

УДК 343.973

**Близнюк Ігор Леонідович,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
головний науковий співробітник  
ДНДІ МВС України,  
м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

## **ВИДИ ТА СПОСОБИ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ТА ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРИ БУДІВНИЦТВІ, РЕКОНСТРУКЦІЇ, РЕМОНТІ ТА УТРИМАННІ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ**

*У статті розглядаються різновиди злочинів та інших правопорушень, що вчиняються при будівництві, реконструкції, ремонті та утриманні автомобільних доріг, наводиться класифікація цих злочинів. Зазначається, що найбільш розповсюдженими протиправними явищами у цій сфері є хабарництво (“відкати”) та розкрадання коштів під час будівництва автомобільних доріг шляхом недотримання технології та, відповідно, завищення вартості робіт. Наголошується, що у досліджуваній сфері переважають злочини проти власності, а саме привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. У статті також позначаються типові правопорушення у ході здійснення публічних закупівель при виконанні будівельно-ремонтних робіт у сфері дорожнього господарства.*

**Ключові слова:** будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг, дорожнє господарство, корупційні ризики, бюджетні кошти.

Транспортна інфраструктура належить до стратегічно важливих елементів державного та регіонального розвитку будь-якої країни, що передбачає зміцнення виробничих зв'язків між адміністративно-територіальними одиницями. Її стан та стан дорожнього господарства, зокрема, впливають на ефективність роботи всього виробничого сектору та соціальної сфери.

Україна має розгалужену мережу автомобільних доріг (169,5 тис. км) та уні-кальне географічне розташування, що могли б стати конкурентною перевагою національної економіки у зовнішньоекономічній діяльності, вантажних і пасажирських перевезеннях. Однак через критичну зношеність транспортної інфраструктури, незадовільний експлуатаційний стан понад 90 % автомобільних доріг загального користування – галузь автомобільно-дорожнього господарства перебуває у депресивному стані, незважаючи на те, що щороку поглинає багатомільярдні бюджетні асигнування на обслуговування. Серед основних причин критичної зношеності транспортної інфраструктури особливо виділяється незаконне використання бюджетних коштів.

Існування значної кількості програм у бюджетному процесі дорожнього господарства призводить до розпорошення фінансових ресурсів, що об'єктивно

ускладнює контроль за законністю використання бюджетних коштів. Крім того, централізований порядок розподілу коштів також значно ускладнює моніторинг цільового використання бюджетних коштів за відповідними державними програмами і містить потенційні корупційні ризики в фінансово-господарській діяльності головного розпорядника.

Разом із цим, Президентом України за підтримки уряду в 2020 р. було розроблено й запроваджено Національну державну програму “Велике будівництво”. У межах цієї програми анонсовано будівництво чи реконструкцію близько 6,5 тис. км автомобільних доріг загального користування. Однак у процесі виконання бюджетних програм та Національної програми “Велике будівництво” переважає найменш контрольований вид робіт – поточний ремонт, що створює умови для незаконного використання бюджетних коштів.

Замовники віддають перевагу проведенню поточного середнього ремонту через відсутність нормативної вимоги щодо обов’язковості виготовлення для такого ремонту проєктної документації та, відповідно, проведення її експертизи. При цьому не враховується, що поточний середній ремонт має дуже короткочасний ефект, оскільки спрямований на виправлення незначних пошкоджень окремих елементів автомобільних доріг.

Отже, за роки незалежності України у сфері фінансування дорожнього господарства України створилося сприятливе середовище щодо незаконного використання бюджетних коштів, що стало основним джерелом незаконного збагачення розпорядників, виконавців та отримувачів бюджетних коштів на різних рівнях.

Існуючий механізм фінансування дорожніх робіт передбачає застосування фінансово витратних (економічно необґрунтованих) технологій, що створює умови для вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів. До цього слід додати, що державні, галузеві, відомчі нормативні документи, що регулюють технології проведення дорожніх робіт, є застарілими та не відповідають вимогам сучасного розвитку транспортної інфраструктури.

При цьому злочини, пов’язані з незаконним використанням бюджетних коштів при будівництві реконструкції, ремонті та утриманні автомобільних доріг, мають високий та особливо високий ступінь латентності, що суттєво ускладнює їх виявлення, запобігання і припинення. Зазначена категорія злочинів вважається малодослідженою, а існуючий рівень методичних рекомендацій щодо їх виявлення та запобігання не відповідає сучасним запитам правоохоронних органів, тому доцільним є розгляд видів та способів учинення цих злочинів.

