками процедури закупівлі. Крім

того, цим Законом передбачено застосування спрощеної закупівлі, що проводиться замовником з використанням електронного аукціону.

Водночас Постановою № 1178 на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування встановлено можливість укладення прямих договорів з подальшим розміщенням в електронній системі закупівель відповідних звітів про такі договори, а також повідомлень про внесення змін до договорів. При цьому застосування переговорної процедур закупівель Постановою 1178 не передбачено. Придбання замовниками товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тис. грн, послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тис. грн, робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 млн гривень, може здійснюватися шляхом укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товару. При цьому визначено низку критеріїв, коли дозволено здійснювати такі закупівлі. Однак критерії, які застосовуються, є недосконалими, та подекуди прослідковується відсутність належного контролю за реальною потребою в укладенні прямих договорів. Зокрема, одним із пунктів критеріїв є перебування замовника або його відокремленого підрозділу на території активних бойових дій, які не були завершені на дату укладення договору про закупівлю.

### Кейс

Згідно з даними системи Prozorro деякі закупівлі замовників Луцької міської ради під час війни викликають неабиякі сумніви.

Зокрема, КП «Медичне об'єднання Луцької міської територіальної громади» оприлюднило «прямий» договір<sup>13</sup> на закупівлю «Послуг з поточного ремонту благоустрою прилеглої території підприємства з влаштуванням стоянки для автомобілів на проспекті Відродження, 13» на суму майже 2,5 млн гривень.

Громадськість<sup>13</sup> занепокоєна тим, наскільки гострою та нагальною під час війни є потреба у влаштуванні автомобільної стоянки з тією метою, щоб не проводити відкритих торгів.

## Наслідки

### Стратегічні

- Відсутність внутрішнього акта (або недосконалість акта), який регулює порядок укладення прямих договорів.
- Неконкурентний характер процедури відбору постачальників.
- Зменшення підстав для укладення прямих договорів.

### Корупційні

- Змова посадових осіб замовника та потенційних контрагентів для обрання їх постачальниками при укладенні прямих договорів.
- Підробка документів для відповідності критеріям.
- Розтрата бюджетних коштів шляхом укладення додаткових прямих договорів.

- **Непослідовність рішень органу оскарження (відсутність усталеної / узагальненої практики)**

## Кейс

Поширеними скаргами до АМКУ є, зокрема, скарги на умови тендерної документації за предметом закупівлі «Поточний середній ремонт автомобільних доріг».

Так, у двох процедурах, оголошених Службами автомобільних доріг (САД) двох областей України, потенційний учасник скаржився на умови щодо аналогічного договору та в обох скаргах зазначив, що виконання всього обсягу конкретних робіт учасники повинні підтвердити в рамках ремонту доріг саме державного значення I, II чи III категорії.

Також в обох скаргах цей учасник вказував, що не заперечує в цілому необхідність мати досвід виконання аналогічного договору на дорогах державного значення, але наполягав на тому, що учасники повинні мати можливість підтвердити обсяги видів робіт, у тому числі сукупно роботами, виконаними на дорогах місцевого та державного значення.

Однак Колегія, маючи одного потенційного учасника та однакові умови в тендерних документаціях, прийняла два протилежних рішення – про задоволення скарги в межах процедури, що проводилась САД в одній області, та про відмову у задоволенні скарги в межах процедури, що проводилась САД в іншій області.

<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-07-02-003835-a>

<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-07-16-006825-d>

## Наслідки

### Стратегічні

- Неможливість визначення бізнесом послідовної стратегії захисту своїх порушених прав та законних інтересів.

### Корупційні

- Можливість надання Колегією неправомірної переваги одним учасникам процесу оскарження перед іншими.

- **Неможливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності замовників під час проведення процедур закупівель, зокрема спрощених.**

## Кейс

Відповідно до статистики, отриманої з модуля аналітики Ві Prozorro, у 2021 році було проведено 320,09 тис. спрощених процедур закупівель. При цьому 66,4% з них були завершені, 27,2% – не відбулись і 6,2% – скасовані.

Водночас загальна очікувана вартість спрощених процедур закупівель у 2021 році становить більше 58,07 млрд гривень.

Проте жоден контролюючий орган (АМКУ, Держаудитслужба) не має повноважень щодо оцінки законності проведення спрощених процедур закупівель та встановлення наявності можливих порушень під час їх проведення.

Єдиний можливий спосіб захисту прав під час проведення спрощених процедур закупівель – звернення до судової інстанції.

### Стратегічні

- Неможливість використання доступного механізму оскарження з метою захисту порушених прав та законних інтересів.

### Корупційні

- Зловживання замовників під час підготовки оголошення про проведення спрощеної закупівлі та встановлення дискримінаційних вимог.
- Неповна перевірка документів учасників з метою обрання завідомо визначеного переможця.
- Неправомірне відхилення пропозицій учасників.

- **Проблеми з виконанням рішень органу оскарження та судів.**

Проблеми з виконанням рішень органу оскарження (Колегії / Комісії) та суду можна умовно поділити на дві категорії – неможливість виконання таких рішень за відсутності відповідного технічного функціоналу електронної системи закупівель та небажання замовників виконувати такі рішення з огляду на наявність корупційної складової.

#### **1** Невиконання замовниками рішень Колегії / Комісії

Згідно із Законом про закупівлі у замовника є 30 днів на виконання рішення Колегії / Комісії АМКУ. Строк обчислюється від дня ухвалення рішення Колегією / Комісією. Із внесенням змін до Закону про закупівлі законодавець передбачив також зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та встановив відповідальність керівника замовника за невиконання рішення Колегії / Комісії у вигляді штрафу в розмірі від 2 до 10 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Таке нововведення значно зменшило відсоток рішень Колегії, які ігнорувались замовниками, однак це не вирішило проблеми неповного чи формального виконання таких рішень.

#### **2** Щодо неможливості виконання рішень суду Колегією за відсутності відповідної технічної можливості

Відповідно до Закону про закупівлі рішення органу оскарження (Колегії) може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником до Київського міського окружного адміністративного суду впродовж 30 днів із дня його оприлюднення в електронній системі закупівель.

За результатами розгляду позову суд може зобов'язати як замовника, так і Комісію вчинити певні дії.

Проте ані замовник, ані орган оскарження не мають фактичних інструментів для виконання рішення суду. У разі якщо суд підтримує доводи позивача та вважає прийняте Комісією рішення неправомірним, – суд, серед іншого, може спрямувати скаргу на повторний розгляд до Комісії.

## Наслідки

### Стратегічні

- Відсутність гарантії повноцінної реалізації права на захист порушених прав та законних інтересів під час здійснення процедур закупівель.

### Корупційні

- Зловживання відсутністю інструментів виконання рішень з метою уникнення відповідальності за порушення.
- Вибірковий підхід до виконання рішень контролюючих органів.

