

УДК 35.073:343.53

JEL classification: H57

Юшко С.В.

к.е.н., доцент кафедри фінансів, ХНЕУ ім. С. Кузнеця

## ФІНАНСОВІ ШАХРАЙСТВА І ЗЛОВЖИВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА СПОСОБИ ПРОТИДІЇ ЇМ

*У статті наведено обсяги коштів, зосереджених на ринку публічних закупівель, продемонстровано мотиви учасників цього ринку до вчинення шахрайських дій та зловживань. Названі документи, якими регулюється здійснення публічних закупівель в Україні та обґрунтовано доцільність їх ухвалення. Окреслено зміни, які вносилися до законодавства про закупівлі, та їхній вплив на розвиток даної сфери. Наголошено, що наявність законодавчих актів, спрямованих на регулювання та контроль державних закупівель, не дозволило кардинально вирішити проблему корупції, домовленостей та шахрайств у даній сфері. Нові, більш продумані та вишукані схеми, дали змогу недобросовісним учасникам і далі працювати більшою мірою на власну кишеню, ігноруючи інтереси держави чи територіальних громад. Названі основні, найбільш поширені, форми таких зловживань. Показано, що лише запроваджена електронна система закупівель ProZorro дозволила зрушити з місця при вирішенні проблеми шахрайства, хоча й вона не стала панацеєю від усіх наявних проблем. Окреслено основні напрями подальшого удосконалення системи протидії шахрайствам та зловживанням у сфері публічних закупівель.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі; фінансові шахрайства; протидія фінансовим шахрайствам.

**Постановка проблеми.** Публічні закупівлі, які є обов'язковою складовою функціонування держави та органів місцевої влади, тягнуть за собою низку ризиків, пов'язаних із високою імовірністю вчинення шахрайств та фінансових зловживань у цій сфері; останні обертаються втратами як для самої держави і територіальних громад, так і для потенційних учасників системи закупівель, негативно позначаються на іміджеві нашої країни, призводять до зневіри і розчарування населення, падіння авторитету владних структур.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами, пов'язаними із дослідженням порядку та особливостей здійснення публічних закупівель, виявленням правопорушень, зловживань та фактів шахрайства у цій сфері займалися такі вітчизняні вчені, як В. Карасьова, О. Мельников, М. Нестерович, Н. Ткаченко, О. Шатковський та інші. В своїх роботах науковці досліджують сутність явища «шахрайства» у публічних закупівлях, розкривають існуючі схеми зловживань, оцінюють втрати бюджету від зазначеної протиправної діяльності, аналізують зарубіжний

досвід боротьби з шахраями. Зміни в частині умов та правил здійснення публічних закупівель, запровадження електронної системи закупівель ProZorro вимагають знову повернутися до даного питання.

**Мета статті.** Основною метою даної статті є обґрунтування вузьких місць у питаннях здійснення публічних закупівель в Україні, визначення основних форм зловживань та правопорушень у даній сфері на різних етапах становлення та розвитку законодавства про публічні закупівлі, окреслення основних напрямів подальшого удосконалення системи захисту від шахраїв та зловмисників при проведенні закупівель.

**Виклад основного матеріалу.** Сфера публічних (державних) закупівель являє собою величезний ринок товарів, робіт та послуг. За даними Державної служби статистики його обсяги у 2014 – 2015 рр. становили 247,3 та 264,3 млрд грн відповідно, згідно планових показників на 2016 р. вони мали скласти 252,8 млрд грн. [1]. Це понад 30 % від видатків зведеного бюджету України та понад 11 % від величини ВВП за відповідні роки. Значні суми коштів суттєво збільшують імовірність зловживань та шахрайських дій у цій сфері з боку зацікавлених осіб. У якості зацікавлених осіб у рамках даного дослідження будемо розглядати а) замовників, у розпорядженні яких знаходяться кошти, які будуть передаватися постачальникам та підрядникам за поставлені останніми товари, виконані роботи і надані послуги, б) постачальників і підрядників, зацікавлених у тому, щоб договір було укладено саме з ними.

Постачальником товарів з оплатою за бюджетні чи державні кошти за шахрайських схем стає особа, пов'язана із замовником. Кожна із сторін отримує свій зиск при цьому: постачальник – додатковий ринок збуту для своїх товарів (робіт, послуг), а, відповідно, й додаткові прибутки, замовник – винагороду за надану ним «послугу» – обрання серед широкого кола потенційних постачальників-конкурентів саме цього постачальника. Штучне (понад середньоринковий рівень) завищення ціни на товари (роботи, послуги) додатково збагачує учасників, одночасно спустошуючи кишені платників податків.