Упродовж 2015–2020 рр. сукупні видатки на проведення дорожніх робіт склали понад 250 млрд грн, при цьому за результатами перевірок ефективності й законності використання Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодором), його регіональними підрозділами та підпорядкованими підприємствами бюджетних коштів, виділених на виконання дорожніх робіт, регулярно виявляються кримінальні правопорушення і притягуються посадові особи до кримінальної відповідальності [1, с. 6]. За різними оцінками фахівців, від 10 до 30 % від виділених бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг незаконно використовуються, що заподіює шкоду бюджетам різних рівнів і становить загрозу економічній безпеці України [1, с. 6].

Криміналізація економічних процесів, що відбуваються в зазначеному секторі економіки, набула загрозливих масштабів. На сьогодні дорожнє господарство України є одним із найбільш сприятливих для злочинних посягань. Сфера будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг в Україні залишається занадто криміналізованою, рівень розкрадань бюджетних коштів досягає сотні мільйонів гривень на рік. Корупційна складова у цій сфері, за різними оцінками, становить від 20 до 60 % від виділених коштів із державного бюджету України [2, с. 244]. Наприклад, у 2019 р. правоохоронні органи оцінили корупційну складову, що закладена у вартість ремонту та утримання автомобільних доріг, на рівні 10–15 % [3, с. 13]. В абсолютних цифрах така частка може становити близько 10–15 млрд гривень (з розрахунку, що у 2020 р. на цю сферу в Україні було передбачено фінансування близько 100 млрд гривень) [3, с. 13].

При цьому офіційна статистика правоохоронних органів не відповідає дійсності, оскільки більшість таких злочинів мають латентний характер. За даними засобів масової інформації, приблизно п'ята частина всіх грошей, що виділяються в Україні на будівництво доріг, осідає в приватних кишнях [4, с. 73].

Найбільш розповсюдженими протиправними явищами є хабарництво (“відкати”) та розкрадання коштів під час будівництва шляхом недотримання технології та відповідно завищення вартості робіт.

Злочинна діяльність у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг має свою специфіку, що полягає у систематичному вчиненні різноспрямованих злочинів із корисливих мотивів службовими особами головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників нижчих рівнів, посадовими особами підприємств-генеральних підрядників та субпідрядників, працівниками контролюючих і правоохоронних органів.

У більшості випадків розпорядником, виконавцем та одержувачем коштів є суб'єкти, які належать до структури Укравтодору або ж підпорядкованих чи пов'язаних з ним відомств. Розподіл, використання та управління коштами одним суб'єктом містить ризики незаконного використання бюджетних коштів, у тому числі в інтересах окремих суб'єктів господарювання.

Узагальнюючи, слід наголосити, що злочини, які вчиняються під час виконання дорожніх робіт, зокрема у процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, належать до класу злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Злочини, які вчиняються при формуванні, розподілі, виконанні та здійсненні контролю за виконанням бюджету в сфері дорожнього господарства, кваліфікуються за різними статтями КК України, оскільки спеціальних кримінально-правових норм, що встановлюють відповідальність за незаконне використання бюджетних коштів саме під час виконання дорожніх робіт, немає. Злочини, які вчиняються під час виконання дорожніх робіт, зокрема у процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, та які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як правило, кваліфікуються за такими статтями КК України: ст.ст. 175 (ч. 2) (невиплата заробітної плати чи інших установлених законом виплат, вчинена внаслідок нецільового використання коштів, призначених для цієї виплати), 191 (“Привласнення, розтрата майна або

заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем”), 210 (“Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням”), 211 (“Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону”), 222 (“Шахрайство з фінансовими ресурсами”), 364 (“Зловживання владою або службовим становищем”), 366 (“Службове підроблення”), 367 (“Службова недбалість”), 368 (“Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою”) КК України.

Незаконне використання бюджетних коштів при будівництві, реконструкції, ремонті та утриманні автомобільних доріг представлено такими злочинами, як:

- злочини проти власності, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів;
- злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів;
- інші злочини, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів.

