

Фещук В. В. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри фінансового права та фіскального адміністрування Національної академії внутрішніх справ;
Петрина В. Н. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права та фіскального адміністрування Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОМІРНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЗВІТУ OLAF 2016 РОКУ)

У Європейському Союзі існує низка структур, які здійснюють контроль за правомірністю використання бюджетних коштів. Серед них чільне місце посідає OLAF (European Anti-Fraud Office) – Європейська служба боротьби із шахрайством.

До компетенції OLAF належать такі функції:

- 1) здійснення розслідування фактів шахрайства та корупції, пов'язаних з бюджетними коштами Європейського Союзу;
- 2) проведення розслідування фактів правопорушень, опущених посадовими особами Європейського Союзу та членами його організацій;
- 3) розроблення напрямів діяльності Європейського Союзу щодо боротьби із шахрайством [1].

Служба OLAF в 2016 році здійснила 1157 перевірок щодо правомірності використання бюджетних коштів Європейського Союзу. У результаті цих перевірок в 219 випадках служба порушила провадження стосовно розслідування виявлених правопорушень. У 2016 році OLAF завершила розпочаті протягом цього та попередніх років розслідування у 272 справах щодо розкрадання 631 млн євро. Унаслідок розслідування цих справ OLAF проаналізувала причини правопорушень і підготувала 346 рекомендацій компетентним органам Європейського Союзу та відповідних країн щодо усунення причини попередження зазначених правопорушень [2, с. 3].

Аналіз звіту OLAF за 2016 рік дає змогу виділити основні сфери розкрадання бюджетних коштів Європейського Союзу. Ідеться, наприклад, про публічні закупівлі за участі іноземних елементів, що здійснюються із залученням коштів Європейського Союзу, у яких наявні факти шахрайства з боку

державних службовців та їх контрагентів із застосуванням офшорних рахунків. Також непоодинокими є факти підкупу посадових осіб, що приймають рішення під час проведення тендера з публічних закупівель.

У звіті OLAF за 2016 рік наведено приклади шахрайських дій, які здійснюються в певних країнах, що отримують фінансування від Європейського Союзу на проведення публічних закупівель [2, с. 16].

Наступною сферою, де здійснюють розкрадання бюджетних коштів Європейського Союзу, є сфера надання грантів на проведення дослідницьких робіт. У цій сфері наявні факти шахрайства в різноманітних формах у зв'язку із складнощами, пов'язаними із управлінням і контролем за транскордонними витратами на дослідницькі програми. Такі, наприклад, як надання тих самих результатів досліджень різним установам Європейського Союзу, що паралельно фінансують цю дослідницьку роботу як у межах, так і поза межами Євросоюзу. Таке явище дублювання фінансування, коли той чи інший проект фінансується одночасно різними донорськими організаціями, які не знають, що певний проект уже отримує фінансування на рахунок коштів Європейського Союзу від іншої організації чи організацій, є досить поширеним.

Розкрадання коштів Європейського Союзу також відбувається шляхом шахрайських дій у сфері працевлаштування в структурах Євросоюзу. Такі дії вчиняють переважно шляхом завищення кількості відпрацьованих годин і завищення сум коштів, що підлягають відшкодуванню з бюджету Європейського Союзу (наприклад, витрат на відрядження, переїзд до нового місця роботи тощо).

До того ж, важливою сферою вчинення шахрайських дій, що завдають шкоди бюджету Європейського Союзу, є міжнародна торгівля товарами, зокрема тютюновими й текстильними виробами. Такі шахрайські дії, зокрема, передбачають порушення правил проведення митних операцій, у тому числі службовцями відповідних митних служб. Це, наприклад, дії, що сприяють уникненню сплати митних платежів на митних кордонах Європейського Союзу, зокрема шляхом контрабанди товарів, увезення на митну територію Європейського Союзу контрафактних товарів, заниження вартості імпортованих товарів тощо.

До цих правопорушень належать також дії з уникнення сплати антидемпінгового й компенсаційного мита. Таке уникнення відбувається, зокрема, шляхом внесення неправильних даних щодо виду товару або країни походження товару і підроблення документів, що супроводжують товар. Часом шахраї вдаються навіть до створення неіснуючих фабрик, які начебто виробляють певний товар (насправді ж його виробляє зовсім інший виробник, який може перебувати в іншій країні).

У рекомендаціях OLAF, серед іншого, акцентовано на недоліках у правовому регулюванні в певних країнах певних суспільних відносин, що уможливають учинення відповідних корупційних та шахрайських дій. Так, нормативно-правові акти з урегулювання публічних закупівель окремих країн, що отримують фінансування від Європейського Союзу з метою проведення публічних закупівель, є занадто складними та написаними в такий спосіб, щоб не було ясності й чіткого розуміння їхніх положень навіть у сторін публічних закупівель [2, с. 15].

