

Ольга КИРИЛЕНКО

*доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, Україна, kyrylenko.olga@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-5504-5519*

Віктор РУСІН

*кандидат економічних наук, доцент, Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, Україна, viktor.rusin@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-4155-1891*

НАПРЯМИ МІНІМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ ШАХРАЙСТВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Вступ. В Україні відбувається надзвичайно важливий і складний процес формування сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель за державні кошти, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу. Завданням реформи державних закупівель є суттєве зниження фінансових шахрайств у цій сфері та досягнення економії державних коштів.

Мета – проаналізувати процес реформування сфери публічних закупівель в Україні, акцентувати на новітніх змінах, обґрунтувати пропозиції щодо шляхів мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель.

Результати. Розглянуто основні віхи формування та вдосконалення системи публічних закупівель в Україні. Акцентовано на особливостях сучасного етапу, що полягають у створенні кращих умов для учасників торгів та попередженні фінансових шахрайств у публічних закупівлях, розширенні переліку порушень і посиленні штрафних санкцій. Наведено дані щодо найбільш поширених видів порушень серед замовників закупівель.

Висновки. Зазначено наявні ризики проведення недоброчесної конкуренції при закупівлях та обґрунтовано шляхи мінімізації фінансових шахрайств у цій сфері. Наголошено на важливості превентивних заходів, за допомогою яких можна виявляти порушення до моменту укладення договору. В контексті посилення результативності контрольних заходів запропоновано запровадження прямої норми кримінальної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель. Реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню ефективності державної політики у сфері публічних закупівель, що у підсумку дасть можливість більш економно й ефективно використовувати публічні кошти.

Ключові слова: публічні закупівлі, порушення, фінансові шахрайства, штрафні санкції, шляхи мінімізації шахрайств.

Табл.: 1, рис.: 2, бібл.: 18.

Ольга КИРИЛЕНКО

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, Тернопольский национальный экономический университет, Тернополь, Украина

Виктор РУСИН

кандидат экономических наук, доцент, Тернопольский национальный экономический университет, Тернополь, Украина

НАПРАВЛЕНИЯ МИНИМИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ МОШЕННИЧЕСТВ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Введение. В Украине происходит чрезвычайно важный и сложный процесс формирования современной и эффективной системы публичных закупок, направленной на создание конкурентной среды и дальнейшее развитие добросовестной конкуренции в сфере закупок за государственные средства, а также обеспечение выполнения международных обязательств путем последовательной адаптации законодательства Украины к стандартам Европейского Союза. Задачей реформы государственных закупок является существенное снижение финансовых махинаций в этой сфере и достижение экономии государственных средств.

Цель – проанализировать процесс реформирования сферы публичных закупок в Украине, акцентировать на новейших изменениях, обосновать предложения, касающиеся путей минимизации финансовых мошенничеств в сфере публичных закупок.

Результаты. Рассмотрены основные вехи формирования и совершенствования системы публичных закупок в Украине. Акцентировано на особенностях современного этапа, заключающихся в создании лучших условий для участников торгов и предупреждении финансовых махинаций в публичных закупках, расширении перечня нарушений и усилении штрафных санкций. Приведены данные по наиболее распространенным видам нарушений среди заказчиков закупок.

Выводы. Определены имеющиеся риски осуществления нечестной конкуренции при закупках и обоснованы пути минимизации финансовых махинаций в этой сфере. Подчеркнута важность превентивных мер, с помощью которых можно выявлять нарушения до момента заключения договора. В контексте усиления результативности контрольных мероприятий предложено введение прямой нормы уголовной ответственности за нарушения в сфере публичных закупок. Реализация предложенных мероприятий будет способствовать повышению эффективности государственной политики в сфере публичных закупок, что в итоге даст возможность более экономно и эффективно использовать публичные средства.

Ключевые слова: публичные закупки, нарушения, финансовые мошенничества, штрафные санкции, пути минимизации мошенничества.

Olga KYRYLENKO

Dr. Sc. (Economics), Prof., Emeritus of Science and Technology of Ukraine, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine, kyrylenko.olga@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-5504-5519

Victor RUSIN

Ph. D. (Economics), Assoc. Prof., Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine, viktor.rusin@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4155-1891

DIRECTIONS OF MINIMIZATION OF FINANCIAL SCAMS IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

Introduction. *Ukraine is undergoing an extremely important and complex process of forming a modern and effective public procurement system aimed at creating a competitive environment and further developing fair competition in public procurement, as well as ensuring compliance with international obligations by consistently adapting Ukrainian legislation to EU standards. The task of public procurement reform is to significantly reduce financial fraud in this area and achieve savings in public funds.*

The purpose of the article is to analyze the process of reforming the public procurement in Ukraine, focusing on the latest changes, substantiation of proposals for ways to minimize financial fraud in the field of public procurement.

