

Marko S.I., Soroka S.A. Classification typical investigative situations at the initial stage of preliminary investigation of crimes under art. 358 of Criminal Code of Ukraine

The article deals with issues concerning common investigative situations that arise at the initial stage of preliminary investigation of crimes related to counterfeiting of documents, stamps, seals and letterheads, their marketing or use. The varieties of investigative situations and features of the algorithm to solve them in order to optimize the process of investigation and crime prevention are also given.

Key words: *typical investigative situations, criminal offence, crime, pretrial investigation, documents, seals, stamps, forms.*

Стаття надійшла 14 лютого 2013 р.

УДК 343.351: 351.746.1

С.В. Нагачевський

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ

Розглядаються економіко-правові питання здійснення державних закупівель товарів, робіт й послуг.

Ключові слова: *товари, роботи, послуги, бюджетні кошти, тендер.*

Постановка проблеми. Однією з основних передумов для ефективної організації боротьби з економічною злочинністю у сфері державних закупівель товарів, робіт та послуг є знання співробітниками оперативних підрозділів особливостей функціонування даної сфери в умовах ринкових відносин. Як і будь-яка інша галузь, сфера державних закупівель, як показує проведене вибіркове дослідження, має багато особливостей, обумовлених структурно-місткими її елементами (цілі, завдання, функції, місце і роль у системі використання бюджетних коштів, принципи організації торгів, внутрішній документообіг при організації торгів тощо). Розкриття змісту названих елементів через призму предмета дослідження, на наш погляд, дозволяє показати сучасний стан вітчизняних державних закупівель товарів, робіт та послуг.

Стан дослідження. Серед зарубіжних досліджень, присвячених окремим аспектам організації тендерних процедур закупівель, можна

відзначити праці Л. Голдсмена, С. Гордона, С. Кристофано, Ф. Петера, Дж. Петерсена, Д. Р. Страчоти, У. Фостера та інших. Дослідженню інституту державних закупівель присвячено роботи вітчизняних економістів К.В. Кузнєцова, О.Н. Захарова, Н.В. Несторовича, В.В. Смирчинського, Н.Б. Ткаченка.

Правові основи і загальні принципи здійснення закупівель за державні кошти як однієї з форм державних видатків розглядаються у роботах спеціалістів у галузі господарського і фінансового права В.К. Адрєєва, Н.М. Артемова, Д.А. Бекерської, К.С. Вельського, Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, Т.С. Єрмакова, С.В. Запольського, Т.В. Конюхова, С.О. Ровинського.

Публікації у періодичних виданнях, що присвячені державним закупівлям, обмежуються вивченням їх окремих аспектів. Разом з тим у вітчизняній юридичній науці донині не проводилися комплексні дослідження інституту державних закупівель та його місця в системі господарського права.

Мета статті полягає в економічно-правовому аналізі державних закупівель товарів, робіт й послуг на сучасному етапі.

Виклад основних положень. Необхідно зауважити, що сфера державних закупівель товарів, робіт та послуг досліджується нами не лише як відносно самостійна економічна структура, а як *сфера, що виступає об'єктом злочинних посягань* з боку злочинних елементів, включаючи організовані злочинні формування. Представляється, що з цих позицій дану сферу слід розглядати не тільки як категорію економічну, але і як правову. Звідси виникає об'єктивна потреба її захисту від кримінального впливу.

Для того, щоб організувати оперативно-розшукову діяльність на належному рівні, співробітники ДСБЕЗ зобов'язані знати специфіку функціонування в умовах ринку сфери державних закупівель товарів, робіт та послуг. При цьому вони повинні вивчати на користь вирішення завдань боротьби з економічною злочинністю не тільки економіку названої сфери, але і права, які регулюють відносини, що виникають в ній. На думку автора, в цьому плані при розгляді проблем боротьби зі злочинністю в бюджетній сфері заслуговують на увагу рекомендації Л.П. Скалозуба, який, вдало поєднуючи питання економіки і права, веде мову про економіко-правову характеристику соціально-бюджетної сфери як об'єкт кримінально-правової охорони [1, с. 6–18].

У змістовному плані Л.П. Скалозуб та інші автори під цим поняттям розуміють особливості системи бюджетних відносин; державне

регулювання; законодавче закріплення сукупності державних закупівель; особливості організації державного і суспільного контролю за законністю і ефективністю використання державних коштів; кримінологічну оцінку; чинну правову основу державних закупівель товарів, робіт та послуг; правовий статус проведення торгів [1, с. 181].

