

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК СКЛАДОВА КРИМІНОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC PROCUREMENT AS A COMPONENT OF CRIMINAL SECURITY OF THE BUDGETARY SPHERE OF UKRAINE

Соколов Д.С., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті здійснено комплексний аналіз системи публічних закупівель в Україні, як одного з ключових інструментів державного управління та забезпечення потреб суспільства в умовах економічної трансформації та безпекових викликів. Розкрито сутність і функціональні особливості сучасної моделі публічних закупівель, охарактеризовано її нормативно-правову базу, зокрема Закон України «Про публічні закупівлі» (2015 р.).

Особлива увага приділена електронній системі Prozorro та етапам закупівельного процесу. Висвітлено еволюцію законодавчої бази, принципи функціонування електронної системи Prozorro, а також особливості її використання в умовах воєнного стану.

Детально розглянуто структуру механізму закупівель, основні переваги впровадження відкритих електронних торгів. Особливо увагу приділено перспективам розвитку сфери публічних закупівель з урахуванням сучасних цифрових технологій та міжнародного досвіду.

Наголошено, що кримінологічна безпека є важливою складовою загальної системи безпеки, особливо в умовах сучасних викликів, зокрема зростання злочинності та загострення суспільної небезпечності злочинних дій, основною метою якої є виявлення, нейтралізація та протидія кримінологічним загрозам зміщення змістового навантаження із об'єкта нападу – кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель на об'єкт захисту – бюджетну сферу.

Встановлено, що кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель доцільно розглядати як суспільно небезпечні діяння, що спрямовані на нецільове та неефективне використання державних фінансових ресурсів під час здійснення закупівель за бюджетні кошти. Такі правопорушення можуть набувати різних форм, зокрема шахрайства, зловживання службовим становищем, корупційних діянь, службової недбалості, підроблення документів тощо.

Ключові слова: публічні закупівлі, бюджет, бюджетна сфера, кримінологічна безпека, механізм закупівель, Prozorro, корупція, кримінальні правопорушення, запобігання.

The article provides a comprehensive analysis of the public procurement system in Ukraine as one of the key instruments of public administration and ensuring the needs of society in the conditions of economic transformation and security challenges. The essence and functional features of the modern model of public procurement are revealed, and its regulatory framework is characterized, in particular, the Law of Ukraine "On Public Procurement" (2015).

Special attention is paid to the electronic system Prozorro and the stages of the procurement process. The evolution of the legislative framework, the principles of the functioning of the electronic system Prozorro, as well as the features of its use in martial law conditions are highlighted.

The structure of the procurement mechanism and the main advantages of implementing open electronic bidding are considered in detail. Special attention is paid to the prospects for the development of the public procurement sector, taking into account modern digital technologies and international experience.

It is emphasized that criminological security is an important component of the overall security system, especially in the face of modern challenges, in particular the growth of crime and the aggravation of the social danger of criminal acts, the main goal of which is to identify, neutralization and counteraction to criminological threats, shifting the content load from the object of attack – criminal offenses in the field of public procurement to the object of protection – the budgetary sphere.

It has been established that criminal offenses in the field of public procurement should be considered as socially dangerous acts aimed at the inappropriate and ineffective use of state financial resources during procurement using budget funds.

Such offenses can take various forms, including fraud, abuse of office, corrupt acts, official negligence, forgery of documents, etc.

Key words: public procurement, budget, budgetary sphere, criminological security, procurement mechanism, Prozorro, corruption, criminal offenses, prevention.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі виступають, як окремий механізм регулювання господарських відносин, що застосовується на різних ринках, що охоплює багато аспектів економічної політики держави, зокрема антимонопольну, антикорупційну, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоекономічну, промислову, розвиток малого підприємництва та ціноутворення.

Невчасне та недосконале нормативно-правове забезпечення публічних закупівель, зокрема в питаннях притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, створює ризики для функціонування цієї системи. Це, в свою чергу, може перешкоджати досягненню очікуваних результатів і відкриває можливості для зростання кримінальних правопорушень у цій сфері.

Також, до проблемних питань у сфері публічних закупівель слід віднести: недостатню ефективність витрачання бюджетних коштів (особливо в умовах обмежених ресурсів та підвищених потреб у сферах оборони, охорони здоров'я та соціального забезпечення); потреба в прозорості й запобіганні корупції; нестабільність нормативної бази та слабка інституційна спроможність; недостатня

інтеграція із міжнародними стандартами; необхідність адаптації до нових викликів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема запобігання кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель залишається надзвичайно важливою через високі корупційні ризики та конкретні незаконні практики. Це питання постійно викликає інтерес у науковців та практиків правоохоронної діяльності, а саме: А. Баб'яка, С. Баліної, І. Близнюка, О. Зайцева, В. Захарова, Н. Здирко, В. Квачі, Л. Мазур, Т. Мельника, В. А. Некрасова, Ю. Оврамєць, В. Ортинського, М. Одухи, В. Поліщука, О. Сахарової, О. Слободянюк, А. Чередарчука та інших.