Results. *The main milestones of formation and improvement of the public procurement system in Ukraine are considered. Emphasis is placed on the features of the current stage, which are to create better conditions for bidders and prevent financial fraud in public procurement, expanding the list of violations and strengthening penalties. Data on the most common types of violations among procurement customers are given.*

Conclusions. *The existing risks of unfair competition in procurement are indicated and the ways of minimizing financial fraud in this area are substantiated. Emphasis is placed on the importance of preventive measures that can be used to detect violations before the conclusion of the contract. In the context of strengthening the effectiveness of control measures, it is proposed to introduce a direct rule of criminal liability for violations in the field of public procurement. The implementation of the proposed measures will help increase the effectiveness of public policy in the field of public procurement, which will ultimately allow for more economical and efficient use of public funds.*

Keywords: *public procurement, violations, financial fraud, penalties, ways to minimize fraud.*

JEL Classification: H570.

Постановка проблеми. Сфера публічних закупівель охоплює величезний ринок товарів, робіт та послуг, через який витрачається значна частина державних коштів. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОСЕС), частка публічних закупівель у ВВП країн світу коливається від 12% до 20%, а в окремих випадках – досягає ¼ [1]. Тому ефективно

та прозоре здійснення закупівель, створення конкурентного середовища, унеможливлення фінансових шахрайств та проявів корупції, розвиток добросовісної конкуренції є запорукою раціонального й ощадного витрачання публічних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти здійснення публічних закупівель досліджують

багато українських науковців, зокрема: В. Горин [2], Т. Копотієнко [3], І. Круп'як [4], К. Назарова [3], А. Олефір [5], М. Письменна [6], Н. Ткаченко [7], Н. Хорунжак [8], С. Юшко [9] та інші. У працях вчених обґрунтовано наукові підходи до формування ефективної системи публічних закупівель, принципи їх здійснення, шляхи вдосконалення у контексті кращого світового досвіду. Разом з тим, в умовах становлення вітчизняної системи публічних закупівель і динамічних змін, які відбуваються в економічному житті країни, існує потреба проведення подальших наукових пошуків у сфері розробки теорії й обґрунтування шляхів удосконалення практики публічних закупівель.

Мета статті полягає в аналізі процесу реформування сфери публічних закупівель в Україні, акцентуванні на новітніх змінах, обґрунтуванні пропозицій щодо напрямків мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні у 2014 р., разом із ухваленням закону “Про здійснення державних закупівель”, був започаткований процес формування сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення прозорого та конкурентного середовища і подальший розвиток добросовісної конкуренції у закупівлях за державні кошти, запобігання проявам корупції у цій сфері, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС. Основним завданням реформи публічних закупівель було визначено суттєве зниження корупції та досягнення економії державних коштів.

Наступним кроком реформування стало запровадження у 2015 році в пілотному режимі електронної системи закупівель ProZorro, яка дала змогу постачальникам

подавати свої пропозиції в електронному вигляді і зробила весь процес здійснення закупівель прозорим. Система ProZorro була створена за участю громадських активістів, представників бізнесу та влади, світових експертів і громадських організацій.

Важливою віхою у процесі створення сучасної системи публічних закупівель стало ухвалення у 2016 р. урядової Стратегії реформування системи публічних закупівель, а також набуття чинності Закону України “Про публічні закупівлі”, згідно з яким запроваджено систему електронних закупівель та електронну систему оскарження ProZorro. Того ж року Україна приєдналася до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі.

У 2018 р. були реалізовані заходи щодо створення комплексної системи захисту інформації електронної системи публічних закупівель і впровадження Державною аудиторською службою онлайн моніторингу закупівель з метою запобігання порушенням законодавства. Крім того, у 2017–2019 рр. запроваджено автоматичний обмін інформацією з низкою органів влади і державних реєстрів, зокрема з Державною фіскальною службою; на стадії технічної реалізації наразі перебуває обмін інформацією з Державною казначейською службою.

Науковці, практики й учасники закупівель неодноразово акцентували на наявності низки недоліків у системі публічних закупівель, які уможливлювали порушення та фінансові шахрайства [3; 5; 6; 8; 9]. Тому процес удосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні триває.

Мінекономіки України на сьогодні здійснює роботу щодо розвитку сфери публічних закупівель у таких напрямках: повна професіоналізація сфери публічних закупівель; автоматизація закупівельних процесів

з метою спрощення закупівель і підвищення їх ефективності; інтеграція електронної системи закупівель з іншими державними електронними системами та реєстрами, запровадження електронної тендерної документації, створення механізмів укладення в електронному вигляді договорів про закупівлю; посилення функції контролю; гармонізація вітчизняного законодавства у сфері закупівель до стандартів ЄС [10].

З 19.04.2020 р. набув чинності Закон України "Про публічні закупівлі" у новій редакції, передбаченій Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель" від 19.09.2019 р. № 114-IX [11]. Зміни, що запроваджені згаданим законом, можна охарактеризувати як черговий етап процесу відлагодження системи публічних закупівель, який відзначається, насамперед, створенням нових зручностей для постачальників, а також посиленням відповідальності посадових осіб замовника за порушення у сфері публічних закупівель, що загалом спрямовано на мінімізацію шахрайств із державними коштами.