З метою запобігання корупційним діям та зловживанням, а також забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників закупівель, дотримання принципів максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості законодавцем затверджуються правила здійснення закупівель. Перші з таких правил та положень було розроблено ще у 1994 р., під час проведення переговорів про набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі. Перший закон України, який регулює питання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти набуває чинності 11 липня 2000 р. [2]. Закон передбачає, що всі закупівлі товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, мають проводитися із застосуванням однієї з п'яти процедур закупівель: 1) відкритих торгів; 2) торгів з обмеженою участю; 3) двоступеневих торгів; 4) запиту цінових пропозицій (котирувань); 5) закупівлі в одного постачальника (виконавця). Подальше становлення та

розвиток законодавства з питань закупівель відбувалося у напрямках перегляду дозволених процедур здійснення закупівель; встановлення і перегляду нижньої межі закупівель, перевищення якої зобов'язує замовника здійснювати тендерні торги; перегляду й уточнення винятків у переліку товарів, робіт, послуг, за якими процедури закупівель не застосовуються; внесення змін до порядків застосування певних процедур тощо.

Окремі з таких змін призвели, однак, до порушення первісно закладених законодавцем принципів здійснення закупівель і навіть необґрунтовано вивели частину закупівель з-під державного регулювання. Так, перша редакція Закону №1490-III від 22 лютого 2000 р. [2] зобов'язувала замовників будь-що застосовувати одну з процедур закупівель. Підписання договорів із постачальниками без проведення закупівель було поза законом. Виконати дану вимогу в умовах недосконалого законодавства, наявних бюрократичних перепон з боку окремих учасників системи закупівель було доволі непросто. Система державних закупівель була фактично паралізованою: закупівлі проводилися, але із суттєвими запізненнями, що порушувало звичайний режим діяльності бюджетних установ, негативно позначалося на їхньому фінансовому стані. Законодавець замість ліквідації реальних перепон, які гальмували процес освоєння коштів, обрав простіший шлях, запровадивши нижню межу закупівель, неперевищення якої звільняло замовника від обов'язку оголошувати торги: первісно закладена з 14 квітня 2003 р. вона склала: щодо товарів, послуги (послуг) еквівалент суми у 2 тис. євро, щодо робіт – 100 тис. євро. Надалі зазначені показники неодноразово переглядалися. На момент проведення дослідження (березень 2018 р.) вони становлять: для товару (товарів), послуги (послуг) – 200 тис. грн, для робіт – 1,5 млн грн. Для замовників, які здійснюють діяльність в окремих, визначених законодавством, сферах господарювання (зокрема, забезпечення виробництва, транспортування, постачання та зберігання газу, теплової енергії, електричної енергії, питної води, забезпечення функціонування централізованого водовідведення) норми законодавства про публічні закупівлі застосовуються, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 млн грн гривень, робіт – 5 млн грн [2, 3]

Негативно розцінюємо ситуацію із зростанням кількості випадків, на які не поширювалися норми законодавства у сфері державних закупівель. Так, на момент набуття чинності Законом «Про державні закупівлі» № 2289-VI від 1 червня 2010 р. число таких випадків складало 5, а на квітень 2014 р. – уже 38.

Шатковський О. наводить приклади, коли первісно закладені принципи здійснення державних закупівель ігнорує сама влада, до непізнаванності коригуючи окремі норми законодавства. Так, внесеними до Закону України № 1490-III від 22 лютого 2000 р. змін, які набули чинності 22 липня 2005 р. встановлено вимогу до замовників

оприлюднювати інформацію щодо державних закупівель у приватних інформаційних системах, що ускладнювало проведення торгів, призводячи до додаткових необґрунтованих трат. З цієї ж дати починає роботу новоутворений орган – Тендерна палата України, мета діяльності якої була окреслена як сприяння прозорості системи державних закупівель, підвищенню їх ефективності та раціональності, здійснення громадського контролю. Насправді відбулася абсолютизація влади даного органу з концентрацією навколо нього низки схем сумнівного характеру (обов'язкові консультаційні послуги через конкретні фірми зі сплатою роялті, оскарження торгів, «чорний список» учасників торгів, обов'язкова передплата бюлетеня Тендерної палати для участі в торгах, нотаріальне посвідчення договорів про закупівлю, оформлення псевдопоруки як обов'язкового виду тендерного забезпечення, корупційні погодження процедури закупівлі в одного учасника) [4].