Виклад основного матеріалу. Система публічних закупівель, є важливим інструментом реалізації державної політики у сфері фінансів, економіки та соціального розвитку. Вона прямо впливає на рівень ефективності використання бюджетних коштів та рівень довіри суспільства до держави.

У контексті євроінтеграційних процесів України, публічні закупівлі набувають особливого значення як один

із маркерів прозорості, підзвітності та демократичного управління. В умовах війни, дефіциту бюджетних ресурсів і необхідності оперативного забезпечення критичних потреб держави – медичних, оборонних, гуманітарних – роль закупівель значно зросла. Запровадження електронної системи Prozorro, стало визначним кроком до підвищення прозорості державних витрат. Ця система дозволяє автоматизувати процеси, мінімізувати людський фактор, а також забезпечити громадський і медійний контроль за закупівлями. Таким чином, публічні закупівлі перетворилися на інструмент не лише економічного регулювання, а й політичної відповідальності [1, с. 104-105].

Під публічними закупівлями розуміються закупівлі товарів, робіт та послуг, що здійснюються за кошти державного або місцевого бюджетів, підприємств з державною часткою та інших юридичних осіб згідно за законодавством. Це інструмент, який дозволяє державі ефективно забезпечувати свої потреби в ресурсах, сприяючи реалізації соціальних, інфраструктурних, оборонних, освітніх та медичних програм. Система публічних закупівель, окрім економічної функції, виконує також соціальну – сприяє зайнятості, інноваційному розвитку та підтримці малого і середнього бізнесу [2, с. 162-163].

Сучасна модель публічних закупівель базується на принципах відкритості, добросовісної конкуренції, недискримінації учасників та максимальної економії коштів. Одним з ключових елементів є електронна система Prozorro, що забезпечує доступ усіх зацікавлених сторін до інформації про закупівлі в режимі реального часу. Система дає можливість як державі, так і громадському суспільству здійснювати ефективний контроль за витратами бюджетних коштів. Прозорість процедур підвищує довіру інвесторів і партнерів до України, а також забезпечує справедливе змагання між учасниками ринку [3, с. 47-48].

Крім того, публічні закупівлі відіграють важливу роль у формуванні економічної політики держави. Через встановлення певних критеріїв, держава може стимулювати розвиток конкретних галузей економіки, підтримувати інноваційні технології або створювати умови для рівноправного доступу бізнесу до бюджетного фінансування. Окрему увагу слід приділити ролі закупівель у забезпеченні національної безпеки, особливо в умовах воєнного стану. Закупівлі для потреб оборони, медицини, гуманітарного забезпечення – це не просто економічна діяльність, а критично важлива складова захисту держави та її громадян.

Наприклад, у 2022–2023 роках через систему Prozorro, було проведено численні закупівлі для Збройних Сил України, включаючи постачання бронежилетів, дронів, генераторів, медикаментів і харчування. У сфері медицини ефективно працювали закупівлі, здійснені під координацією МОЗ, зокрема щодо закупівлі вакцин, тест-систем та обладнання для COVID-19. Також варто згадати Prozorro Market – онлайн-каталогу для оперативного придбання товарів, який особливо ефективно використовувався в умовах пандемії та під час початкових етапів повномасштабного вторгнення [4].

У порівнянні з іншими країнами, система публічних закупівель в Україні має свої унікальні риси. Наприклад, електронна платформа Prozorro, є однією з найпрозоріших у світі – у той час, як у багатьох державах, зокрема у США чи Великій Британії, електронні закупівлі поділені між декількома платформами, українська система забезпечує єдиний точковий доступ. У Польщі теж діє електронна система закупівель (Platforma e-Zamowienia), але її публічність і інтеграція з інструментами контролю поки поступається українській.