Узагальнюючи нові правила публічних закупівель, виокремлюють дві групи новацій:

- 1) зміни для замовників – захист від демпінгу, професіоналізація закупівель, відхилення недобросовісних учасників, захист від тендерних тролів, використання нецінових критеріїв, швидкі закупівлі в електронних каталогах;
- 2) зміни для постачальника – повернення плати за скаргу, оскарження скасованих закупівель, виправлення помилок в пропозиціях, кооперація з іншими учасниками, розширена відповідальність замовника, спрощені допорогові закупівлі [12].

Нові можливості для постачальника, які з'явилися у 2020 р. в умовах останніх за-

конодавчих змін та спрямовані на попередження можливих шахрайств, полягають, зокрема, у наступному:

- збільшення кількості закупівель, в яких вони можуть взяти участь, адже тепер замовники зобов'язані проводити спрощену закупівлю (аналогічна допороговій закупівлі) на суму від 50 тис. грн, а не від 200 тис. грн, як було раніше;
- можливість виправити помилки, які вони допустили в тендерній пропозиції (протягом 24 годин, крім помилок щодо спрощених закупівель);
- для захисту добросовісної конкуренції запроваджено механізм попередження надання постачальниками пропозицій за аномально низькими цінами, які є меншими на 40% або більшими від середньоарифметичного значення ціни/приведеної ціни тендерних пропозицій інших учасників на початковому етапі аукціону та/або меншою на 30% або більше від наступної ціни/приведеної ціни тендерної пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону;
- постачальники можуть продати свій товар за допомогою першого державного інтернет-магазину ProZorro Market. У такому випадку постачальники не готують тендерні пропозиції, а один раз надають свої документи, виставляють свій товар і ціну на нього та чекають на замовлення;
- повернення постачальникам коштів за оскарження у випадках, якщо Антимонопольний комітет України: приймає рішення про задоволення або часткове задоволення його скарги; залишає скаргу без розгляду у випадку, якщо замовником усунуто порушення, зазначені в скарзі; приймає рішення про припинення розгляду скарги у випадку, якщо замовником усунуто порушення, зазначені в скарзі;

- замовники не мають права відмінити закупівлю, якщо Антимонопольний комітет України прийняв скаргу постачальника до розгляду. При ухваленні рішення на користь постачальника, замовник має виконати його; за невиконання рішення на директора замовника накладається штраф;
- постачальник може оскаржити відміну замовником усіх висунутих пропозицій щодо закупівель і торгів загалом, як достатньо поширеного прийому у процесі недоброчесної конкуренції;
- замовник зобов'язаний протягом одного робочого дня надати відповідь на питання та вимоги постачальника, які виникають у спрощених закупівлях. Якщо відповідь не надійшла, то процедура закупівель не зможе перейти на наступний етап;
- інші норми, які визначають нові поняття та процедури, а також регламентують порядок їх застосування та спрямовані на попередження шахрайства у сфері публічних закупівель [11; 12; 13].

Ще однією достатньо важливою зміною, запровадженою Законом України від 19.09.2019 р., є збільшення переліку порушень, а також суттєве посилення відповідальності посадових осіб замовника за порушення у сфері публічних закупівель. Так, цим законом внесено зміни в Кодекс України про адміністративні правопорушення, а саме по-новому подана стаття 164-14 “Порушення законодавства про закупівлі”. В табл. 1 наведено перелік порушень у сфері публічних закупівель і розміри штрафів за їх здійснення, що передбачені чинним законодавством.

Згідно з чинним законодавством, відповідальність за порушення у сфері публічних закупівель несуть такі категорії осіб: уповноважені особи; службові (посадові) особи замовників; службові (посадові) осо-

би та члени органу оскарження; службові (посадові) особи уповноваженого органу; службові (посадові) особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю; службові (посадові) особи органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (обслуговуючого банку).

Слід зазначити, що незважаючи на вагомі досягнення у сфері публічних закупівель України за останні роки, сформована система наразі не вирішує усі наявні проблеми можливого неефективного та нецільового використання бюджетних коштів. В контексті цього актуальним залишається необхідність мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель.

Як свідчать дані “Модуля аналітики” системи ProZorro, з моменту запровадження в Україні роботи електронної системи ProZorro українськими замовниками було оголошено понад 5,4 млн процедур закупівель. Планова очікувана вартість публічних закупівель становила 3,7 трлн грн. Зменшення вартості лише на 1% від зазначеної суми дало б змогу зекономити 37 млрд грн коштів платників податків. Проте за даними “Модуля аналітики” за період функціонування системи вдалося зекономити 128 млрд грн [14].