- **Обмеження прав учасників під час розгляду скарг Антимонопольним комітетом України**

## Наслідки

### Стратегічні

- Неможливість захисту своїх прав третіми особами, на яких впливає рішення Колегії.

### Корупційні

- Зв'язок між учасником, пропозиція якого оскаржується, і замовником та їх процесуальна залежність один від одного.

- **Інші (нецінові) критерії оцінки пропозицій**

З набранням чинності новою редакцією Закону про закупівлі 19.04.2020 права замовників щодо встановлення додаткових критеріїв оцінки тендерних пропозицій, крім ціни, були значно розширені законодавцем. Замовник може застосовувати нецінові критерії в будь-якій процедурі закупівлі та без конкретного обґрунтування необхідності застосування таких критеріїв. За таких умов фактично виникла ситуація, в якій замовники зловживають наданим їм правом на встановлення нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій з метою надання переваги одним учасникам перед іншими. Дискреційні повноваження замовників на встановлення у тендерних документаціях будь-яких нецінових критеріїв є прямим корупційним ризиком, оскільки дають право замовнику «відсіяти» учасників без жодних визначених обґрунтувань, виключно на підставі наявності чітко



визначеного нецінового критерію, якому відповідає лише вузьке коло потенційних учасників.

## Наслідки

### Стратегічні

- Відсутність відповідальності замовників за зловживання дискреційними повноваженнями під час встановлення нецінових критеріїв оцінки.
- Мала ймовірність успішного оскарження встановлення замовниками нецінових критеріїв оцінки тендерних пропозицій.

### Корупційні

- Надання неправомірної переваги одним учасникам перед іншими.
- Порушення принципу максимальної економії під час проведення процедур закупівель.

• **Застосування «штучних перепон» у закупівлях для надання переваги необхідному учаснику.**

## Кейс

Рішенням Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель від 17.11.2022 № 6781-р/пк-пз<sup>22</sup> зобов'язано одне з комунальних підприємств (замовник) скасувати рішення про відхилення тендерної пропозиції одного з ТОВ та рішення про визначення ФОП ОСОБА 1 переможцем процедури закупівлі за № UA-2022-10-21-010656-a<sup>23</sup>, зокрема, через невиявлення «невідповідностей в тендерній пропозиції, що не відповідає технічному завданню та є суттєвою при визначенні результатів процедури закупівлі», при цьому не надавши ТОВ можливості виправити невідповідності в документах.

Крім того, після дослідження результатів практичної діяльності підрозділів Департаменту стратегічних розслідувань, що здійснюють протидію корупційних проявів в органах державної влади, та зокрема в бюджетній сфері при проведенні державних закупівель можна сформулювати основні корупційні ризики в бюджетній сфері наступним чином:

Під час проведення тендерних закупівель:

- штучне розширення предмета закупівлі яким відповідає лише один постачальник;
- умисне проведення закупівлі потреба в яких відсутня, за попередньої змови відповідальної посадової особи замовника та конкретного постачальника;
- встановлення дискримінаційних умов тендерної документації, орієнтованої на заздалегідь визначеного учасника, або унеможливило перемогу постачальників, які можуть запропонувати послугу кращої якості за нижчої ціни;
- підписання посадовими особами замовника документів про належне виконання договору і фактичне ігнорування порушень, допущених виконавцем.

Легалізація коштів одержаних злочинним одержаних злочинним шляхом:

- за допомогою конвертаційних центрів;
- шляхом підробки документів;
- проведення підприємствами безтоварних операцій;
- переказ коштів через банківські рахунки за фіктивним договорами;
- переказ коштів на банківські рахунки за кордон на підставі фіктивних договорів.

### РОЗДІЛ 3. АЛГОРИТМ ДІЙ ПРИ ВИЯВЛЕННІ, ПЕРЕВІРЦІ ІНФОРМАЦІЇ ВІДНОСНО ПОРУШЕНЬ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ.

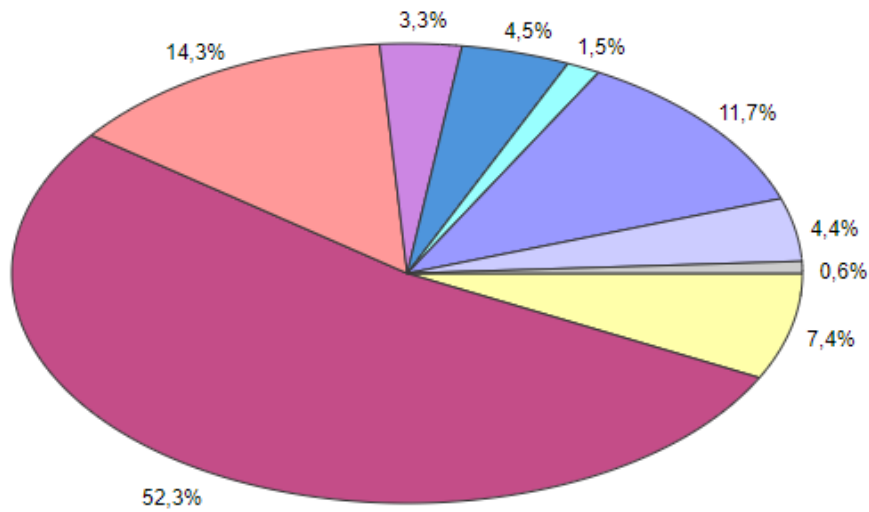
Повномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року на територію нашої країни призвело до суттєвих змін в життєвих пріоритетах усіх громадян та діяльності державних органів та інституцій. Змінились основні напрямки видатків державного бюджету та витрат на які державні установи, підприємства витрачають бюджетні кошти. Безумовно це призвело до того, що виникли нові корупційні ризики в тих галузях діяльності, які отримали пріоритет в зв'язку з введенням воєнного стану та веденням дій по звільненню тимчасово окупованих територій України та протидії агресору.