У країнах ЄС також активно впроваджуються принципи сталого розвитку через систему «зелених» закупівель, тоді як в Україні такі ініціативи лише набувають розвитку. Водночас, рівень громадського контролю за

публічними закупівлями в Україні є вищим, ніж у багатьох пострадянських державах, що свідчить про поступову трансформацію управлінських практик. Скандинавські країни, зокрема Швеція та Данія, відзначаються акцентом на екологічні, соціальні та інноваційні критерії при визначенні переможців закупівель, а також високим рівнем професіоналізації закупівельних структур. Їхній досвід є цінним орієнтиром для України у напрямку запровадження політики «розумних закупівель». Таким чином, Україна посідає впевнене місце серед держав, які демонструють прогресивний підхід до відкритих публічних закупівель, а подальше запозичення елементів успішних зарубіжних моделей може лише посилити її позиції [5, с. 89-90].

Публічні закупівлі є не лише бюджетною процедурою, а й важливим елементом політики державного управління, що поєднує економічні, правові та суспільні аспекти. Отже публічні закупівлі – це закупівлі товарів, робіт та послуг, що здійснюються за кошти державного або місцевого бюджетів, підприємств з державною часткою та інших юридичних осіб згідно за законодавством.

За свою нормативно-правовою базою є Закон України «Про публічні закупівлі», який набрав чинності у 2016 році та неодноразово оновлювався з метою вдосконалення процедур і приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів. Цей закон визначає загальні принципи, правила проведення тендерів, критерії вибору переможця, а також порядок оскарження результатів [6]. Крім базового закону, важливе значення мають підзаконні акти: постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства економіки, методичні рекомендації для замовників. Вони деталізують окремі аспекти реалізації закупівельної діяльності [7, с. 12-13].

Окремо слід зазначити, що система публічних закупівель в Україні орієнтується на стандарти Європейського Союзу, які регулюють публічні контракти і процедури закупівель у державах-членах. Це є необхідною умовою євроінтеграційного курсу України та поступового наближення до членства в ЄС.

На практиці ключовим інструментом реалізації законодавства є електронна система «Prozorro», яка функціонує на засадах принципу «всі бачать усе». Через неї здійснюється повний цикл закупівель – від публікації плану до звітування за укладеними договорами. Prozorro є складовою частиною цифрового урядування та запобігання корупції [1, с. 16-107].

Щодо механізму публічних закупівель, то слід зазначити, що уся процедура може бути умовно розділена на кілька етапів, а саме:

1. планування закупівлі – замовник аналізує потреби, формує річний план закупівель та передбачає відповідне фінансування;
2. оголошення тендеру – створення тендерної документації, вибір процедури (відкриті торги, переговорна процедура, спрощена закупівля тощо) та публікація оголошення у системі Prozorro;
3. подача заявок учасниками – компанії подають пропозиції, які автоматично фіксуються в системі для подальшої обробки;
4. оцінка пропозицій – система автоматично ранжує пропозиції за ціною, після чого тендерний комітет проводить кваліфікацію та перевірку документів;
5. обрання переможця – визначення постачальника, який відповідає усім критеріям і запропонував найкращі умови;
6. укладення договору – сторони підписують контракт, який також публікується в системі;
7. виконання договору – контроль за постачанням товарів або наданням послуг, а також моніторинг їх якості;
8. звітність та аудит – після завершення закупівлі замовник зобов'язаний оприлюднити звіт про виконання договору;

Кожен з етапів є прозорим і контролюється не лише державними органами, але й громадськістю, медіа та аналітичними організаціями. Такий механізм дозволяє мінімізувати вплив людського фактора і забезпечує рівний доступ до участі у тендерах для всіх суб'єктів господарювання [8, с. 132-133].

Говорячи про переваги, то можна зазначити, що важливою перевагою діючої системи є її прозорість, що досягається завдяки електронному формату Prozorro, який унеможливує приховування інформації про закупівлі. Конкурентність процесу дозволяє державі обирати найбільш вигідні пропозиції, економити бюджетні кошти та сприяти розвитку добросовісного підприємництва [9, с. 96-97]. Впровадження електронних торгів забезпечує оперативність, простоту та доступність участі для широкого кола суб'єктів господарювання. Серед інших переваг варто відзначити: відкритість інформації; антикорупційний ефект; можливість громадського контролю; гармонізацію із міжнародними стандартами.

Втім, незважаючи на очевидні досягнення, система публічних закупівель стикається з низкою проблем, а саме: недобросовісні учасники; часті зміни законодавства; низький рівень кваліфікації персоналу; оскарження результатів тендерів; недостатній контроль за фактичним виконанням договорів, тощо. Крім того, ускладненість нормативної бази, часті зміни законодавства та брак фахових кадрів у замовників створюють додаткові виклики для ефективного функціонування системи закупівель [10, с. 69-70].