В рамках всевітнього дослідження економічних злочинів і шахрайства в Україні кожні два роки, починаючи з 2009 р., проводять опитування українських організацій стосовно найпоширеніших видів економічних злочинів і шахрайств та їх впливу на українські організації. За результатами дослідження 2018 р., до трійки найпоширеніших економічних злочинів в українських організаціях увійшло шахрайство у сфері публічних закупівель. Результати опитування показали, що 33% організацій в Україні стикалися з шахрайством у сфері закупі-

Таблиця 1

Розміри штрафів за порушення законодавства про закупівлі*

Види порушень	Накладаються на:	Розміри
Порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації; тендерна документація не відповідає вимогам закону; розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом; неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі; ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом; порушення строків розгляду тендерної пропозиції. Такі ж дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.	службових (посадових) та уповноважених осіб замовника	100 НМДГ** 200 НМДГ
Придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог закону; застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом; невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону; відхилення тендерних пропозицій на підставах, що не передбачені законом або не відповідають вимогам закону (безпідставне відхилення); укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації та/або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі; внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом; внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їх зміни; порушення строків оприлюднення тендерної документації. Такі ж дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.	службових (посадових) та уповноважених осіб замовника	1500-3000 НМДГ 3000-5000 НМДГ
Невиконання рішення Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами розгляду скарг суб'єктів оскарження, подання яких передбачено законом	на керівника замовника	2000-5000 НМДГ
Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених законом	на керівника замовника	2000-10000 НМДГ

* Систематизовано за Кодексом України про адміністративні правопорушення.

** НМДГ – неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

вель, а це на 11% більше, ніж в середньому у світі [15]. У цьому дослідженні зазначається, що часто випадки шахрайства у сфері закупівель трапляються в організаціях, які неефективно перевіряють постачальників на добросовісність й відсутність у них конфлікту інтересів, та які не мають механізмів контролю за вибором постачальників, укладанням з ними договорів і процесом оплати за їх товари та послуги.

Під час проведення публічних закупівель простежується багато незначних по-

рушень, які виникають через необізнаність замовників та невміння правильно підготувати тендерну документацію. Такі порушення можуть не мати на меті дискримінувати потенційних учасників торгів. Вони часто виникають через елементарну недбалість чи недостатню обізнаність посадових осіб. Проте такі помилки порушують норми чинного законодавства.

Аналізуючи дані Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України про результати здійснення

контролю у сфері публічних закупівель, зазначимо, що найбільш поширеними порушеннями серед замовників закупівель у 2019 р. були:

- обрання не тієї процедури закупівлі;
- недотримання порядку визначення предмета закупівлі;
- встановлення в тендерній документації дискримінаційних умов під час визначення кваліфікаційних критеріїв до учасників;
- встановлення в тендерній документації дискримінаційних умов у частині технічних вимог до предмета закупівлі, яким відповідає лише один виробник;
- встановлення в тендерній документації “прихованих” вимог до учасників у розділах, які не стосуються змісту пропозиції;
- відхилення пропозицій переможців через ненадання ними зразків продукції, які відповідно до Закону не є складовою пропозиції та не можуть бути підставою для відхилення;
- дискримінаційний підхід у частині відхилення тендерних пропозицій одних учасників, пропозиції яких не відповідають умовам документації, та допуск до аукціону/визначення переможцем учасника, пропозиція якого також не відповідає умовам документації;
- відхилення за процедурою “Євро-торгів” пропозицій учасників через невідповідність умовам документації після проведення аукціону;
- відхилення переможців торгів через ненадання/невідповідність документів, які не передбачені законодавством для їх надання, після проведення аукціону;
- неналежне планування закупівель [16].

Органи Державної аудиторської служби України в межах реалізації контрольних повноважень у сфері публічних закупівель протягом 2019 р. здійснили моніторинг понад 8,7 тис. закупівель загальною вартістю

82,5 млрд грн. Моніторингом 8,1 тис. закупівель (або 93% охоплених контролем) було виявлено порушення, допущені замовниками під час здійснення закупівель загальною вартістю 71,8 млрд грн [16, с. 32; 17]. Найбільше виявлених порушень стосувалися недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю, розгляду замовником тендерних пропозицій, складання тендерної документації, інші порушення (рис. 1).

Зазначені заходи органів Держаудитслужби дали змогу не допустити витрачання державних і комунальних коштів за процедурами закупівель, проведеними з порушенням законодавства, загальною вартістю майже 16,8 млрд грн. Було відмінено 2,6 тис. процедур закупівель загальною очікуваною вартістю 14,6 млрд грн та розірвано 0,9 тис. договорів на загальну суму 2,2 млрд грн.

Якщо проаналізувати підстави для проведення органами Держаудитслужби моніторингу закупівель, то у 61,8% випадків – це інформація, оприлюднена замовниками в електронній системі закупівель. Натомість лише у 0,3% випадків підставою для проведення моніторингу закупівлі слугувала інформація, оприлюднена у засобах масової інформації. Отже, навіть первинна та загальнодоступна інформація про торги у більшості випадків є свідченням можливого скоєння фінансових шахрайств. Слід також зазначити, що громадська активність спричинила проведення Держаудитслужбою моніторингу закупівель у 14,3% випадків через звернення громадських об'єднань (рис. 2).

