

КОРУПЦІЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ПОГЛЯД НА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

У цій статті мова йде про корупцію при використанні державних коштів у системі державних закупівель. Викладено основні втрати, до яких призводить корупція у державних закупівлях, а також визначено недоліки сучасного тендерного законодавства України.

Ключові слова: корупція, тендер, державні закупівлі, корупційні дії.

В этой статье идет речь о коррупции при использовании государственных средств в системе государственных закупок. Изложены основные потери, к которым приводит коррупция в государственных закупках, а также определены недостатки современного тендерного законодательства Украины.

Ключевые слова: коррупция, тендер, государственные закупки, коррупционные действия.

The article deals with the questions of corruption in the cases when state funding is used in the system of state purchases. It also indicates main losses that arise as the consequence of corruption during state purchases and identifies the drawbacks in the modern tender legislation of Ukraine.

Key words: corruption, tender, public purchasing, corruption actions.

Корупція у системі державних закупівель, як і в будь-якій іншій сфері, що пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом чи перерозподілом матеріальних ресурсів або грошових коштів, явище не нове і навіть не загальнонаціональне. Корупція, в різних формах її прояву, існувала завжди, в усі часи і у всіх без винятку країнах.

Під корупцією в чинному законодавстві України розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [1].

Крім того, корупційними діями з боку особи, яка уповноважена на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій визнаються: незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання кредитів або позичок; придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Корупція в системі державних закупівель приводить до колосальних втрат (та збитків) для будь-якої країни.

По-перше, це фінансові втрати як наслідки укладання угод на не вигідних для держави та суспільства умовах. В основі таких угод лежить штучне завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги в порівнянні з їх поточним ринковим рівнем. Причинами завищення цін при укладанні таких угод постачальником можуть бути понесення ним додаткових витрат, пов'язаних з участю у тендері, або система так званих «відкатів» (грошова сума, котра, як правило, обчислюється у відсотках до очікуваної вартості закупівлі), які отримує чиновник, наділений певним колом владних повноважень, що дозволяє йому впливати на результати тендеру та визначення переможця.

По-друге, це якісні втрати при укладанні (та при виконанні) договорів на закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб внаслідок порушення діючих норм та стандартів, з невиконанням технічних умов, низької якості, з гіршими умовами гарантійного та післягарантійного обслуговування, із недостатніми вимогами до контролю за якістю виконання робіт тощо.

По-третє, це політичні втрати – втрата довіри з боку громадян та суб'єктів підприємницької діяльності до органів державної влади, посадових осіб та втрата довіри до держави в цілому. До політичних втрат також можна віднести й

порушення принципу вільної конкуренції, як наслідок – гальмування соціально-економічного розвитку [2].

По-четверте, це моральні втрати – втрати від корупції ведуть до втрати довіри до демократичних цінностей, влади та суспільних інститутів, які їх декларують. Морально-етична деморалізація суспільства підвищує рівень злочинності та роль асоціальних груп.

Як доводить міжнародний досвід, повністю локалізувати прояви державної корупції у сфері державних закупівель ще не вдалося в жодній країні світу. І не дивно, адже спокуса аж занадто велика – мільярди бюджетних коштів. Однак досягти суттєвого зниження її рівня шляхом вжиття комплексу ефективних заходів все ж цілком реально.

Передусім необхідно чітко визначитись з тим, якої мети повинні досягти нормативні документи про державні закупівлі:

Знайти вигідних підрядників для держави.

Гарантія отримання якісного товару (робіт, послуг).

Зекономити бюджетні кошти.

Досягнення максимальної прозорості тендерних процедур.

Позбавлення можливості штучного завищення закупівельної ціни.

Зменшення бюрократії в державних закупівлях.

Уникнення формального підходу при проведенні державних закупівель.

Недопущення корупційних схем у закупівлях.