При цьому у досліджуваній сфері переважають злочини проти власності, а саме привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ст. 191 КК України). При кваліфікації злочинних дій стаття 191 КК України, як правило, інкримінується в сукупності з іншими складами злочинів (зокрема зі ст.ст. 358, 364, 366, 367 КК України). Встановлені тенденції відображають особливості вчинення зазначених злочинів, які часто супроводжуються підробленням офіційних документів, печаток, бланків, актів фінансової звітності тощо. У окремих випадках дії винних осіб кваліфікуються як шахрайство (ст. 190 КК України).

Наступними за поширеністю у структурі досліджуваної злочинності є злочини в сфері службової діяльності, а саме: службове підроблення (ст. 366 КК України); зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); службова недбалість (ст. 367 КК України).

Наведений структурний розподіл щодо злочинів, що вчиняються при будівництві, реконструкції, ремонті та утриманні автомобільних доріг, відображає характер і спрямованість цих злочинів, які вчиняються у зв’язку з реалізацією організаційно-управлінських та адміністративно-господарських повноважень службовими (посадовими) особами розпорядників, одержувачів бюджетних коштів і виконавців дорожніх робіт.

До найбільш поширених способів учинення злочинів у процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг відноситься заволодіння бюджетними коштами:

- а) шляхом зловживання службовими особами своїм службовим становищем;
- б) шляхом службового підроблення (документів, печаток, штампів, підписів уповноважених осіб тощо);
- в) шляхом використання завідомо підроблених офіційних документів (бланків, листів, дозволів, сертифікатів та ін.);
- г) шляхом нецільового використання бюджетних коштів;

г) шляхом обману або зловживання довірою.

Так, одним з основних способів вчинення злочинів у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг є службове підроблення. Як правило, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів складають, видають завідомо неправдиві офіційні документи або ж вносять до офіційних документів завідомо неправдиві відомості. Другим за поширеністю способом вчинення цих злочинів є невиконання або неналежне виконання службових обов'язків уповноваженими особами розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Найбільш часто незаконне використання бюджетних коштів при будівництві, реконструкції, ремонті та утриманні автомобільних доріг вчиняється на етапі використання виділених бюджетних асигнувань, ніж на етапі розподілу бюджетних коштів. Тобто етап використання бюджетних коштів є найбільш вразливим перед іншими злочинними посяганнями у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг. Другим за вразливістю є етап розподілу бюджетних коштів, а також контроль за законністю використання бюджетних коштів у досліджуваній сфері.

Відповідно до звіту Державної аудиторської служби України щодо державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Укравтодором в 2018 р. практично у кожній області України встановлено випадки неефективного та нераціонального використання коштів, а також неналежного виконання ремонтно-будівельних робіт, завищення вартості виконаних ремонтно-будівельних робіт тощо. Контрольними заходами у кожній, без винятку, обласній службі автомобільних доріг (САД) було виявлено фінансових порушень, загальна сума яких склала майже 190 млн грн, з яких понад 130 млн грн – порушення, безпосередньо пов'язані із виконанням дорожніх робіт [5].

До основних злочинних схем, які реалізуються у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, належать: завищення цін; маніпулювання з тендерною документацією та процесом закупівлі; створення штучної кредиторської заборгованості; використання фірм з ознаками фіктивності.

Так, аналіз практичної діяльності щодо протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг, засвідчив, що значна кількість таких злочинів вчиняється під час проведення державних закупівель особами, які входять до складу комітету з конкурсних торгів. Як правило, злочинні дії цих осіб підпадають під кваліфікацію таких норм Кримінального кодексу України, як: “Шахрайство з фінансовими ресурсами” (ст. 222 КК України); “Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем” (ст. 191 КК України); “Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів” (ст. 358 КК України); “Зловживання владою або службовим становищем” (ст. 364 КК України); “Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги” (ст. 365-2 КК України); “Службове підроблення” (ст. 366 КК України); “Службова недбалість” (ст. 367 КК України); “Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою” (ст. 368 КК України); “Незаконне збагачення” (ст. 368-2 КК України); “Підкуп

особи, яка надає публічні послуги” (ст. 368-4 КК України); “Пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі” (ст. 369 КК України).

Зведені відомості про встановлені Рахунковою палатою у 2019 р. порушення законодавства при виконанні будівельно-ремонтних робіт у сфері будівництва, реконструкції та ремонту доріг, зокрема у процесі публічних закупівель, за регіонами України представлені у табл. 1.