У 2019 р. органами Держаудитслужби проведено майже 1,4 тис. ревізій та 118 перевірок закупівель, під час яких перевірено близько 1,5 тис. підприємств, установ і організацій [17]. Загалом за результатами проведених органами Держаудитслужби у 2019 р. заходів державного фінансового

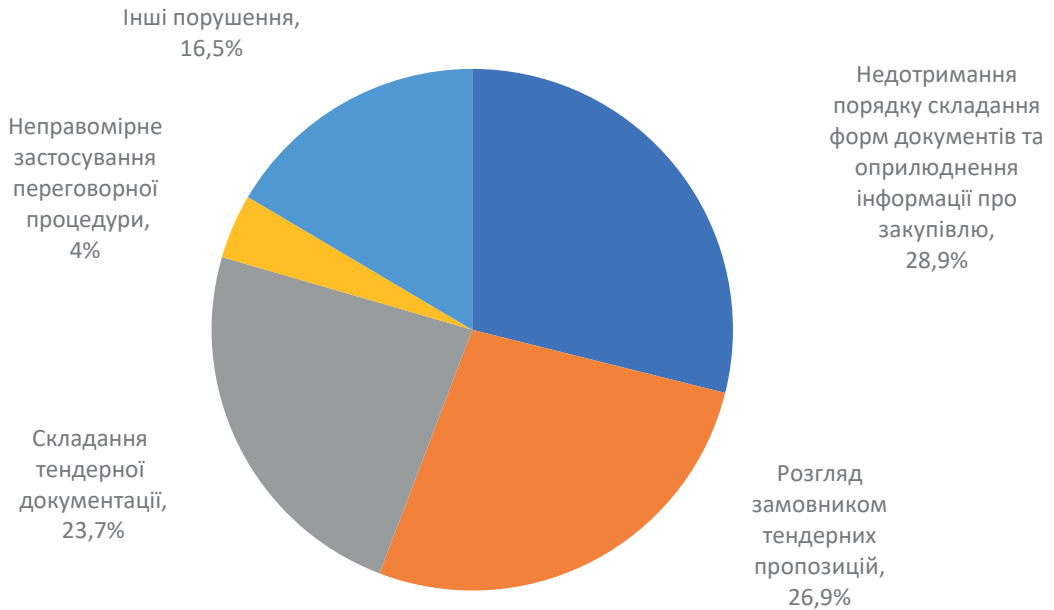


Рис. 1. Структура виявлених органами Державної аудиторської служби України порушень у процесі моніторингу закупівель у 2019 р. *

* Складено на основі [17].

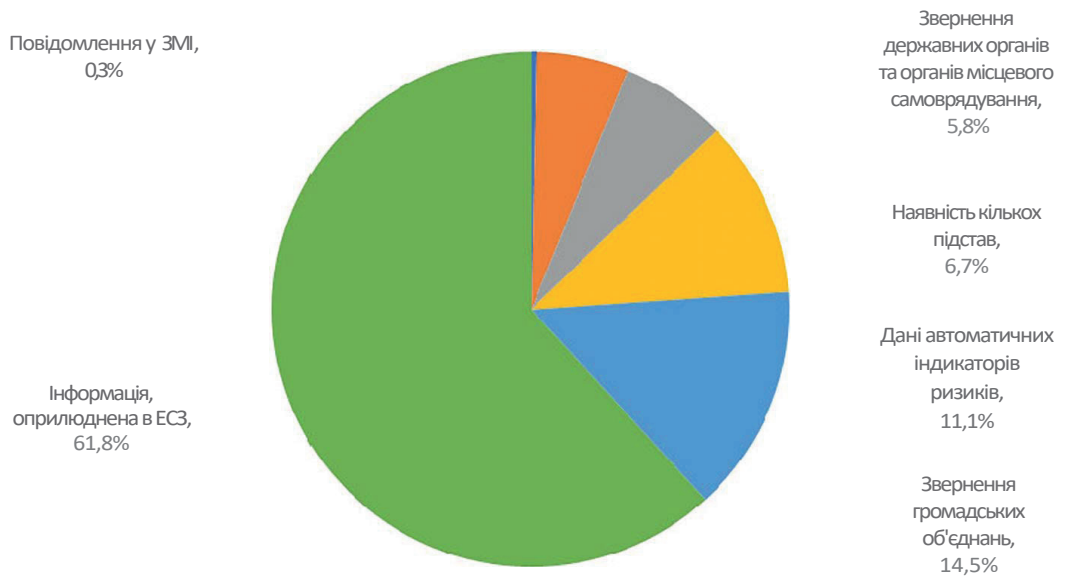


Рис. 2. Підстави проведення органами Державної аудиторської служби України моніторингу закупівель у 2019 р. *

* Складено на основі [17].

контролю у сфері публічних закупівель у межах реалізації результатів моніторингу закупівель, а також перевірок закупівель, проведених після такого моніторингу, складено та надіслано до суду 539 протоколів про адміністративне правопорушення за статтю 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До адміністративної відповідальності притягнуто 43 особи, на яких судами накладено адміністративних стягнень (штрафів) на загальну суму 523,6 тис. грн [16, с. 33].

Як бачимо, незважаючи на значні досягнення у реформуванні системи публічних закупівель, проблеми із шахрайством у цій сфері залишаються. Варто сподіватися, що значно розширений перелік порушень, за які притягуватимуться до адмінвідповідальності посадові особи та керівники замовників, а також збільшені суми штрафів зменшать обсяги корупційних, шахрайських випадків у сфері публічних закупівель.