За даними Міністерства фінансів України основні видатки державного бюджету в 2023 році виглядають наступним чином:

#### Видатки державного бюджету України (функціональна класифікація) в 2023 р. (млн. грн.)

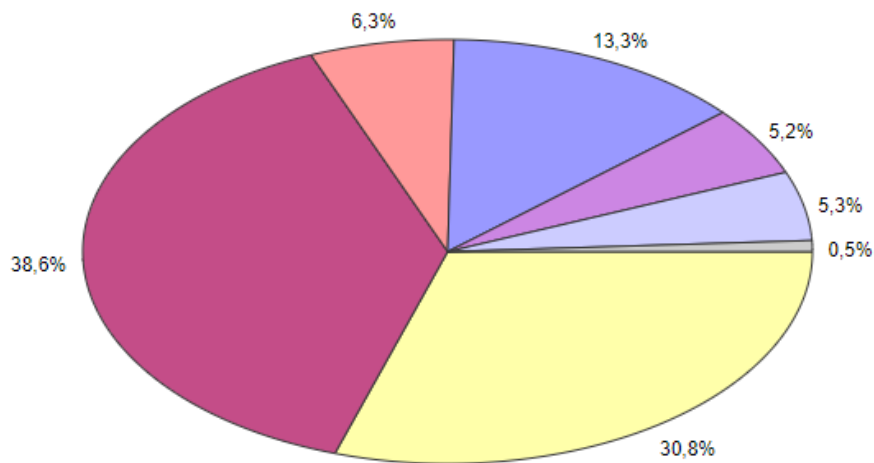
на 1.01.2024	Код бюджетної класифікації	Видатки	
Усього		4014418,1	100.00%
Загальнодержавні функції	0100	296139,1	7.38%
Оборона	0200	2097620,5	52.25%
Громадський порядок, безпека, судова влада	0300	574614,6	14.31%
Економічна діяльність	0400	134307,6	3.35%
Охорона навколишнього середовища	0500	5202,5	0.13%
Житлово-комунальне господарство	0600	8369,4	0.21%
Охорона здоров'я	0700	179258,2	4.47%
Духовний та фізичний розвиток	0800	11817,7	0.29%
Освіта	0900	60452,2	1.51%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1000	469251,2	11.69%
Міжбюджетні трансферти	0180	177385,2	4.42%

Структура видатків Державного бюджету України на 01.01.2024 за найбільш вагомими показниками, якщо розглядати їх функціональну класифікацію виглядає наступним чином:



- загальнодержавні функції
- оборона
- громадський порядок, безпека, судова влада
- економічна діяльність
- охорона здоров'я
- освіта
- соціальний захист та соціальне забезпечення
- міжбюджетні трансферти
- інше

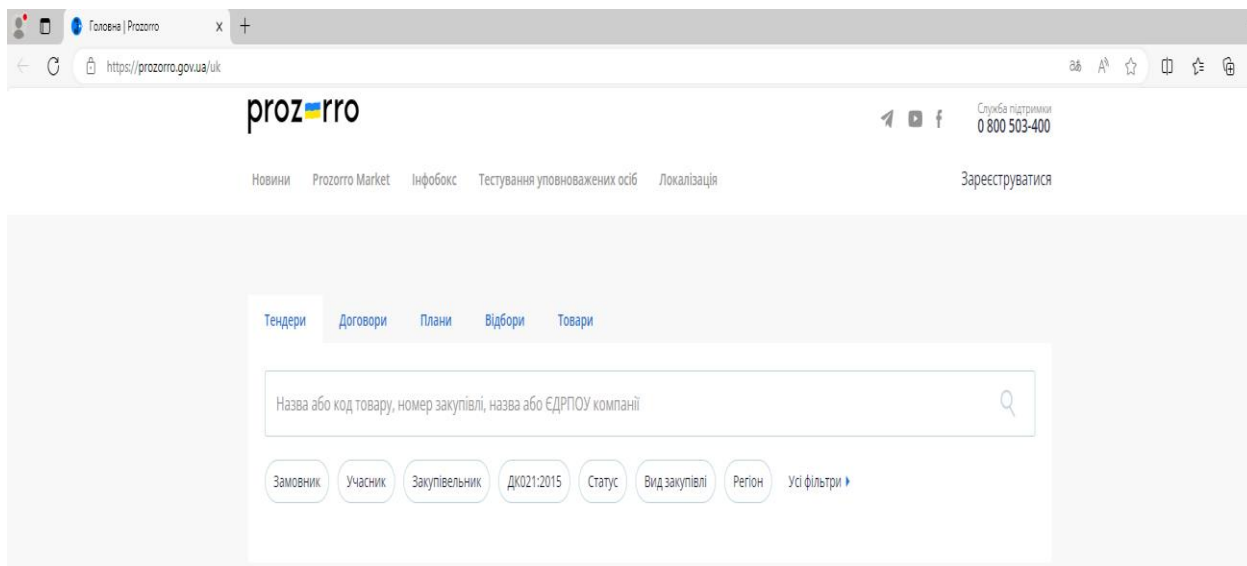
Структура видатків Державного бюджету України на 1.01.2024 за найбільш вагомими показниками (економічна класифікація):

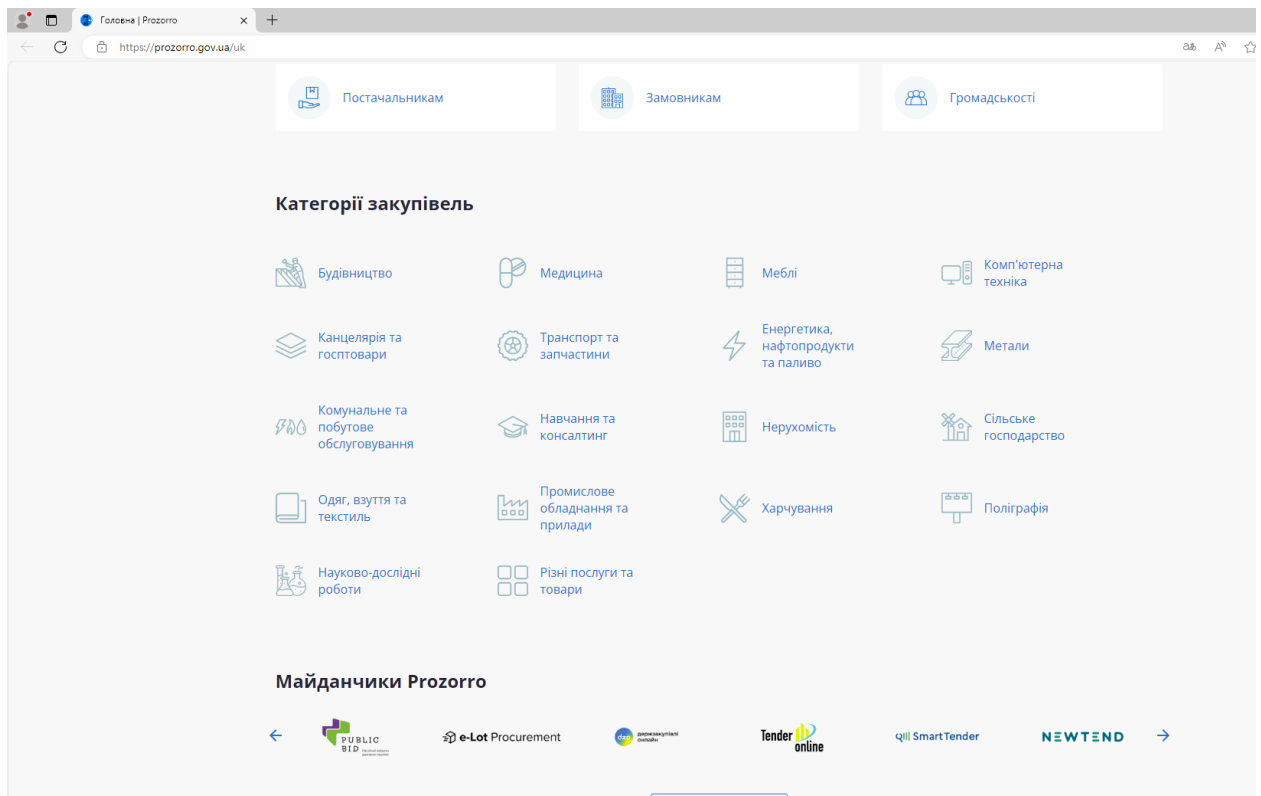


- оплата праці і нарахування на заробітну плату
- використання товарів та послуг
- обслуговування боргових зобов'язань
- соціальне забезпечення
- капітальні видатки
- поточні трансферти
- інше