Важливим чинником, який мав звести зловживання у сфері державних закупівель до мінімуму, було визнання відкритих торгів основною процедурою здійснення закупівель. Застосування даної процедури означає за інших рівних отримання замовником найвигідніших умов постачання (надання) товарів (робіт, послуг). На практиці, однак, замовникам у ряді випадків вдається обходити дану процедуру, застосовуючи фактично неконкурентну процедуру закупівлі в одного учасника (переговорну процедуру закупівлі). Так, за даними Державної служби статистики, частки відкритих торгів та торгів, проведених у формі закупівлі в одного учасника (переговорної) у загальній кількості проведених процедур (без урахування відмінених та визнаних такими, що не відбулися, закупівель) склали за 2014 – першу половину 2016 р. від 46,3 до 51,2 % та від 42,8 до 47,7 % відповідно. Ці ж показники за вартісною характеристикою склали відповідно від 51,3 до 53,2 % для процедури відкритих торгів та від 44,5 до 46,8 % для процедури закупівлі в одного учасника (переговорної) [1]. Наведені показники засвідчують практично однаковий рівень популярності даних процедур серед замовників.

Наявність нижньої межі, до якої здійснення закупівель можна проводити у вільному порядку, без застосування встановлених законодавством процедур закупівель, а також затверджений перелік випадків, на які не поширюються норми законодавства у сфері державних закупівель, обумовлюють ситуацію, коли без застосування процедур закупівель, а отже на неконкурентних умовах витрачається 42,8 % коштів на прикладі 2015 р. та 32,8 % на прикладі 6 місяців 2016 р. [1].

Основна проблема, однак, полягала у тому, що запровадження закону, однією з пріоритетних цілей якого було витіснення корупції, домовленостей та непоодиноких випадків шахрайства у сфері державних закупівель, не забезпечив суттєвих зрушень у цьому контексті. Нові, більш продумані та вишукані схеми, дозволили недобросовісним учасникам і далі працювати більшою мірою на власну кишеню, ігноруючи інтереси держави чи територіальних громад. Основними формами зловживань

стали, зокрема:

- встановлення нечітких чи надто жорстких кваліфікаційних вимог до учасників в документації конкурсних торгів;
- штучне звуження предмета закупівлі із прописуванням характеристик товару (послуг, робіт) під конкретного постачальника (підрядника);
- нечітке, розмите визначення предмета закупівлі, що могло вводити в оману потенційного постачальника (підрядника);
- необґрунтоване відхилення пропозицій окремих учасників конкурсних торгів;
- інформування потрібних постачальників (підрядників) про умови тендерних пропозицій, наданих іншими учасниками;
- допуск до участі в торгах учасників, які представляють фіктивні фірми (фірми-одноденки);
- порушення при визначенні переможця процедури закупівлі тощо [5].

Стати на заваді шахрайським схемам має запроваджена в 2016 р. електронна система закупівель ProZorro. Фахівці відзначають, що відкритий аукціон дає можливість узяти участь у торгах усім бажаючим; анонімність заявок фактично виключає підтримку «своїх» постачальників; конкуренція дозволяє отримати найнижчу ціну. Не розв'язаними, однак, лишаються такі проблеми, як: можливість штучного звуження предмета закупівлі, нечітке та розмите його визначення; застосування формальних механізмів дискваліфікації переможця, вірогідність змови постачальників, ділення предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури торгів тощо.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження ми доходимо таких висновків:

1. Значні обсяги коштів, що зосереджені на ринку публічних закупівель, провокують учасників цього ринку, як постачальників, так і замовників, до вчинення шахрайських дій та зловживань з метою власного збагачення. Ухвалення правил та положень здійснення державних закупівель, вперше застосоване під час проведення переговорів про набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі, знайшло продовження та відображення у Законі «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Головними цілями прийняття даних документів було запобігання корупційним діям та зловживанням, забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників закупівель, дотримання принципів максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості. Цим же цілям мали служити й наступні законодавчі акти, що прийшли на зміну першому закону про закупівлі. В окремих випадках, однак, зміни, які вносилися до законодавства, порушували первісно закладені принципи здійснення закупівель, призводили до виникнення схем сумнівного характеру, вели до послаблення контролю за рухом

державних та бюджетних коштів.

2. Затвердження законодавчих актів, спрямованих на регулювання та контроль державних закупівель, не дозволило кардинально вирішити проблему корупції, домовленостей та шахрайств у даній сфері. Нові, більш продумані та вишукані схеми, дали змогу недобросовісним учасникам і далі працювати більшою мірою на власну кишеню, ігноруючи інтереси держави чи територіальних громад. Основними формами зловживань стали, зокрема: штучне обмеження прав потенційних постачальників на участь у закупівлях; допуск до участі в торгах учасників, які представляють фіктивні фірми (фірми-одноденки); порушення при визначенні переможця процедури закупівлі тощо. Не стало панацеєю від усіх наявних проблем й впровадження електронної система закупівель ProZorro.