Проте недоліком встановленої відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель є те, що прямо передбачено лише адміністративну відповідальність, яка висвітлена у Кодексі України про адміністративні порушення (стаття 164-14). Звернемо увагу, що як і при “паперових” торгах, сьогодні немає прямо передбаченої дисциплінарної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Адміністративна відповідальність у сфері публічних закупівель передбачає накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від тисячі п'ятсот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (25500–51000 грн) за такі види порушень:

- придбання товарів, робіт і послуг до/ без проведення процедур закупівель/ спрощених закупівель відповідно до вимог закону;

- застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом;
- невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону;
- відхилення тендерних пропозицій на підставах, що не передбачені законом або не відповідають вимогам закону (безпідставне відхилення);
- укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації та/або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі;
- внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом;
- внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їх зміни;
- порушення строків оприлюднення тендерної документації [18].

Зазначимо, що Кодексом України про адміністративні порушення за вищезазначені дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника вже у більших розмірах, від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51000–85000 грн) [18].

Окремо передбачено штрафні санкції на керівників замовників, які порушують законодавство у сфері публічних закупівель. Накладення штрафу на керівника замовника передбачено за невиконання рішення Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами розгляду скарг суб'єктів оскарження, подання яких передбачено законом та за укладення

договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених законом. За такі порушення передбачено накладення штрафу у розмірі від двох до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34000–85000 грн) [18].

У Кримінальному кодексі України спеціальної норми, яка передбачала б відповідальність учасника публічних закупівель, немає. Цим кодексом чітко визначено, що підставою для кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, що містить склад злочину. Проте, згідно з наведеними нормами кримінального права, порушників у сфері публічних закупівель можна притягнути до кримінальної відповідальності на підставі більш ніж десяти статей особливої частини Кримінального кодексу України. Як засвідчує практика, учасників публічних закупівель найчастіше притягують до відповідальності за такими статтями:

- ст. 191 “Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем”;
- ст. 192. “Заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою”;
- ст. 210 “Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням”;
- ст. 3641 “Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми”;
- ст. 366 “Службове підроблення”;
- ст. 367 “Службова недбалість”;
- ст. 368 “Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою”.

Однак варто зазначити, що в Єдиному державному реєстрі судових рішень вироки за вказаними категоріями справ є нечисленними. На підставі цього можна стверджувати, що саме можливість уникати покарання підвищує ризики виникнення шахрайства у сфері публічних закупівель.

Наявність законодавства з питань функціонування системи публічних закупівель ще не є гарантією належного виконання його норм. Сформована електронна система закупівель ProZorro немає можливостей і повноважень покарання порушників у цій сфері. Такими можливостями та повноваженнями наділені контролюючі та правоохоронні органи. Але чи виконують ці функції вони належно?

Справа в тому, що відсутність справедливого покарання за порушення у сфері публічних закупівель підриває довіру до самої системи ProZorro. Тому, вважаємо за доцільне рекомендувати запровадити пряму норму кримінальної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель. Однак лише цього буде недостатньо. Потребує реформування і правоохоронна та судова системи влади в Україні. Саме від цього залежить, чи зможуть порушники у сфері публічних закупівель уникати покарання. Це дасть змогу запобігти повторенню негативної практики попередніх років щодо уникнення відповідальності за невиконання законів та інших нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель. Насамперед, це стосується шахрайства у сфері публічних закупівель в особливо великих розмірах.

Попри удосконалені у законодавстві у сфері публічних закупівель норми відповідальності та штрафи на службових (посадових) осіб, уповноважених осіб замовника та керівників замовників залишається ризик ймовірності зловживання цими особами своїми повноваженнями при здійсненні

процедур закупівель. Така недоброчесність посадових осіб може виявлятися у таких діях:

- розголошення посадовими особами окремим учасникам процедури закупівель конфіденційної інформації;
- фальсифікація документації, оприлюднення не повної інформації про порядок проходження закупівель;
- приховування посадовими особами, які залучені безпосередньо до організації процедур закупівель, наявних у них конфліктів інтересів;
- змова із потенційними учасниками процедури закупівлі;
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди від потенційного контрагента.

Такі зловживання можуть бути спрямовані на відхилення пропозицій учасника переможця закупівлі на користь інших зацікавлених осіб.

Ризики шахрайства у сфері публічних закупівель можуть виникати і за умови змови постачальника із замовником щодо постачання продукції, яка не відповідає стандартам якості та обумовленим у договорах характеристикам продукції. Шахрайські ризики несуть і можливості постачання неповного обсягу продукції, робіт чи послуг, визначеного згідно з договором в той час, коли звітують про повне виконання договірних зобов'язань.

Актуальною проблемою фінансового шахрайства у сфері публічних закупівель залишається можливість маніпулювання в процесі формування лотів. Шахрайською загрозою під час формування лотів залишається можливість внесення у лот такого товару, який може бути наявний тільки в окремого постачальника, в той час, коли інші товари, включені до лоту, потенційно можна купити в інших постачальників. Ризики шахрайства несуть і спроби закупки

великого лоту. Це може бути небезпечним, оскільки доволі часто лише окремі постачальники здатні запропонувати необхідну кількість товарів, і, як наслідок, дрібні постачальники не можуть запропонувати свій товар, який міг би бути за нижчою ціною.