З 2016 року в Україні запрацювала система електронних закупівель «Prozorro» - онлайн платформа, де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу приймають участь в даних тендерах, змагаючись з метою отримати для виконання дані замовлення, поставити державі товари, виконати роботи та послуги за рахунок оплати державними (бюджетними) коштами. Безумовно, можливість отримати доступ до бюджетного фінансування, призвела до того, що окремі особи будуть намагатись заволодіти цими коштами, що призводить до вчинення корупційних правопорушень при проведенні державних закупівель та інших супутніх кримінальних правопорушень, які були нами розглянуті раніше.

У системі «Prozorro» можна знайти інформацію про тендери певної бюджетної установи — опис предметів закупівель, ціни, список учасників, відомості про перебіг торгів і супровідну документацію. Адміністратором системи є державне підприємство «Прозорро», підпорядковане Міністерству економіки України. Усі дані системи «Prozorro» відкриті та доступні для використання і поширення через API.





Перед подальшим більш детальним розглядом інформації про державні закупівлі, їх проведення та можливі порушення з боку сторін, необхідно зупинитись безпосередньо на термінах та визначеннях, які будуть подальшому зустрічатись:

- **уповноважена особа (особи)** - службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель згідно з цим Законом на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту);
- **виконання договору про закупівлю** - надання забезпечення виконання зобов'язань учасником перед замовником за договором про закупівлю;
- **забезпечення тендерної пропозиції** - надання забезпечення виконання зобов'язань учасником перед замовником, що виникли у зв'язку з поданням тендерної пропозиції/пропозиції, у вигляді такого забезпечення, як гарантія;
- **замовники** - суб'єкти, визначені згідно із ст. 2 Закону України

«Про публічні закупівлі», які здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до цього Закону;

- **конкурентна процедура закупівлі** (далі - тендер) - здійснення конкурентного відбору учасників за процедурами закупівлі відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу;

- **моніторинг процедури закупівлі** - аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель;

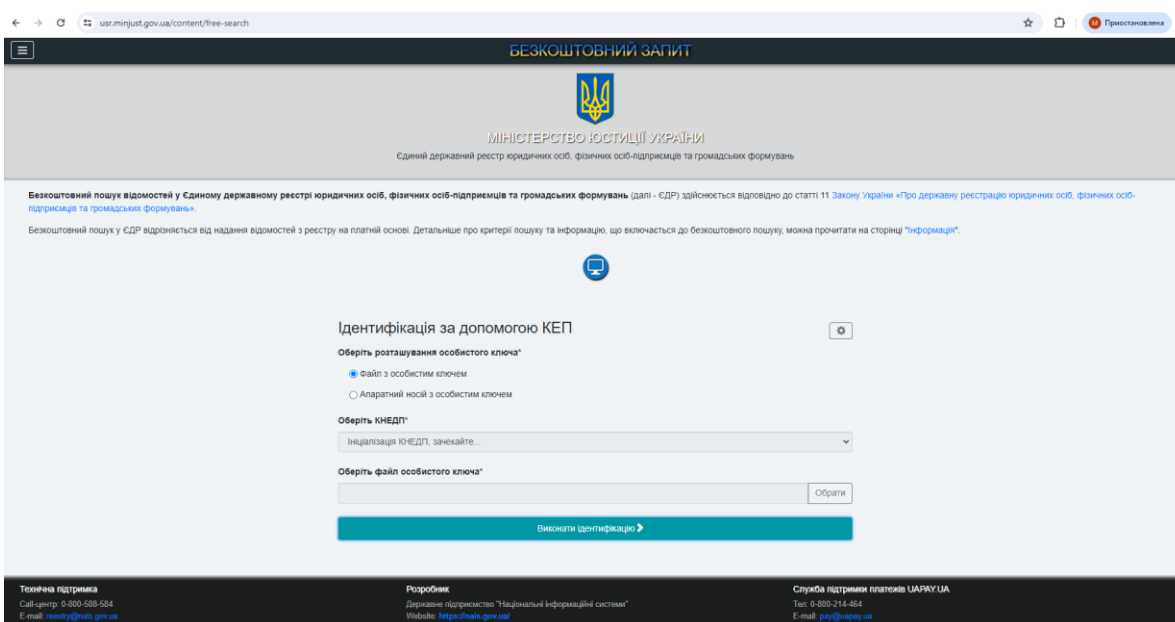
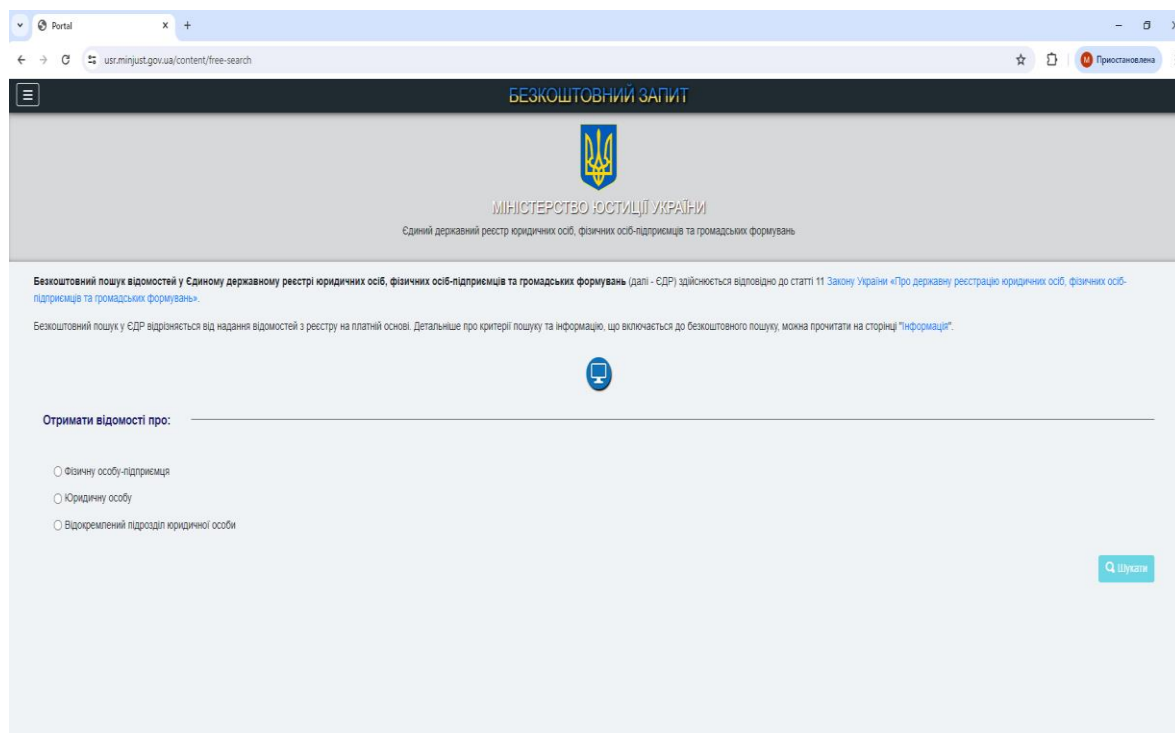
- **найбільш економічно вигідна тендерна пропозиція/пропозиція** - тендерна пропозиція/пропозиція, що визнана найкращою за результатами оцінки тендерних пропозицій/пропозицій відповідно до ст. 29 Закону України «Про публічні закупівлі».