В перспективах розвитку, очікується, що подальша цифровізація процесів, використання штучного інтелекту для аналітики закупівель, а також міжнародна інтеграція дозволять ще більше підвищити якість державних закупівель та ефективність використання державних коштів [11, с. 190]. У найближчій перспективі також передбачається:

- удосконалення системи моніторингу – впровадження автоматизованих алгоритмів ризик-менеджменту, які зможуть виявляти підозрілі тендери ще на етапі подання заявок;

- інтеграція з міжнародними платформами – гармонізація українського законодавства з нормами ЄС у контексті публічних закупівель, що сприятиме прозорому доступу іноземних компаній до українського ринку;

- зміцнення інституційної спроможності замовників – розвиток навчальних програм для працівників органів державної влади, що відповідають за проведення тендерів;

- запровадження «зеленої» та соціально орієнтованої закупівлі – орієнтація на сталий розвиток шляхом встановлення екологічних та соціальних критеріїв до товарів і послуг;

- покращення користувацького досвіду в Prozorro – оптимізація інтерфейсів, доступності даних, а також впровадження мобільних додатків для взаємодії зі системою;

- використання великих даних – для виявлення закономірностей, моніторингу підозрілої активності та прогнозування потреб у державному секторі;

- розширення функціоналу Prozorro Market – як інструменту для спрощених закупівель, особливо для малих організацій та екстрених потреб;

- залучення громадян до процесу прийняття рішень – розвиток механізмів участі громадськості у формуванні політики закупівель через платформи зворотного зв'язку та відкриті обговорення;

- створення єдиної національної аналітичної платформи – інтеграція даних про закупівлі, постачальників, ціноутворення та ризики з метою стратегічного планування та прийняття рішень;

- поглиблення міжнародного партнерства – співпраця з міжнародними організаціями, донорами та технічними партнерами для отримання найкращих практик, фінансування реформ і підвищення довіри до системи закупівель на глобальному рівні.

Прикладами реалізованих ініціатив є: – у 2023 році запущено систему Prozorro.Sale для прозорих аукціонів на державне та комунальне майно, що забезпечило додаткові надходження до бюджету та мінімізувало корупційні ризики; в цьому ж році впроваджено пілотний проект із закупівель за критеріями життєвого циклу (life-cycle costing), який дозволив замовникам враховувати не лише початкову ціну, а й довгострокові витрати на обслуговування та утилізацію товарів; активно розвивається напрямок використання штучного інтелекту в системі Prozorro для автоматичної ідентифікації змов між учасниками торгів; – у 2022–2023 роках Prozorro Market, активно використовувався для спрощених та термінових закупівель у прифронтових регіонах, зокрема для постачання гуманітарної допомоги та медичного обладнання, тощо. Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню довіри громадськості до державних інституцій, зниженню корупційних ризиків та ефективнішому використанню бюджетних коштів.

Варто наголосити, що на сучасному етапі розвитку української державності бюджетна система набуває особливого значення як основа фінансового забезпечення соціально-економічного прогресу. Її функціонування базується на принципах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Стратегічною метою функціонування бюджетної системи є забезпечення якісних змін в економічному, соціальному та гуманітарному розвитку країни, а також інтеграція України до європейського співтовариства.

Однією з ключових проблем, що негативно впливає на ефективність функціонування бюджетної системи як елемента фінансової системи держави, є нецільове використання бюджетних коштів. До цього явища належать випадки здійснення бюджетних витрат або надання кредитів без дотримання встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Нецільове використання бюджетних ресурсів розглядається як один із видів кримінальних правопорушень у сфері публічних фінансів, зокрема у сфері державних закупівель.

Відповідно до положень ст. 210 Кримінального кодексу України, суспільна небезпека таких дій полягає в порушенні норм бюджетного законодавства, завданні економічних збитків державі, підриві бюджетної дисципліни, а також у створенні передумов для вчинення інших правопорушень у сфері службової діяльності, включаючи розкрадання бюджетних коштів. Унаслідок неефективного та нецільового витрачання фінансових ресурсів бюджетна система щорічно зазнає значних фінансових втрат [12].

Кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, становлять серйозну загрозу для стабільності фінансової системи країни. Найчастіше такі дії вчиняються посадовими особами, які тим самим порушують суспільні відносини, що забезпечують цільове використання бюджетних ресурсів на виконання функцій держави. Наукові дослідження, присвячені класифікації таких правопорушень, обумовлені не лише потребами теоретико-правового осмислення, а й практичними завданнями у сфері протидії злочинності в бюджетній сфері. Слід зазначити, що нецільове використання бюджетних коштів нерідко супроводжується вчиненням інших кримінальних правопорушень, зокрема службових зловживань, підробки документів або легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, що ускладнює розслідування та підвищує суспільну небезпеку таких діянь [13; 14].