Висновки. Вважаємо за доцільне запропонувати перелік напрямів мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель, зокрема:

- запровадження прямої норми кримінальної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель, вдосконалення діяльності органів судової та правоохоронної системи з метою унеможливлення уникнення відповідальності за порушення норм законодавства у сфері публічних закупівель;
- запровадження чітких критеріїв формування лотів для зниження ризиків шахрайських маніпуляцій на цьому етапі публічних закупівель;
- реформування діяльності Офісу фінансового контролю (Держаудитслужби) з метою збільшення можливостей автоматичної перевірки закупівель за ризик-індикаторами;
- удосконалення чинного законодавства у сфері публічних закупівель в напрямку посилення боротьби із недоброчесними постачальниками;
- розширення ринку конкуренції у сфері публічних закупівель для суб'єктів малого та середнього бізнесу.

Разом з тим, слід наголосити, що головною роллю у протидії фінансовим шахрайствам у сфері публічних закупівель мають відігравати превентивні заходи, за допомогою яких можна виявляти порушення до моменту укладення договору. Це, насамперед, стосується діяльності уповноваженого органу, який здійснює регулювання та втілює державну політику у сфері публічних закупівель; проведення моніторингу

закупівель органами Державної аудиторської служби України; подання оскаржень до Антимонопольного комітету України; звернень до правоохоронних органів; попередньої перевірки під час реєстрації договорів органами Державної казначейської служби України.

Реалізація запропонованих напрямів мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель, на наш погляд, сприятиме підвищенню ефективності державної політики у сфері публічних закупівель, що у підсумку дасть можливість більш економічно й ефективно використовувати публічні кошти.

Список використаних джерел

1. Щодо стимулювання розвитку підприємництва шляхом удосконалення механізму державних закупівель: Аналітична записка. Київ : НІСД, 2013. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-stimulyuvannya-rozvitku-pidpriemnictva-shlyakhom-udосkonalennya>.
2. Горин В. Фінансові аспекти системи державних закупівель. Вісник КНТЕУ. 2011. № 6. С. 65–73.
3. Назарова К. О., Копотієнко Т. Ю. Контроль публічних закупівель як державний пріоритет розвитку економіки. БізнесІнформ. 2017. № 11. С. 96–101.
4. Круп'як І. Особливості функціонування системи публічних закупівель в умовах трансформації сучасних економічних процесів. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 18. URL : <http://global-national.in.ua>.
5. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. Теорія і практика правознавства. 2017. № 1(11).
6. Письменна М. С. Контроль дотримання принципів державних закупівель. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Економіка і менеджмент. 2016. Вип. 22. С. 176–179.
7. Ткаченко Н. Професіоналізація публічних закупівель в Україні. Вісник КНТЕУ. 2017. № 5. С. 72–85.
8. Хорунжак Н. М. Публічні закупівлі: шляхи вирішення організаційних і контрольних проблем. Сталий розвиток економіки. 2016. № 3(32). С. 143–149.
9. Юшко С. В. Фінансові шахрайства і зловживання у сфері публічних закупівель і способи протидії їм. Сучасні проблеми економіки та підприємництва. 2018. Вип. 21. С. 118–125.
10. Реформа публічних закупівель – одна з небагатьох успішних реформ в Україні. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4e8b008-18b0-486e-b8a4-9c70b60e0648&title=Politika>.
11. Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель”. Закон України від 19.12.2019 № 114-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>.
12. Мороз Т. Революція у сфері публічних закупівель, або “Тендерна гра” за новими правилами. URL : <https://armyinform.com.ua/2020/04/revolyuciya-u-sferi-publichnyh-zakupivel-abo-tenderna-gra-za-novymy-pravylamy/>.
13. Кулик Л. Як зміняться публічні закупівлі для постачальника після 19 квітня 2020. URL : <https://infobox.prozorro.org/articles/yak-zminyatsya-publichni-zakupivli-dlya-postachalnika-pislya-19-kvitnya-2020>.
14. Модуль аналітики ProZorro. URL : <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/pEh>.
15. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року: результати опитування українських організацій. URL : <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>.
16. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійс-

снення контролю у сфері закупівель за 2019 р. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=097433c3-564b-44f7-8987-dd004d583d05>.

17. Результати діяльності Держаудит-служби, її міжрегіональних територіальних органів за січень–грудень 2019 року. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/146977>.

18. Кодекс України про адміністративні порушення (КУпАП). Закон України в редакції від 19.12.2019 р. №402-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

References

1. Shchodo stymulivannya rozvytku pidpriemnytstva shliakhom udoskonalennia mekhanizmu derzhavnykh zakupivel: Analitichna zapyska [Regarding stimulating the development of entrepreneurship by improving the mechanism of public procurement: Analytical note]. (2013). Kyiv: NISD. Available at: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-stimulivannya-rozvytku-pidpriemnictva-shlyakhom-udoskonalennya>.