3. Подальше удосконалення системи протидії шахрайствам та зловживанням у сфері закупівель потрібно здійснювати у напрямі посилення контролю за змістом оголошень про проведення процедури закупівлі на предмет їх чіткості, однозначності трактування, відсутності ознак штучного звуження предмета закупівлі; стандартизації товарів та послуг шляхом створення їх детальної технічної специфікації; спрощення вимог до формальних документів та їхньої кількості; залучення до закупівель якомога більшої кількості потенційних постачальників та підрядників; посилення контролю та відповідальності за порушення та зловживання при проведенні закупівель.

#### Список використаних джерел

1. Дані офіційного веб-сайта Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України № 1490-III від 22 лютого 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1490-14/ed20000222>.
3. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
4. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції / О. Шатковський // Радник в сфері державних закупівель. – 2015. – № 5 (44). – С. 44 – 48.
5. Мельников О. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель / О. Мельников // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 1. – С. 44-49. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2016\\_1\\_9C](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_9C).

#### References

1. Melnikov, O. (2016) 'Shlyahi protidiyi koruptsiyi u sferi derzhavnih zakupivel' [Ways of counteracting corruption in the field of public procurement]. Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya [Actual problems of public administration] (1), pp. 44-49 [Online]. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2016\\_1\\_9C](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_9C). [In Ukrainian].
2. Shatkovskiy, O. (2015) 'Rozvitok zakonodavstva Ukrayini schodo derzhavnih zakupivel: vid evolyutsiyi do revolyutsiyi' [Development of Ukrainian legislation on public procurement: from evolution to revolution]. Radnik v sferi derzhavnih zakupivel [Public procurement advisor] (5 (44)), pp. 44-48. [In Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). Pro publichni zakupivli [About public procurement] (Act No. 922-VIII, December 25). Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. [In Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2000). Pro zakupivlyu tovariv, robit i poslug za derzhavni koshti [On the purchase of goods, works and services for public funds] (Act No. 1490-III, February 22). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1490-14/ed20000222>. [In Ukrainian].

5. State Statistics Service of Ukraine (2018). Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

---

**Юшко С.В.**

*к.э.н., доцент кафедры финансов, ХНЭУ им. С. Кузнеця*

### **ФИНАНСОВЫЕ МОШЕННИЧЕСТВА И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК И СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИМ**

*В статье приведены объемы средств, сосредоточенных на рынке публичных закупок, продемонстрированы мотивы участников этого рынка к совершению мошеннических действий и злоупотреблений. Названы документы, которыми регулируется осуществление публичных закупок в Украине и обоснована целесообразность их принятия. Определены изменения, которые вносились в законодательство о закупках, и их влияние на развитие данной сферы. Отмечено, что наличие законодательных актов, направленных на регулирование и контроль государственных закупок, не позволило кардинально решить проблему коррупции, договоренностей и мошенничества в данной сфере. Новые, более продуманные и изысканные схемы, дали возможность недобросовестным участникам и дальше работать в большей степени на собственный карман, игнорируя интересы государства или территориальных общин. Названы основные, наиболее распространенные, формы таких злоупотреблений. Показано, что только введенная электронная система закупок ProZorro позволила сдвинуться с места при решении проблемы мошенничества, хотя и она не стала панацеей от всех имеющихся проблем. Определены основные направления дальнейшего совершенствования системы противодействия мошенничеству и злоупотреблениям в сфере публичных закупок.*

**Ключевые слова:** публичные закупки; финансовые мошенничества; противодействие финансовым махинациям.

**Yushko S. V.**

*PhD of Economic sciences, associated professor, Kharkiv National University of economics named after Simon Kuznets, Kharkiv*

### **FINANCIAL FRAUDS AND ABUSES IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT AND THE MEASURES OF COUNTERACTING THEM**

*The article shows the amount of funds concentrated on the public procurement market, demonstrates the motives of the participants of this market to commit frauds and abuses. It is justified the expediency of adoption the documents, which regulate the implementation of public procurement in Ukraine. The changes that were made to procurement legislation and their influence on the development of this sphere are determined. It is noted that the existence of legislative acts aimed at regulating and monitoring public procurement did not radically solve the problem of corruption, agreements and fraud in this area. New, more thoughtful and refined schemes, allow dishonest participants to continue cheating, ignoring the interests of the state or territorial communities. The author names the main, most common forms of such abuses. It is shown that only the electronic procurement system ProZorro has allowed to*

*solve partially the problem of fraud, although it did not become a panacea for all the existing problems. The main directions of further improvement of the system of counteraction to fraud and abuses in the sphere of public procurement are determined.*

**Keywords:** public procurement; financial fraud; counteraction to financial fraud.

---

**Юшко С.В.**  
**yushko\_sergey@ukr.net**