**Перелік ресурсів для пошуку інформації  
про публічні закупівлі в мережі Інтернет**

1. <https://prozorro.gov.ua> – офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України
2. <https://edata.gov.ua/> – єдиний веб-портал використання публічних коштів
3. <https://www.007.org.ua> – «Пошуково-аналітична система .007» – це web-ресурс на основі відкритих даних про використання публічних коштів.
4. <https://clarity-project.info/edrs> – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання
5. <https://usr.minjust.gov.ua> – безкоштовний пошук відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
6. <https://public.nazk.gov.ua> – проект має на меті спростити подання публічними службовцями їх декларацій майнового стану, доступ до них та їх перевірку.
7. <https://opendatobot.ua> – використовує виключно публічну інформацію.

В Україні створено Єдиний державний реєстр юридичних осіб,

фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search>) допоможе дізнатися детальну інформацію про учасників закупівель — їхні дати реєстрації, види економічної діяльності, адреси, контактні дані, відомості про засновників компаній, чи не перебуває суб'єкт господарювання у стані припинення або банкрутства. Відповідальним за публікацію цих даних є Міністерство юстиції України.





Після початку повномасштабного вторгнення РФ Міністерство юстиції обмежило доступ до відкритого реєстру та припинило його публікацію у форматі відкритих даних. Якщо на компанію або її засновника накладено санкції, то їй заборонено брати участь у державних закупівлях. Рішення щодо застосування санкцій ухвалює Рада національної безпеки та оборони (РНБО), запроваджують його указом Президента. Відповідні укази потім публікують на сайті Офісу Президента. Національне агентство з питань запобігання корупції вже веде подібний ресурс за власною ініціативою. Його дані відкриті та доступні для використання через API – (Головна база даних про санкції накладені через напад росії | Війна і санкції ([nazk.gov.ua](http://nazk.gov.ua))).

За допомогою даних, що містяться у системі «Prozorro», вивчивши інформацію про проведення того чи іншого тендеру можна виявити наступну інформацію про:

- товари та послуги, які були закуплені за завищеними цінами. Можна виявити, що певний державний орган купив щось за ціною, значно вищою за середньоринкову. Це означає, що бюджетні кошти під час цієї закупівлі могли бути використані неефективно. Такі тендери варто ретельно перевіряти, адже під час їх проведення могли бути й інші корупційні ризики — наприклад, компанія-переможець якимось чином пов'язана із державним посадовцем;

- прописані замовником дискримінаційні вимоги під певного учасника у тендерній документації чи дискваліфікував його конкурентів із надуманих причин. При вивченні тендерної документації можна виявити, що замовник вимагає, щоб товар, послуга чи постачальник мали якусь, часом неважливу, особливість. Як приклад — під час тендерів на реконструкцію футбольних полів державні органи вимагали, щоб штучна трава обов'язково була «кучерявою». [14] Таке покриття випускав лише один завод, тому участь інших компаній у закупівлях була штучно обмежена. Інколи дискримінаційних вимог може не бути безпосередньо у документації, але замовник дискваліфікує певних учасників з надуманих причин — відсутність

незначних довідок, непрономеровані сторінки документів тощо.

- замовник спеціально поділив предмет закупівлі, щоб уникнути відкритого тендеру. Якщо сума закупівлі не перевищує певного порогу (під час дії воєнного стану це 100 тисяч гривень, а до повномасштабного вторгнення поріг був 50 тисяч гривень), її можна провести без тендеру — самостійно обрати підрядника й опублікувати у системі “Prozorro” лише повідомлення про укладений договір. Часом недобросовісні замовники спеціально «дроблять» кількість товару чи обсяг робіт, щоб уникнути відкритих торгів і віддати поставку «своїм» компаніям або підприємцям. На період воєнного стану Кабінет Міністрів дозволив укладати прямі контракти на товари та послуги вартістю до 100 тисяч, послуги з поточного ремонту до 200 тисяч і роботи до 1,5 млн гривень. А також взагалі не публікувати у системі Prozorro договорів до 50 тисяч гривень. Тому на цей час недобросовісні замовники можуть «дробити» предмет закупівель на різні допорогові суми і для того, щоб уникнути відкритих торгів, і щоб взагалі не публікувати інформації в системі публічних закупівель. Останнє порушення вам допоможе виявляти Єдиний вебпортал використання публічних коштів;

- замовник уникає відкритих торгів чи приховує інформацію ,зловживаючи винятками на період воєнного стану;

- участь у тендерах беруть пов’язані між собою компанії чи так звані «спаринг - партнери». Під час дослідження учасників закупівлі може виявитися, що вона відбулася в умовах фіктивної конкуренції. На це вказує пов’язаність компаній — якщо вони зареєстровані за однією адресою або мають спільні контактні дані, їхніми засновниками є одні й ті самі люди чи родичі. Другий випадок — так зване «спаринг - партнерство»: коли фірми прямо чи опосередковано не пов’язані між собою, але регулярно спільно беруть участь у тендерах, одночасно завантажують документи і демонструють мінімальний відсоток торгу. Це також може свідчити про їхню змову між собою;

- на учасника чи переможця тендеру накладені санкції. Часом

компанія чи її засновник можуть бути не просто пов'язаними з РФ, а вже навіть перебувати під санкціями за доведені випадки спонсорювання війни. Потрапити під санкції можуть не лише росіяни чи білоруси, а й компанії чи громадяни України та інших держав, які співпрацюють з агресором. Укладати контракти з ними заборонено законом. Тому обов'язково перевіряти учасників закупівель та засновників цих компаній у санаційному реєстрі НАЗК.