2. Horyn, V. (2011). Finansovi aspekty systemy derzhavnykh zakupivel [Financial aspects of the public procurement system]. Visnyk KNTEU – Bulletin of KNTEU, 6, 65–73 [in Ukrainian].

3. Nazarova, K.O., Kopotiienko, T.Yu. (2017). Kontrol publichnykh zakupivel yak derzhavnyi pryoritet rozvytku ekonomiky [Monitoring of public procurement as a state priority of economic development]. BiznesInform – Business Inform, 11, 96–101 [in Ukrainian].

4. Krupiak, I. (2017). Osoblyvosti funktsionuvannya systemy publichnykh zakupivel v umovakh transformatsii suchasnykh ekonomichnykh protsesiv [Features of the functioning of the public procurement system in the conditions of transformation of modern economic processes]. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky – Global and National Economic Problems, 18. Available at: <http://global-national.in.ua>.

5. Olefir, A.O. (2017). Problemy publichnykh zakupivel kriz pryizmu yevropeiskoho dosvidu

[Problems of public procurement through the prism of European experience]. Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and Practice of Jurisprudence, 1(11) [in Ukrainian].

6. Pysmenna, M. S. (2016). Kontrol dotrymanna pryntsyviv derzhavnykh zakupivel. [Monitoring compliance with public procurement principles]. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ekonomika i menedzhment – Scientific Bulletin of the International Humanities University. Economics and Management, 22, 176–179 [in Ukrainian].

7. Tkachenko, N. (2017). Profesionalizatsiia publichnykh zakupivel v Ukraini [Professionalization of public procurement in Ukraine]. Visnyk KNTEU – Bulletin of KNTEU, 5, 72–85 [in Ukrainian].

8. Khorunzhak, N.M. (2016). Publichni zakupivli: shliakhy vyrishennia orhanizatsiinykh i kontrolno-oblikovykh problem [Public procurement: ways to solve organizational and control and accounting problems]. Stalyi rozvytok ekonomiky – Sustainable Economic Development, 3(32), 143–149 [in Ukrainian].

9. Yushko, S.V. (2018). Finansovi shakhairstva i zlovzhyvannia u sferi publichnykh zakupivel i sposoby protydii yim. [Financial fraud and abuse in the field of public procurement and ways to counter them]. Suchasni problemy ekonomiky ta pidpriemnytstva – Modern Problems of Economy and Entrepreneurship, 21, 118–125 [in Ukrainian].

10. Reforma publichnykh zakupivel odna z nebahatokh uspishnykh reform v Ukraini. [Public procurement reform is one of the few successful reforms in Ukraine]. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4e8b008-18b0-486e-b8a4-9c70b60e0648&title=Politika>.

11. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro publichni zakupivli” ta deiakyykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia publichnykh zakupivel”. Zakon Ukrainy vid 19.12.2019 № 114-IX [On amendments to the Law of Ukraine “On Public Procurement” and certain other legislative acts of Ukraine on improving public procurement”. Law of Ukraine]. (2019, December,

- 19). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>.
12. Moroz, T. *Revolutsiia u sferi publichnykh zakupivel, abo "Tenderna hra" za novymy pravylamy* [Revolution in the field of public procurement, or "Tender game" under the new rules]. Available at: <https://armyinform.com.ua/2020/04/revolyuciya-u-sferi-publichnyh-zakupivel-abo-tenderna-gra-za-novymy-pravylamy/>.
13. Kulyk, L. *Yak zminiatsia publichni zakupivli dlia postachalnika pislia 19 kvitnia 2020* [How will public procurement change for the supplier after April 19, 2020]. Available at: <https://infobox.prozorro.org/articles/yak-zminyatsya-publichni-zakupivli-dlya-postachalnika-pislya-19-kvitnya-2020>.
14. Modul analityky ProZorro [ProZorro analytics module]. Available at: <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/pEh>.
15. *Vsesvitnie doslidzhennia ekonomichnykh zlochyniv ta shakhraistva 2018 roku: rezultaty opytuvannia ukrainskykh orhanizatsii* [World economic crimes and fraud survey 2018: survey results of Ukrainian organizations]. Available at: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>.
16. *Zvit, shcho mistyt analiz funktsionuvannia systemy publichnykh zakupivel ta uzahalnenu informatsiiu pro rezultaty zdiisnennia kontroliu u sferi zakupivel za 2019 r.* [Report containing an analysis of the functioning of the public procurement system and generalized information on the results of control in the field of procurement for 2019]. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=097433c3-564b-44f7-8987-dd004d583d05>.
17. *Rezultaty diialnosti Derzhaudivsluzhby, yii mizhrehionalnykh terytorialnykh orhaniv za sichen – hruden 2019 roku* [The results of the State Audit Service, its interregional territorial bodies for January–December 2019]. Available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/146977>.
18. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni porushennia (KUpAP). Zakon Ukrainy v redaktsii vid 19.12.2019 r. №402-IKh* [Code of Ukraine on Administrative Violations (KUpAP): Law of Ukraine]. (2019, December, 12). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2020.