Таблиця 1

**Зведені відомості про встановлені Рахунковою палатою у 2019 р. порушення законодавства з питань містобудівної діяльності, публічних закупівель та ведення бухгалтерського обліку при виконанні будівельно-ремонтних робіт у сфері будівництва, реконструкції та ремонту доріг у розрізі перевірених областей України**

Область	Порушення законодавства з питань		
	містобудівної діяльності	публічних закупівель	ведення бухгалтерського обліку
<i>Разом по областях, де проведено аудит</i>	362,4	667,8	120,3
Житомирська	203,9	94,4	0,7
Кіровоградська	37,0	87,0	0,04
Київська	41,2	–	113,0
Луганська	26,2	35,6	4,1
Миколаївська	2,4	191,1	1,6
Полтавська	21,3	126,7	0,9
Тернопільська	25,1	120,2	–
Черкаська	5,3	12,8	–

Найбільш типовими правопорушеннями (не кримінальними) при виконанні будівельно-ремонтних робіт у сфері будівництва, реконструкції та ремонту доріг є:

1) *недотримання державних будівельних норм і галузевих нормативів:*

- *незатвердження титулів будівництва.* Титул об'єкта визначає основні техніко-економічні показники об'єкта будівництва і такі відомості: найменування та місцезнаходження об'єкта, найменування замовника, сфера управління, до якої він належить, галузь, характер будівництва (нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення), обсяг капіталовкладень, вартість основних фондів та завдання щодо введення в дію потужностей на весь період будівництва з розподілом капітальних вкладень за роками з урахуванням тривалості будівництва;

- *виконання робіт з порушеннями стандартів,* зокрема порушення підрядними організаціями технології виконання ремонтних робіт, а саме недотримання температурного режиму та використання асфальтобетонних сумішей невстановленого походження. Це є однією з причин швидкого руйнування дорожнього покриття після завершення ремонтних робіт;

- *порушення процедур приймання ремонтних робіт.* Так, пунктом 4.6 СОУ 42.1-3741918-128:2014 визначено, що роботи з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування приймаються на підставі акта приймальної

комісії, якій замовник та підрядник зобов'язані надати в розпорядження відповідну документацію [6, с. 29–30]. При цьому цій комісії заборонено приймати роботи з поточного середнього ремонту, що не відповідають проектній або кошторисній документації, вимогам нормативно-правових актів і підзаконним нормативним актам технічного характеру.

2) *Недотримання законодавства про публічні закупівлі.*

У 2019 р. у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг Рахунковою палатою було виявлено факти порушень замовниками вимог законодавства у процесі проведення публічних закупівель у 7 областях (із 8 перевірених) на загальну суму 667,8 млн грн [6, с. 30–31].

Наприклад, САД у Кіровоградській області у 2018 р. за рахунок коштів субвенції за відсутності законодавчо визначених підстав, без застосування процедур закупівель, встановлених Законом України “Про публічні закупівлі”, здійснено видатки по об'єкту “Будівництво автомобільної дороги в обхід м. Знам'янка (завершення робіт)” у загальній сумі 11 млн 7,3 тис. грн [6, с. 33]. Крім того, тендерним комітетом САД у Кіровоградській області було ухвалено рішення про укладання, а начальником САД у Кіровоградській області підписано договір підряду від 23.11.2018 на суму 2 млн 517,1 тис. грн за об'єктом “Обхід м. Знам'янка” з ТОВ “Ростдорстрой” за результатами переговорної процедури закупівлі, для проведення якої не було підстав [6, с. 33].

3) *Недотримання правил ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності.*

4) *Незаконність використання коштів субвенції.*

• *Безвідставні видатки на оплату проектно-вишукувальних робіт майбутніх періодів* у сфері будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. У 2019 р. аудитом Рахункової палати на місцях у 6 областях встановлено численні випадки спрямування коштів субвенції на виконання проектно-вишукувальних робіт майбутніх періодів, виготовлення проектно-кошторисної документації. Проте ні бюджетними призначеннями Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”, ні іншими нормативними актами не передбачено такого напрямку використання субвенції (на відміну від використання коштів дорожнього фонду на автодороги державного значення або використання коштів інших субвенцій інвестиційного характеру).