Для проведення аналізу державних закупівель через систему «Prozorro» необхідно провести наступні дії:

1. Знайти закупівлю, яку необхідно проаналізувати. Для цього необхідно ввести у пошуковому полі ключові слова, за якими хочете знайти закупівлю — її предмет (наприклад, «бензин» або «ремонт дороги»), назву чи код ЄДРПОУ компанії-учасника. За потреби тендери можна шукати або уточнювати пошук за допомогою фільтрів:

➤ → «Замовник» — дозволяє знайти закупівлі певної державної чи комунальної установи. Для цього натисніть на цю кнопку і введіть назву чи код ЄДРПОУ організації;

➤ → «Учасник» — майже аналогічний попередньому фільтр, який допомагає знайти закупівлі, в яких брала участь певна компанія чи підприємець;

➤ → «ДК 021:2015» — допоможе легко знайти певний різновид товару за його кодом у Єдиному закупівельному словнику. Наприклад, якщо ви просто напишете у пошуковому полі ключове слово «вугілля», то отримаєте тендери, за якими закуповували кам'яне вугілля, деревне та навіть активоване. Тому якщо шукаєте конкретний вид — натисніть на цей фільтр і введіть у випадному вікні його код, якщо він вам відомий, або почніть писати назву і оберіть різновид зі списку;

➤ → «Статус» — допомагає знайти закупівлі, які перебувають на певному етапі: ухвалення або розгляду пропозицій, кваліфікації переможця, завершені чи які не відбулися;

➤ → «Вид закупівлі» — тут ви можете обрати певний різновид закупівлі: відкриті торги, спрощені чи допорогові закупівлі, закупівлі без використання електронної системи;

➤ → «Регіон» — щоб побачити тендери, які відбуваються у вашій області; → «Очікувана вартість» — тут ви можете задати мінімальну та максимальну ціну товарів, робіт і послуг;

➤ → «Дата» — за допомогою цього фільтру можна знайти закупівлі, які відбулися у потрібний вам період часу;

➤ → «Обґрунтування» — у цьому пункті можна відфільтрувати спрощені закупівлі, закупівлі для потреб Української Визвольної Війни чи для запобігання коронавірусу COVID-19, а також закупівлі, які відбулися за допомогою е-каталогів (детальніше, що це таке, ви можете дізнатися в інструкції на інформаційному ресурсі ДП «Прозорро»).

2. Перевірити, чи замовник спеціально не поділив предмету закупівлі, щоб уникнути відкритих торгів;

3. Проаналізувати, чи не зловживає замовник винятками на період воєнного стану;

4. Перевірити тендер на наявність дискримінаційних вимог;

5. Встановити, чому було замовником відмовлено учасникам, які не перемогли у тендері;

6. Проаналізувати ціну, за якою державним органом було закуплено товар чи послугу;

7. Дослідити учасників тендеру.

Працівники органів Національної поліції України при здійсненні дій щодо виявлення корупційних ризиків під час проведення державних закупівель та захисту державних коштів від злочинних посягань можуть використовувати наступний алгоритм дій:

1. Встановити ЄДРПОУ Замовника та учасників (переможця) процедури закупівлі через реєстри або бази даних, які були розглянуті раніше. Наприклад «Clarity Project» дозволяє виконати майже весь процес

аналізу державного тендеру в межах однієї платформи. Розділ «Закупівлі» містить необхідний для вивчення тендер, при цьому «Clarity Project» пропонує багато додаткових пошукових фільтрів, яких немає у системі «Prozorro»:

➤ → «Статус учасника» — дозволяє відфільтрувати тендери, у яких певна компанія не просто брала участь, а саме перемогла чи була дискваліфікована.

➤ → «Причина дискваліфікації» — можна обрати підставу, на основі якої компанію усунули від участі в закупівлі.

➤ → «Фінансування» — тут ви можете обрати, чиїм коштом фінансувалася закупівля: з державного чи місцевого бюджету, за рахунок кредиту від міжнародних фінансових організацій, за донорські кошти тощо.

➤ → «Скарги» — дозволяє знайти тендери, на порушення під час яких скаржилися в Антимонопольний комітет.

➤ → «Ризики» — якщо натиснете на цю кнопку, то зможете обрати із випадного списку різноманітні параметри, які вказують на ризикованість закупівлі. Наприклад, хтось із учасників є у «чорному списку АМКУ», у стані припинення чи банкрутства, компанія згадується у деклараціях топ чиновника тощо.

2. Проаналізувати за схожістю адреси розташування підприємств-учасників закупівлі, із метою отримання інформації чи не виступає засновником/кінцевим бенефіціарним власником (контролером) одна і та ж особа.

3. Перевірити у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні (або пов'язані з корупцією) правопорушення, відомості про службову (посадову) особу учасника процедури закупівлі, яку уповноважено бути учасником, представляти його інтереси під час проведення процедури закупівлі; фізичну особу, яка є учасником, щодо її притягнення згідно із законом до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією (<https://corruptinfo.nazk.gov.ua>).

4. Здійснити перевірку тендерної пропозиції, що подається учасником конкурентної процедури закупівлі або учасника, який бере участь у переговорній процедурі, на предмет того, що така особа може бути пов'язаною з іншими учасниками процедури закупівлі, зокрема, із уповноваженою особою або з керівником замовника.

5. Проаналізувати договір (додатки до договору), укладений між Замовником та Підрядником згідно предмета закупівлі.

6. Ознайомитись із видатками Замовника, здійсненими на розрахунковий рахунок підрядника відповідно до договору (<https://spending.gov.ua/new> або <https://www.007.org.ua> У графі «Призначення платежу» віднайти інформацію про договір (номер договору), за яким здійснено видатки та інформацію про платіжні доручення.

7. Здійснити порівняльний аналіз між ціною договору і фактично сплаченими коштами на розрахунковий рахунок підрядника за договором із метою встановлення відомостей щодо процентного співвідношення виконання будівельних робіт.