Висновки. Публічні закупівлі, є однією з ключових сфер, яка демонструє реальні досягнення в боротьбі з корупцією та впровадженні інновацій. Система Prozorro, стала прикладом для багатьох країн, завдяки своїй відкритості та ефективності. Однак для подальшого вдосконалення необхідно посилити контроль за учасниками ринку,

забезпечити стабільність нормативно-правового середовища та інвестувати в навчання фахівців у сфері закупівель. Також, ефективність системи публічних закупівель багато в чому залежить від рівня цифровізації, активності громадського контролю та політичної волі до дотримання принципів прозорості, рівності та доброчесності. Лише за умов постійного вдосконалення, адаптації до нових викликів та професіоналізації всіх учасників процесу, система закупівель зможе повністю реалізувати свій потенціал як інструмент розвитку держави та суспільства.

Публічні закупівлі в Україні є однією з ключових сфер, яка демонструє реальні досягнення в боротьбі з корупцією та впровадженні інновацій. Система Prozorro стала прикладом для багатьох країн завдяки своїй відкритості та ефективності. Однак для подальшого вдосконалення необхідно посилити контроль за учасниками ринку, забезпечити стабільність нормативно-правового середовища та інвестувати в навчання фахівців у сфері закупівель.

Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель доцільно розглядати як суспільно небезпечні діяння, що спрямовані на нецільове та неефективне використання державних фінансових ресурсів під час здійснення закупівель за бюджетні кошти. Такі правопорушення можуть набувати різних форм, зокрема шахрайства, зловживання службовим становищем, корупційних діянь, службової недбалості, підроблення документів тощо.

Переважно зазначені діяння пов'язані з діяльністю осіб, уповноважених діяти як «замовники» публічних закупівель у межах чинного законодавства. Наявність у них дискреційних повноважень при прийнятті рішень щодо укладення договорів, відбору постачальників та використання бюджетних коштів створює сприятливі умови для зловживань та умисного викривлення процедур.

Слід наголосити, що неефективне управління бюджетними коштами, зокрема через ухилення від цільового використання ресурсів, прямо впливає на поглиблення соціально-економічної нерівності. Невиконання державою своїх бюджетних зобов'язань призводить до ускладнення фінансування базових соціальних програм і стимулює зростання соціальної напруги. Водночас незаконне збагачення осіб, які причетні до привласнення бюджетних ресурсів, формує асиметрію у доступі до публічних благ і викликає резонанс у суспільстві.

Особливо загрозовою є ситуація, коли такі діяння залишаються без належного реагування з боку правоохоронних органів і правосуддя.

Безкарність посадовців, які вчиняють розкрадання або сприяють нецільовому використанню бюджетних коштів, руйнує довіру громадян до державних інституцій. Це формує в суспільній свідомості відчуття беззахисності перед зловживаннями з боку влади та криміналізованих елементів у публічному управлінні, а також деморалізує доброчесних учасників бюджетного процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Поліщук В. Prozorro як інструмент прозорості публічних закупівель: досягнення і проблеми реалізації. *Публічне право*. 2023. № 2. С. 103–108.
2. Зди́рко Н. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. С. 159–171.
3. Мельник Т. М. Публічні закупівлі в умовах цифрової трансформації: сучасні виклики та тенденції. *Державне управління: теорія та практика*. 2022. № 1. С. 45–51.
4. Prozorro: офіційний портал публічних закупівель України URL: <https://prozorro.gov.ua>
5. Слободянюк О. Огляд міжнародного досвіду електронних закупівель: імплементація в Україні. *Вісник Національної академії наук України*. 2021. № 9. С. 88–95.
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
7. Методичні рекомендації щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель. Міністерство економіки України. Київ, 2023. 35 с.
8. Чередарчук А.М. Кримінально-правове забезпечення охорони публічних закупівель: дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Івано-Франківськ, 2021. 206 с.
9. Українська школа урядування. Публічні закупівлі: навч. посіб. Київ: УШУ. 2023. 120 с.
10. Мазур Л. Публічні закупівлі в контексті антикорупційної політики України. *Економіка та держава*. 2021. № 4. С. 67–70.
11. Оврамець Ю. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Journals.Nubip*. 2022. С. 187–199.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
13. Нікітін Д. Ю. Кримінологічна характеристика та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: дис. канд. юрид. наук : 12.00.08. Ірпінь, 2021. 289 с.
14. Семенових О. С. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищення: дис. докт. філософії: 081 – Право. Харків. 2024. 203 с.