Так, САД у Тернопільській області, яка у січні – серпні 2018 р. була замовником робіт і послуг з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення, за рахунок субвенції оплачено 387 договорів з придбання проектно-кошторисної документації на виконання робіт з поточного ремонту автомобільних доріг на загальну суму 2 млн 394,9 тис. грн, що є неекономним використанням коштів субвенції [6, с. 38]. При цьому виготовлена і отримана проектно-кошторисна документація по 93 об'єктах, за яку ТОВ “Експерт Проект Плюс” сплачено 1 млн 907,3 тис. грн, для проведення поточних середніх ремонтів автодоріг у 2018 р. не використовувалась ні САД, ні Управлінням капітального будівництва Тернопільської ОДА (САД на відповідних об'єктах поточні середні ремонти не проводило; Управління капітального будівництва Тернопільської ОДА виконувало роботи на інших дорогах, додатково внесених до переліку

об'єктів), що має ознаки заподіяння шкоди (збитків) державі на суму 1 млн 907,3 тис. гривень. У результаті за повідомленням Рахункової палати про вчинені кримінальні правопорушення НАБУ 07.05.2019 внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактом зловживання службовим становищем службовими особами Служби автомобільних доріг у Тернопільській області № 5201900000000372 за частиною 2 ст. 364 КК України [6, с. 38].

- *Недотримання вимог щодо попередньої оплати виконаних робіт.*
- *Непідтвердження витрат та обсягів виконаних ремонтних робіт.*
- *Виконання ремонтних робіт з недотриманням проектних рішень.*
- *Неоприбуткування і невикористання зворотних матеріалів.*
- *Безпідставна оплата заготівельно-складських витрат.*
- *Незаконне застосування підвищених коефіцієнтів.*
- *Невиконання гарантійних зобов'язань.*
- *Незаконні видатки на утримання служби замовника.*
- *Оплата і прийняття неякісної проектно-кошторисної документації.*
- *Безпідставні видатки з експлуатаційного утримання доріг.*

5) *Неекономність, непродуктивність та нерезультативність використання коштів субвенції у сфері будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності.*

- *Суттєве перевищення усереднених цін на будівельні матеріали.*
- *Недотримання технології виконання ремонтних робіт.*
- *Квазіроботи з поточного середнього ремонту автомобільних доріг.*
- *Недотримання нормативу на експлуатаційне утримання доріг.*

У цілому, у 2019 р. аудитом Рахункової палати у всіх 8 перевірених вибірково областях України (Житомирській, Кіровоградській, Київській, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Тернопільській, Черкаській) встановлено, що підрозділами обласних держадміністрацій, а також окремими одержувачами бюджетних коштів через недоліки в управлінні коштами, неналежні внутрішній контроль і внутрішній аудит не забезпечено повною мірою дотримання норм законодавства при фінансуванні робіт на дорожніх об'єктах [6, с. 35]. Загалом у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг встановлено неефективне використання коштів субвенції на загальну суму 607,3 млн грн, з них використання коштів з порушенням законодавства – 265,7 млн грн, неекономне використання – 63,3 млн грн, непродуктивне – 135,8 млн грн, нерезультативне – 142,2 млн грн [6, с. 36]. З огляду на обсяги коштів субвенції, що перевірялися шляхом проведення контролю за повнотою та якістю виконання робіт на об'єктах (ділянках доріг), – 455 млн грн, *питома вага коштів, використаних з порушеннями законодавства (265,7 млн грн), допущеними у зазначених областях, становить 58 %*, що свідчить про вкрай неефективне управління і неналежну фінансову дисципліну при освоєнні коштів субвенції у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг. Внаслідок використання коштів субвенції у цій сфері з порушеннями законодавства було заподіяно шкоди (збитків) державі на загальну суму 149,1 млн грн.

Слід зазначити, що порушення бюджетного законодавства, допущені у 2018–2019 рр. посадовими особами 8 розпорядників і одержувачів коштів субвенції у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, мають ознаки кримінальних правопорушень, передбачених статтями 191, 210, 364, 366, 367 КК України.

НАБУ за повідомленням Рахункової палати вже розпочато

6 кримінальних проваджень за фактами розтрати коштів субвенції у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг (ст. 191 КК України – 2 кримінальних провадження), службового підроблення (ст. 366 КК України – 2), зловживання службовим становищем (ст. 364 КК України – 1), нецільового використання бюджетних коштів (ст. 210 КК України – 1).

У ході державних закупівель спостерігаються й випадки шахрайства – необґрунтованого заниження показників вартості робіт та послуг, що закуповувались через систему Prozorro. Намагаючись стати переможцем тендеру, учасник торгів свідомо занижує вартість послуг, що має наслідком низьку якість ремонтів та спонукає до певних “домовленостей” із замовником. Разом з тим, у Європейському Союзі при закупівлі робіт та послуг можливість присудження контракту, базуючись тільки на найнижчій пропозиції, не застосовується.