Що ж до оперативної-економічної характеристики сфери (галузі) господарської діяльності, то, наприклад, І. Чиж у її змістовну частину включає всі елементи криміналістичної характеристики; технологію проведення господарських операцій в тій або іншій сфері; документальне оформлення цих операцій; кількісно-якісні сторони економічних процесів, їх тенденції і закономірності; економіко-правову і організаційно-правову характеристику галузі (сфери); види злочинів, що здійснюються на об'єкті, у сфері (галузі) господарської діяльності; способи їх здійснення; механізм здійснення злочинних дій; умови, що сприяють скоюванню злочинів; характеристику осіб, що їх зробили; особливості їх посадового стану [2, с. 311].

У структурі системи забезпечення соціального захисту державної власності значне місце відводиться державним бюджетним коштам, які виступають інструментом (засобом) перерозподілу національного доходу. За допомогою закупівель товарів, робіт та послуг державою вирішується двоєдине завдання: з одного боку, створюється реальна можливість забезпечення додатковими засобами пріоритетних сфер економіки, а з іншого – завдяки цим закупівлям розширюються соціальні послуги населення.

Сьогодні в Україні відсутня достатня економіко-правова база у сфері державних закупівель, чим і підтверджується актуальність проведення досліджень у цій галузі. Брак термінології і класифікації сприяє неправильному використанню понятійного апарату та призводить до помилок замовників при розробці тендерної документації й оцінки тендерних пропозицій, необґрунтованого вибору переможця торгів і укладання з ним договору. Таким чином, від рівня розвитку правового інституту закупівель за державні кошти безпосередньо залежить ефективність значної частини видатків бюджетної системи.

На відміну від зарубіжних країн, де правовому регулюванню державних закупівель відводиться одна з центральних позицій у бюджетному законодавстві та законодавстві, що регулює господарську діяльність, в Україні законодавство, яке регламентує державні закупівлі, так само як і взагалі законодавство, що регламентує порядок здійснення державних видатків, ще перебуває на стадії формування.

Ті процедури, які ми сьогодні називаємо тендерами, відомі світу вже достатньо давно. В Росії, наприклад, появу подібних до сучасного тендера процедур відносять до XVII–XVIII століть, допетровських часів. Під час революційних перебудов тендери припинили своє існування, оскільки основну частину великих підприємств було націоналізовано.

Поступово звичай проводити тендери зійшов нанівець, але вже у 80-х роках будівельна галузь почала активно використовувати підрядні торги. В той же час будівельні компанії брали участь навіть у міжнародних тендерах, хоча нормальної, ефективної конкурсної системи розміщення замовлень навіть для потреб держави на той час ще не було. Тільки на початку 90-х років, з розпадом СРСР, розпочалося формування цієї системи.

При здійсненні державних закупівель необхідно систематизувати знання щодо зарубіжного досвіду даної діяльності, особливо США та країн Європейського союзу [3, с. 329]. До речі, саму модель, структуру тендера було створено у Сполучених Штатах Америки.

У світовій практиці існує безліч класифікацій тендерів за різними ознаками.

Основними класифікаційними ознаками державних закупівель слід назвати модель закупівлі, класифікації за складом учасників, ступенем конкурентності, допустимістю змін конкурентних вимог, процедурою допуску до участі у тендері, географічним масштабом, предметом закупівлі, статусом учасника процедури закупівлі та джерелом фінансування.

Державні закупівлі в різних країнах побудовані на основі трьох моделей:

- централізованої (створюється централізований закупівельний орган, визначається номенклатура, обсяг продукції і коло замовників, для яких закуповується продукція);
- децентралізованої (можлива розподільча централізація в рамках галузевого відомства; дана модель передбачає, що закупівля здійснюється безпосередньо розпорядниками державних коштів);
- змішаної (одночасно застосовуються централізована і децентралізована моделі).

До переваг впровадження централізованої моделі здійснення державних закупівель слід віднести:

- суттєве зменшення вартості договору;
- скорочення витрат на організацію та проведення процедур державних закупівель;

– збільшення закупівельної спроможності центральних органів управління;

– посилення контролю за якістю товарів та послуг, дотримання стандартів, збереження навколишнього середовища;

– поліпшення управління договорами та покращення виконання постачальниками своїх договірних зобов'язань щодо післяпродажного обслуговування;

– зменшення витрат на підготовку і навчання персоналу та скорочення чисельності адміністративно-управлінського складу у сфері закупівельної діяльності;

– спрощення системи збору інформації про стан державних закупівель.

Перевагами децентралізованих способів організації закупівельної діяльності є:

– більша відповідність продукції вимогам і потребам замовників;

– скорочення можливостей для помилок, обумовлених великими масштабами закупівель;

– більші можливості для малого бізнесу брати участь у конкурентній боротьбі за контракти;

– підвищення рівня впливу постачальників на закупівельну діяльність замовників [4, с. 210; 5].