З метою перевірки обсягу виконаних робіт на об'єкті будівництва за які сплачено кошти та законності їх перерахування на розрахунковий рахунок підрядника, необхідно направити запити Замовнику та/або Підряднику з вимогою отримання необхідних документів, а саме:

- 1) договір підряду;
- 2) дефектні акти;
- 3) робочий проект із змінами та додатками по договору, експертні звіти;
- 4) акти Ф КБ-2в, Ф КБ-3, рахунки – фактури, платіжні доручення, накладні на ТМЦ, довіреності на отримання ТМЦ, договори відповідального зберігання ТМЦ, акти приймання-передачі, товарно-транспортні накладні;
- 5) локальні кошториси (кошториси, підсумкова відомість ресурсів, договірна ціна, пояснювальні записки, довідки про вартість виконаних будівельних робіт);
- 6) декларації про початок виконання будівельних робіт (капітального

ремонту чи реконструкції) за вказаним об'єктом, видані органом державного архітектурно-будівельного контролю;

7) дозvoli на виконання будівельних робіт (капітального ремонту чи реконструкція) за вказаною адресою, видані органом державного архітектурно-будівельного контролю;

8) статут підприємства, накази про призначення на посади та посадові інструкції осіб, які підписом засвідчували достовірність відомостей зазначених в актах Ф КБ-2в (акти здачі-прийняття будівельних робіт) тощо.

При виявленні ознак кримінального правопорушення з боку осіб, що здійснюють державні закупівлі, працівник поліції зобов'язаний:

- скласти рапорт на ім'я начальника у якому зазначити обставини вчинення кримінального правопорушення із посиланням на джерела;
- зазначені матеріали не пізніше 24 годин із моменту реєстрації ЄО, необхідно надіслати до органу досудового розслідування (органу (підрозділу) поліції) для внесення відповідних відомостей до ЄРДР в порядку ст. 214 КПК України. Такі матеріали складаються із рапорту про виявлене кримінальне правопорушення, документів, що підтверджують наявність обставин вчинення кримінального правопорушення та супровідного листа, за яким уповноважений працівник надсилає зібрані матеріали до органу досудового розслідування.

Подальшому до таких матеріалів під час проведення досудового розслідування в разі необхідності додаються матеріали, які характеризують безпосередньо осіб, що приймали участь у вчиненні кримінального правопорушення, сприяли своїми діями для його вчинення тощо.

Обліки, за допомогою яких можна отримати інформацію щодо особи, яка причетна до вчинення корупційних дій під час проведення державних закупівель в період воєнного стану:

Джерела отримання інформації відносно вказаних категорій осіб, їх близьких, родичів, майна, «законних» джерел доходів, які також можуть бути прикриттям або використовуватись в злочинній діяльності

Обліки Національної поліції України

Державний реєстр обтяжень нерухомого майна

Державний реєстр актів цивільного стану

Єдиний реєстр довіреностей

Реєстр речових прав на нерухоме майно

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань

Система Державної прикордонної служби Аркан

Модуль аналітики тендерних закупівель

Єдиний державний реєстр судових рішень

Єдиний державний реєстр МВС України

реєстр Державного підприємства «Національні інформаційні системи»

реєстр Державної міграційної служби України



## ВИСНОВОК

Закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб територіальних громад або держави за численними дослідженнями відносять до сфер з високим рівнем корупційних ризиків. Завдяки закупівельній реформі в Україні процедури закупівлі переважно здійснюються в електронній формі через систему ProZorro, яка поливана забезпечити мінімізацію корупційних схем та визнана одною з кращих практик у світових рейтингах прозорості публічних закупівель. Водночас недобросовісні замовники та учасники закупівель знаходять можливість для зловживань наданими їм законом правами та прогалини й у цій системі. Корупція — це лише частина проблем закупівельної сфери: хоча неефективне і безвідповідальне витрачання коштів не завжди помітне, але втрати, що вони спричиняють державі і нам, її громадянам, є колосальними.

Вчинювані кримінальні правопорушення при здійсненні державних закупівель суттєво знижують ефективність використання державних коштів. В умовах військового стану та ведення боротьби з протидії агресору це створює велику небезпеку для держави, що полягає в недоотриманні коштів на першочергові потреби Збройних сил України, зведення оборонних споруд, відновлення пошкодженої інфраструктури, надання допомоги потерпілим громадянам тощо.

## ДОДАТКИ

### ОБОРОННА СФЕРА

У супроводженні: **63** КП;  
Проведено НСРД: **221** захід;  
Повідомлено підозр: **35** особам;  
Направлено до суду: **14** КП.



#### Бюджет на 2023 рік:

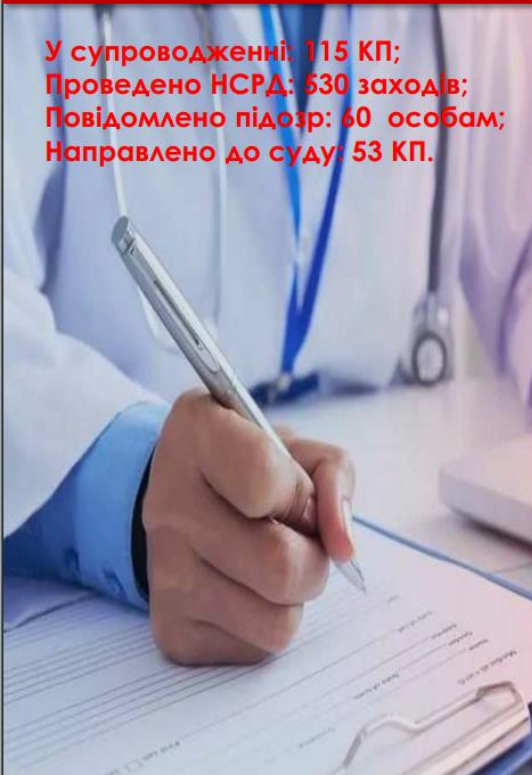
- Видатки МОУ – 1,1 трлн.грн
  - Закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки - 355 млрд. грн.

#### Пріоритетні напрями роботи

- Протидія злочинним проявам при державних закупівлях та постачанню матеріальних ресурсів для потреб ЗСУ.
  - постачання засобів індивідуального захисту;
  - речового майна та харчових продуктів;
  - паливно-мастильних матеріалів;
  - закупівля лікарських засобів та медичної техніки.
- Протидія злочинним проявам при зовнішньоекономічній діяльності («Укроборонпром»), («Укрспецекспорт»).
- Протидія злочинним при управлінні майном, ресурсами, в т.ч. (державних підприємств).
  - - лісове господарство;
  - - використання та розпорядження нерухомим майном та земельними ділянками;
  - - військово будівництво.

### МЕДИЧНА СФЕРА

У супроводженні: **115** КП;  
Проведено НСРД: **530** заходів;  
Повідомлено підозр: **60** особам;  
Направлено до суду: **53** КП.