При цьому до основних форм заволодіння бюджетними коштами у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг належить:

- використання економічно необґрунтованих технологій дорожніх робіт (зокрема, “ямкового” ремонту);
- порушення нормативних вимог щодо проведення дорожніх робіт тощо;
- використання завідомо неправдивих або підроблених офіційних документів з метою заволодіння бюджетними коштами.

На особливу увагу заслуговує такий вид ремонтних робіт на дорогах як поточний дрібний ремонт або так званий “ямковий” ремонт, виконання якого створює значні корупційні ризики в дорожньому господарстві при виконанні бюджетів за видатками. Традиційно “ямкові” ремонти застосовувались для здешевлення дорожніх робіт та збільшення обсягу планових показників. Однак на сучасному етапі відновлення транспортної інфраструктури від цієї технології не відмовляються, зважаючи на відсутність дієвого механізму контролю за цим видом робіт, що створює сприятливе середовище для вчинення кримінальних правопорушень.

У цілому, в Україні спостерігається спрямованість відповідальних суб’єктів щодо проведення ремонту доріг на здійснення, у першу чергу, поточного (середнього та дрібного) ремонтів, рідше – на проведення капітального ремонту, реконструкції та вкрай рідко на будівництво нових автомобільних доріг.

У свою чергу, додаткові форми незаконного використання бюджетних коштів у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг пов’язані в основному з безконтрольністю етапів руху коштів, що проявляється в слабкому чи неналежному контролі за законністю використання бюджетних коштів з боку уповноважених осіб розпорядників, одержувачів та органів контролю.

Складність контролю за будівництвом та ремонтом автомобільних доріг здебільшого виходить з того, що значна кількість робіт, пов’язаних з таким будівництвом або ремонтом, носять замаскований характер, що унеможливорює виявити

допущенні зловживання під час виконання таких робіт без проведення експертного дослідження використаних матеріалів або додержання вимог проектно-кошторисної документації. Як свідчить практика, без наявності достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, неможливо виявити допущені в процесі будівництва зловживання.

Крім того, на окрему увагу з боку правоохоронних органів потребують корупційні схеми між замовником ремонтних робіт та підрядниками. Виявити зазначені зловживання майже неможливо без використання комплексу заходів оперативно-розшукової діяльності.

Таким чином, на сьогодні не розроблено дієвих механізмів протидії такого роду злочинній діяльності, що безперечно впливає на рівень виявлення таких злочинів, а також на якість їх розслідування. У зв'язку з цим, винятково важливого значення набуває удосконалення організаційно-тактичних заходів з протидії злочинам, пов'язаним із розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Іжевський Р.П.* Запобігання незаконному використанню бюджетних коштів при будівництві автомобільних доріг: дис. ... д-ра філософ. Харків, 2021. 259 с.
2. *Іжевський Р. П.* Кримінологічний аналіз проблем управління дорожнім господарством в Україні. *Часопис Київського університету права*. Київ. 2017. № 4. С. 242–246.
3. Вплив відкритих даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг України: аналітичний звіт: Міністерство цифрової трансформації України. 2020. 41 с.
4. *Брильов М. О.* Оперативно-розшукова характеристика злочинів, пов'язаних з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг. *Право і безпека*. 2015. № 4 (59). С. 71–77.
5. Результати контрольних заходів, проведених Держаудитслужбою у системі Укравтодору: Державна аудиторська служба України. 2018. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/144094> (дата звернення: 20.10.2021).
6. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах: Рахункова палата, 2019. 94 с.