Сполучені Штати Америки – одна з країн, що має багатий досвід у сфері державних закупівель, особливо в частині їх інформаційного забезпечення. Законодавчу основу системи державних закупівель у США [6, с. 14; 7] становлять Правила закупівлі для федеральних потреб і Правила закупівель для потреб оборони (додаткові). Ці два нормативно-правові документи регламентують усю систему федеральних закупівель і відрізняються досить детальною розробкою принципів і процедур.

Одним із лідерів у галузі організації державних закупівель робіт і послуг, створення ефективних механізмів партнерства держави із приватним сектором є Великобританія. Прикладом тут служать механізми партнерства приватного й суспільного секторів (private public partnership) і приватна фінансова ініціатива (private financial initiative).

У Швейцарії [8] – країні з високорозвиненим, міжнародно-орієнтованим і відкритим ринком – державні закупівлі регулюються відповідно до конституційного розподілу повноважень. Федеральне законодавство регламентує закупівлі, які належать до компетенції федеральної влади. На рівні кантонів і місцевих органів влади діє кантональне,

міжкантональне та місцеве законодавство. Генеральна Угода про тарифи і торгівлю (ГАТТ) і Угода про державні закупівлі в рамках Всесвітньої торговельної організації є принципово важливими для Швейцарської системи держзакупівель. На федеральному рівні урядові закупівлі регулюються Законом про урядові закупівлі і Федеральним Указом «Про урядові закупівлі», Законом «Про створення Швейцарського «спільного ринку». Слід зазначити, що основні вимоги Міжнародних угод про закупівлі, укладених Швейцарією в рамках GPA, були імплементовані в національне законодавство.

В Японії [9] Закон про Держбюджет – це базовий закон, який регламентує складання бюджету, аудит, звітність, та описує загальні процедури з прок'юременту. Підписання Угоди про Державний Прок'юремент (GPA) не вимагало внесення суттєвих змін до цього закону, тому що в ньому вже був закладений принцип недискримінації іноземних постачальників. Змінам підлягали тільки нормативні положення Закону.

У Британському законодавстві й законодавстві ЄС [10] дотримуються вимог до інформаційного забезпечення закупівель, зокрема конкурсів. Відповідно до вимог Європейського Союзу [10] державні замовники й уповноважені ними організації, що здійснюють закупівлі, повинні обнародувати свої плани по закупівлях шляхом опублікування інформації про істотні характеристики необхідних поставок або послуг і про їхню орієнтовну вартість. У такій публікації необхідно вказати, на основі якої процедури буде обиратися постачальник. Постачальники, що залучають субпідрядників, повинні вказувати на це у своїх пропозиціях.

У світовій практиці застосовуються також механізми, що дозволяють уникнути подачі нереальних пропозицій. У Польщі та Новій Зеландії при проведенні конкурсів на поставку товарів, робіт і послуг для державних потреб також практикується вимога внесення застави.

Стосовно способів організації тендерів, слід відзначити, що у законодавстві Європейського Союзу [10] декларується можливість використання наступних механізмів організації закупівель для державних потреб. По-перше, це конкурсні закупівлі, які своєю чергою поділяються на відкриті, що передбачають можливість участі всіх зацікавлених постачальників і підрядників, і закриті, коли в тендері можуть брати участь лише спеціально запрошені постачальники й підрядники. При цьому можливі багатоступеневі процедури конкурсного відбору. По-друге, можуть використовуватися також переговорні процедури, які полягають в тому, що державний замовник надає консультації об-

раним підрядникам і проводить переговори про можливі умови контракту з одним або декількома підрядниками.

У Польщі [11] при організації закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб можна використати наступні процедури: відкриті тендери, закриті тендери, двоступінчасті тендери, переговори зі збереженням елементів конкуренції, закупівлі із запитом котирувань, закупівлі в одного постачальника. При цьому, коли закуповується робота, пов'язана із проектуванням і дизайном, може проводитися творчий конкурс. Основним способом закупівель у Польщі є відкритий тендер.

За загальним правилом заборонене також проведення переговорів замовника з потенційними постачальниками. Однак у випадках, коли без переговорів з потенційними постачальниками точно сформулювати вимоги до закупівлі неможливо (наприклад, при проведенні закупівель науково-дослідних робіт, робіт із проектування й дизайну в будівництві), проводиться двоступеневий конкурс (у практиці США [12] він іменується конкурсом з подачею пропозицій). У цьому випадку на першому етапі збираються первісні пропозиції без зазначення їхньої вартості, і державний замовник за результатами переговорів з їхніми подавцями уточнює вимоги до поставки. На другому етапі подаються остаточні заявки із зазначенням ціни, й відбувається відбір переможця.

Закупівля за державні кошти в Україні здійснюється за такими процедурами: відкритих торгів (відкриті торги є основною процедурою закупівлі); двоступеневих торгів; запиту цінових пропозицій; попередньої кваліфікації; закупівлі в одного учасника.