У рекомендаціях OLAF визначено індикатори (у звіті їх названо «червоні прапорці»), які допомагають визначити ймовірність учинення корупційних чи шахрайських дій. До таких індикаторів, зокрема, належить наявність численних незадекларованих зв'язків між учасниками тендера, а також між учасниками тендера та членами тендерного комітету; надмірні суми лотів; надто короткий строк дії тендерної пропозиції; зміна умов публічних закупівель після визначення переможця тендера тощо. Акцентовано на використанні учасниками публічних закупівель офшорних рахунків під час розрахунків за поставлені товари або послуги. Такі рахунки часто використовують у шахрайських оборудках [2, с. 16].

Ураховуючи вищезазначене, а також те, що в Україні проголошено курс на гармонізацію національного законодавства з європейським законодавством, важливим є врахування рекомендацій OLAF в законодавстві України, зокрема в тій його ланці, що регулює суспільні відносини у сфері публічних закупівель.

Донині в праві України співіснують дві конкуруючі концепції: радянська концепція «державного замовлення» та європейська, або ж міжнародна, концепція «публічних закупівель».

На радянській концепції державного замовлення ґрунтується Господарський кодекс України, закони України «Про державне оборонне замовлення», «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців,

наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» тощо.

Водночас міжнародна концепція публічних закупівель ґрунтується на ідеї рівноправності сторін договору про закупівлю (замовника та учасника) і диспозитивному методі регулюванні відносин між ними. З огляду на цю концепцію, у міжнародному праві, зокрема в Конвенції ООН проти корупції [4] наголошено не на встановленні у відносинах закупівлі товарів і послуг за державні кошти домінування держави над суб'єктами господарювання, а на встановленні з метою упередження корупційних дій контролю з боку громадянського суспільства над тими особами, що закуповують за державні (тобто народні) кошти товари і послуги для державних потреб. Саме з цією метою члени Світової організації з торгівлі уклали Угоду про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement) [5], а UNCITRAL (Комітет ООН з міжнародного торгового права) розробив 2011 року модельний закон про публічні закупівлі (Model Law on Public Procurement) [6].

Отже, зауваження і рекомендації, висловлені OLAF щодо недоліків у законодавстві окремих країн, яке регулює відносини у сфері закупівель товарів і послуг для державних потреб, значною мірою можуть стосуватися також і України. Це підтверджує доцільність прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» в новій редакції, що ґрунтуватиметься на розробленому Комітетом ООН з міжнародного торгового права модельному законі про публічні закупівлі. Водночас слід вилучити з Господарського кодексу України згадку про державне замовлення як засіб державного регулювання господарської діяльності/економіки.

Список використаних джерел

1. European Anti-Fraud Office [Electronic Resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_en. – Title from the screen.
2. The OLAF Report 2016 [Electronic Resource]. – Mode of access: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf. – Title from the screen.
3. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/436-15>. – Назва з екрана.

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. – Назва з екрана.

5. Угода про державні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981_050. – Назва з екрана.

6. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurement/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf>. – Загл. с экрана.

Харзішвілі Ю. М. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник, головний науковий співробітник Інституту економіки промисловості НАН України

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ ЯК РЕЗЕРВ ЇЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Тіньова економіка постійно перебуває в центрі уваги урядів і вчених більшості країн світу. Вона є явищем настільки ж важливим, наскільки й суперечливим (щодо її складу й обсягів). Тіньову економіку вивчають десятки років, намагаючись знайти способи її врегулювання, але ще нікому не вдалося знайти однозначних шляхів її подолання. Тому постає запитання: чи можна взагалі оцінювати економіку України без урахування її тіньової складової? У цьому контексті науковці зазначають, що «не враховуючи цей феномен, визнаємо, що не знаємо, як виглядає українська економіка загалом і яким є фактичний рівень споживання українських громадян» [1]. Водночас кожен новий уряд, що приходить до влади, ініціює розроблення стратегій розвитку країни на декілька років, не враховуючи повною мірою тіньових аспектів економіки. Зазвичай такі стратегії майже не відповідають реаліям сьогодення.

Цілком очевидно, що тіньова економічна діяльність має як негативні, так і позитивні риси. До негативних ознак належать: зниження ефективності макроекономічного регулювання, конкурентоспроможності економіки країни, життєздатності кредитно-фінансової системи, руйнування соціальної інфраструктури, нелегальний вивіз капіталу за кордон, утрата