#### Бюджет на 2023 рік:

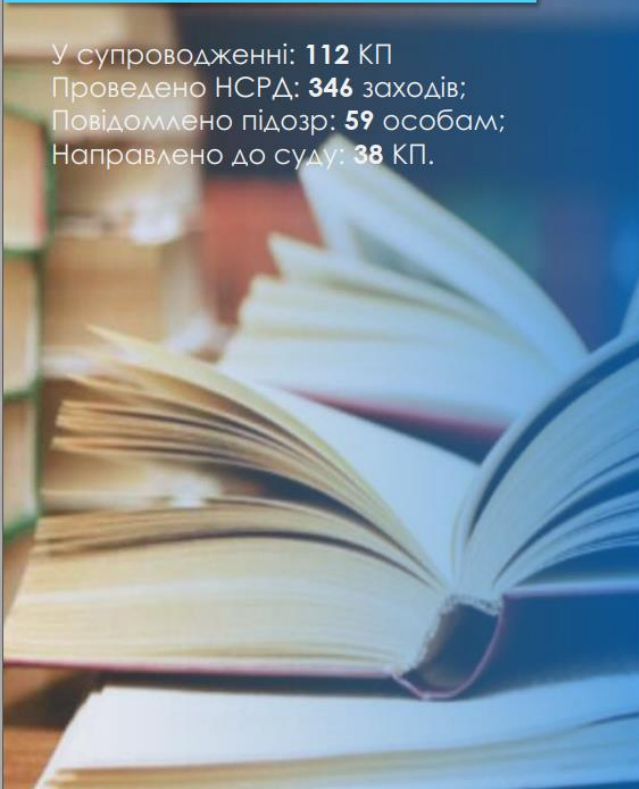
- Видатки МОЗ - 176,9 млрд. грн.
  - Державні гарантії медичного обслуговування населення - 142,9 млрд. грн.

#### Пріоритетні напрями роботи

- Припинення правопорушень під час проведення процедур публічних закупівель закладами охорони здоров'я України.
- Відпрацювання надавачів медичних послуг в частині достовірності поданих до НСЗУ звітів.
- Припинення правопорушень пов'язаних з оформленням удаваних послуг, дотримання вимог надавачами послуг.
- Припинення злочинних дій, пов'язаних із контрабандою та фальсифікацією лікарських засобів.
- Протидії схемним шляхам імпортування та завищення вартості медичних виробів (70% імпорту на суму близько 15 – 20 млрд. грн.);
- Контроль за ініційованими зміни **НП** до законодавства внаслідок яких очікувана щорічна **економія близько 4 - 6 млрд. грн.** від запровадженого референтного ціноутворення на лікарські засоби на основі європейських країн.

## ОСВІТНЯ СФЕРА

У супроводженні: **112** КП  
Проведено НСРД: **346** заходів;  
Повідомлено підозр: **59** особам;  
Направлено до суду: **38** КП.



### Бюджет на 2023 рік:

- Видатки МОН – **142,8** млрд. грн.
  - Субвенції – **90,3** млрд. грн.

### Пріоритетні напрями роботи

- Контроль за використанням освітніх субвенцій, а саме:
  - Облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти;
  - Відновлення парку шкільних автобусів
  - Видання і придбання підручників і посібників для учнів і вчителів;
- Відновлення зруйнованих/пошкоджених закладів освіти

## СОЦІАЛЬНА СФЕРА

У супроводженні: **111** КП;  
Проведено НСРД: **498** заходів;  
Повідомлено підозр: **62** особам;  
Направлено до суду: **26** КП.



### Бюджет на 2023 рік:

- Видатки Мінсоцполітики – **445,2** млрд. грн.
  - Субвенції – **185** млрд. грн.

### Пріоритетні напрями роботи

- Запобігання розтраті бюджетних та благодійних коштів, які виділяються на:
  - потреби внутрішньо-переміщених осіб;
  - соціальний захист дітей та сімей;
  - соціальний захист громадян, які потрапили в складні життєві обставини;
- Контроль за видатками, у тому числі пов'язаних із проведенням процедур публічних закупівель.
- Протидія злочинним проявам при здійсненні гуманітарного забезпечення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ю. Коломієць Публічні закупівлі в Україні під час війни: корупція, ризику та шляхи подолання. Кримінальне право та безпека бізнесу // режим доступу <https://www.juscutum.com/news/publiczni-zakupivli-v-ukrayini-pid-chas-viyni-korupciya-riziki-ta-shlyahi-podolannya>
2. Алгоритм дій працівників підрозділів стратегічних розслідувань при виявленні та документуванні кримінальних правопорушень щодо привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем: метод. рекомендації; кол. авт. Дніпро: ДДУВС, 2020. 40 с. С.6
3. Злочини пов'язані з корупцією, зловживання владою або службовим становищем. Методичні рекомендації, 5с. // <https://oda.od.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/zlochyny-povyazanyh-z-korupciyeyu-zlovzhivannya-vladoyu-abo-sluzhbovym-stanovyshhem.pdf>
4. Мега-Інфо – Юридичний портал №1 <http://mego.info/%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96>
5. Володимир Маркович «Кримінальна відповідальність за підроблення документів у сфері публічних закупівель в розрізі судової практики» // [https://radnuk.com.ua/praktyka\\_zakupivel/kontrol\\_ta\\_vidpovidalnist/kryminalna-vidpovidalnist-za-pidroblennia-dokumentiv-u-sferi-publichnykh-zakupivel-v-rozrizi-sudovoi-praktyky/](https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/kontrol_ta_vidpovidalnist/kryminalna-vidpovidalnist-za-pidroblennia-dokumentiv-u-sferi-publichnykh-zakupivel-v-rozrizi-sudovoi-praktyky/)
6. Відомості щодо основних видатків з бюджету України в 2023 році // <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2023/>
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
8. Презентація « Публічні закупівлі» // режим доступу <https://infobox.prozorro.org/upload/files/main/605/164/950d95126c75242ac818be17d95e7c9951.pdf>
9. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про

публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 №1178 // режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF/prin>.

10. Корупційні ризики в публічних закупівлях під час воєнного стану: рекомендації НАЗК // режим доступу [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky\\_zakupivli.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf) title="Kor ryzyky\_zakupivli"

11. «Про публічні закупівлі» Закон України, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89) // режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій» // режим доступу [rada.gov.ua/ae7a9573-d5d5-4935-b118-059b7833950a](https://zakon.rada.gov.ua/ae7a9573-d5d5-4935-b118-059b7833950a)

13. Електронна База даних санкцій застосованих після нападу росії на Україну // режим доступу <https://sanctions.nazk.gov.ua>

14. Кучерява трава: під завод Федерації футболу, яку очолює нардеп Павелко, створили бюджетну монополію // режим доступу [bihus.info/kucerava-trava-pid-zavod-federacii-futbolu-aku-ocolue-nardep-pavelko-stvorili-budzetnu-monopoliu/](https://bihus.info/kucerava-trava-pid-zavod-federacii-futbolu-aku-ocolue-nardep-pavelko-stvorili-budzetnu-monopoliu/)

15. Типові корупційні ризики у публічних закупівлях // режим доступу <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-u-publichnyh-zakupivlyah.pdf>

16. Надія Бігун «Як більш ефективно витратити бюджетні гроші під час держзакупівель?» // режим доступу <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/15/691534/>

17. Кримінально-процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88) // режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>