Відкритий тендер є основним способом конкурентних закупівель. У ньому можуть взяти участь всі постачальники, які діють відповідно до законодавства і відгукнулися на розповсюджене замовником оголошення про проведення процедури закупівлі. Зазвичай подібну інформацію можна знайти у спеціалізованих виданнях, у тому числі електронних. Замовник може розмістити її на спеціальному Інтернет-ресурсі. Крім того, оголошення можуть публікуватися в газетах, журналах й інших засобах масової інформації.

Як свідчить світова практика, двоетапний тендер може проводитись у декількох випадках:

- якщо замовник має намір проводити з постачальниками попередні переговори для виявлення можливості забезпечення виконання контракту;
- якщо відсутня можливість складання достатньо детальної технічної специфіки товарів або робіт і визначення характеристики

послуг, для чого потрібно спочатку вивчити ті пропозиції, які вже є на ринку;

- якщо закуповуються складні товари, послуги або роботи;
- якщо відбувається закупівля обладнання, технічні характеристики якого дуже швидко змінюються через неспинний розвиток науково-технічного прогресу, і замовник не може знати усі відомості про модернізацію.

На підставі означеного можна провести класифікаційний розподіл процедур закупівель за допустимістю змін конкурсних вимог: до одноетапних тендерів слід віднести процедури відкритих торгів зі зменшенням ціни, торги з обмеженою участю без проведення попередньої кваліфікації, запит цінкових пропозицій та процедуру закупівлі в одного учасника, а до двоетапних – процедуру редукування, торги з обмеженою участю з проведенням попередньої кваліфікації і двоступеневі торги. Існують твердження, що процедуру відкритих торгів можна віднести до двоетапних тендерів, якщо проводиться попередня кваліфікація учасників торгів [13, с. 92], але, відповідно до останньої редакції Закону про державні закупівлі, попередня кваліфікація учасників як перший етап застосовується лише при проведенні процедури торгів з обмеженою участю.

Висновки. Порядок регулювання та проведення державних закупівель в Україні відбувається шляхом здійснення тендерних торгів, проте відсутнє чітке регулювання нормативними актами процедури його проведення. Тому вкрай потрібно, щоб регулюванню державних закупівель було відведено одну з центральних позицій у бюджетному законодавстві та законодавстві, що регулює господарську діяльність.

1. Скалозуб Л.П. Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері / [Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Р. Сливенко, Т.В. Дудченко та ін.]. – К.: ДДСБЕЗ, 2009. – 427 с.

2. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В.В. Коваленко, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Атіка. – Т. 6. Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). – 1128 с.

3. Юдіцький О.Л. Захист вітчизняного товаровиробника при здійсненні державних закупівель: зарубіжний досвід / О.Л. Юдіцький // Держава і право: зб. наук. праць. – К.: Інститут ім. В.М. Корецького, 2011. – Вип. 51. – С. 329–331.

4. Петруненко Я.В. Теоретико-методологічні засади системи державних закупівель в Україні. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук.

праць / Я.В. Петруненко. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2008. – Вип. 38. – С. 209–306.

5. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.

6. Нестерович Н. Прокьюремент. Принципи організації закупки продукції для государственных нужд / Н. Нестерович // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». – М., 1998. – № 12. – С. 14–18.

7. Державні закупівлі в Сполучених Штатах Америки // за матер. Тетяни Кайдаш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua>.

8. Державні закупівлі у Швейцарії // за матеріалами Ігоря Бондара. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua>.

9. Державний прок'юремент у Японії // за матеріалами Інни Чорної. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.goszakupki.com.ua>

10. Корпоративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу // Наукові записки. 2005. – Вип. 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.library.tant.edu.ua/>.

11. Законодавство ЕС. Директиви Європарламенту и Европейской комиссии 93/37/ЕЕС и 97/52/ЕС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu.int>.

12. Пономарев В.В. Система конкурсных закупок в США / В.В. Пономарев // Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». – М., 1998. – № 12. – С. 10–13.

13. Кузнецов К.В. Конкурентнім закупки: торги, тендери, конкурси / К.В. Кузнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 368 с.

Нагачевский С.В. Экономико-правовая характеристика сферы государственных закупок товаров, работ и услуг

Рассматриваются экономико-правовые вопросы осуществления государственных закупок товаров, работ и услуг.

Ключевые слова: *товары, работы, услуги, бюджетные средства, тендер.*

Nahachevsky S.V. Economic and legal description of the sphere of public procurement of goods, works and services

Economic and legal problems of realization of public procurement of goods, works and services are considered in the article.

Key words: *goods, works, services, budgetary facilities, tender.*

Стаття надійшла 18 лютого 2013 р.