#### REFERENCES

1. *Izhevskiy R. P.* (2021). Zapobihannya nezakonnomu vykorystanniu biudzhetsykh koshtiv pry budivnytvi avtomobilnykh dorih. "Prevention of illegal use of budget funds for the construction of roads". Doctor's thesis. Kharkiv. 259 p. [In Ukrainian].
2. *Izhevskiy R. P.* (2017). Kryminolohichni analiz problem upravlinnia dorozhnim hospodarstvom v Ukraini. "Criminological analysis of road management problems in Ukraine". *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. Journal of Kyiv University of Law, 4. P. 242–246 [In Ukrainian].
3. Vplyv vidkrytykh danykh u sferi budivnytva, rekonstrukcii, remontu ta utrymanna avtomobilnykh dorih Ukrainy (2020). "Impact of open data in the field of construction, reconstruction, repair and maintenance of roads of Ukraine": Analitychnyi zvit [Analytical report]. Ministry of Digital Transformation of Ukraine. 41 p. [In Ukrainian].
4. *Bryliov M. O.* (2015). Operatyvno-rozshukova kharakterystyka zlochyniv, poviazanykh z rozkradanniam biudzhetsykh koshtiv pid chas budivnytstva, remontu ta ekspluatatsii avtomobilnykh dorih. "Operational and investigative characteristics of crimes related to embezzlement of budget funds during the construction, repair and operation of roads". *Pravo i bezpeka*, 4 (59), P. 71–77 [In Ukrainian].

5. Rezultaty kontrolnykh zakhodiv, provedenykh Derzhadytysluzhboiu u systemi Ukravtodoru. “Results of control measures carried out by the State Audit Office in the Ukravtodor system”: Derzhavna audytorska sluzhba Ukrainy. [State Audit Office of Ukraine]. (2018). Kyiv. <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/144094>. (Date of Application: 20.10.2021) [In Ukrainian].

6. Zvit pro rezultaty audytu efektyvnosti vykorystannia subventcii z derzhavnoho biudzhetu miscevim biudzheta na finansove zabezpechennia budivnytstva, rekonstruktsii, remontu i utrymannia avtomobilnykh dorih zahalnoho korystuvannia miscevoho znachennia, vulytc i dorih komunalnoi vlasnosti u naselenykh punktakh. “Report on the results of the audit of the effectiveness of the use of subventions from the state budget to local budgets for financial support of construction, reconstruction, repair and maintenance of public roads of local importance, streets and roads of communal property in settlements”: Rakhunkova palata [Accounting Chamber]. (2019). Kyiv. 94 p. [In Ukrainian].

UDC 343.973

**Blyzniuk Ihor,**

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,  
Chief Scientist, State Research Institute MIA Ukraine,  
Kyiv, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

### **TYPES AND METHODS OF COMMITTING CRIMES AND OTHER OFFENSES IN THE CONSTRUCTION, RECONSTRUCTION, REPAIR AND MAINTENANCE OF HIGHWAYS**

The article examines the types of crimes and other offenses committed during the construction, reconstruction, repair and maintenance of highways. The author describes the specifics of criminal activity in the field of construction, reconstruction, repair and maintenance of highways.

The paper presents the classification of crimes committed during the construction, reconstruction, repair and maintenance of highways. The author also determines that the most common illegal phenomena in this area are bribery (kickbacks “vidkaty”) and theft of funds during the construction of highways through non-compliance with technology and, accordingly, overstating the cost of work. In this regard, proposed to consider the features of these crimes. As a result, the author attributed the following to the main criminal schemes implemented in the sphere of construction, reconstruction, repair and maintenance of highways: overpricing; manipulation of tender documents and the procurement process; creation of artificial accounts payable, the use of firms with signs of fictitiousness.

The article also notes typical offenses in the course of public procurement when performing construction and repair work in the field of road facilities. In particular, the author defines such most common offenses in this category as non-compliance with state building codes and industry standards, illegal use of subvention funds, a significant excess of average prices for building materials, non-compliance with the technology of repair work, quasi-works on the current average repair of roads, non-compliance with the standard for road maintenance.

That said, the author notes that crimes against property prevail in the area under study, namely, misappropriation, embezzlement or seizure of another’s property

© Blyzniuk Ihor, 2021

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2021.4\(54\).21](https://doi.org/10.36486/np.2021.4(54).21)

Issue 4(54) 2021

<http://naukaipravoohorona.com/>

obtain by abuse of an official by his official position (Art. 191 of the Criminal Code of Ukraine).

The main findings of this study, set out in the article, are the allotment of the main forms of taking possession of budgetary funds in the area of construction, reconstruction, repair and maintenance of roads, which the author refers to the use of economically unjustified road works technologies (in particular, “patching”), violation of regulatory requirements for road works, the use of deliberately false or forged official documents close in the target to seize budget funds.

Finally, in the article, the author concludes that it is extremely important to improve organizational and tactical measures to counter crimes related to embezzlement of budgetary funds during the construction, repair and operation of highways.

**Keywords:** construction, reconstruction, repair and maintenance of highways, road facilities, corruption risks, budget funds.

Отримано 01.12.2021