Протягом останніх років основними нормативними документами були: Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490-III (до 02.04.2008 року), Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 № 274 (діяло з 02.04.2008 до 22.10.2008 року) та Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921 (діє з 22.10.2008 по теперішній час).

Незважаючи на численні зміни до законодавства про тендерні закупівлі, на сьогодні доводиться говорити про те, що попри всі очікування, ця процедура не полегшилася, а значно ускладнилася. І попри численні зміни та доповнення до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», прийняття Кабінетом Міністрів України нових положень про державні закупівлі й надалі відслідковується тенденція до збільшення порушень у системі тендерів.

Характеризуючи сучасне законодавство із загальної точки зору, можна зробити висновки, що воно занадто складне, досить непрозоре та надто м'яке до порушників.

Складність державних закупівель полягає в тому, що як замовник закупівель, так і учасники тендерних процедур, повинні підготувати велику кількість документів, вчасно опублікувати, провести відкриті торги та здійснити інші процедури, в той

час як потенційні продавці товарів (робіт, послуг) знаходяться переважно в межах одного регіону, району, міста (наприклад, придбання паливно-мастильних матеріалів, продуктів харчування тощо) [3]. Хоча в даному випадку для замовника доцільніше було б, наприклад, провести переговори з трьома-чотирма найбільшими постачальниками у межах регіону. Причому, переговори повинні відбутись одночасно з усіма постачальниками. Замовники ж, не бажаючи здійснювати занадто складну тендерну процедуру, доручають її проведення стороннім консалтинговим фірмам з поставленою умовою перемоги конкретно вказаного учасника, з яким вже проведено переговори. В результаті – уникнення процедури або проведення її за формальним підходом, та додаткові затрати для держави на послуги консалтингових фірм.

Непрозорість полягає в тому, що, незважаючи на публікації оголошень про закупівлі та звітів про результати закупівель в мережі Інтернет та засобах масової інформації, в «тіні» продовжує перебувати власне процедура прийняття рішення замовником закупівель, оскільки замовник лише публічно розкриває тендерні пропозиції, після чого оприлюднює вже прийняте ним рішення. На практиці більшість таких розкриттів тендерних пропозицій проходить без участі жодного із учасників, що ставить під сумнів об'єктивність прийнятого рішення.

Сучасне законодавство не ставить пряму залежність між сумою нанесених збитків державі унаслідок порушення тендерного законодавства до розміру відповідальності. Так, штрафом в 2,5-6,0 тис. гривень загрожує посадовим особам замовника незастосування тендерних процедур або здійснення його з порушенням, не оприлюднення інформації про закупівлі тощо [4]. Разом з тим, перевищення ціни укладеної угоди з переможцем торгів над реальною ціною на 2-5 відсотків при 500-тисячному замовленні дозволить «з головою окупити» можливість накладення штрафу. Зовсім відсутнє покарання для учасників процедур закупівель, які вступили в змову із замовником з метою уникнення конкурентного відбору. Така безкарність сприяє поширенню корупційних проявів при державних закупівлях.

Тому необхідно запровадити персональну адміністративну відповідальність посадових осіб замовника – накладення штрафу пропорційно сумі додатково понесених державою затрат, а при значних збитках – звільнення із займаної посади без права на зайняття керівних посад у державному секторі.

Крім того, про фактичну недієвість та нездатність тендерного законодавства забезпечити ефективне конкурентне середовище у сфері державних закупівель свідчить середня кількість учасників під час проведення процедур закупівель. Зокрема в 2007 році такий показник становив 2,9 учасника на один оголошений тендер, що є менше мінімально необхідного рівня конкуренції згідно з останньою редакцією Закону [5]. Вказане

говорить про можливість формального підходу при проведенні тендерних процедур, коли сам замовник забезпечує збір та подання учасниками тендерних пропозицій, причому один з них – у подальшому переможець, а два інших подаються «для кількості». Яскравий приклад тому – закупівля паливно-мастильних матеріалів (бензин та дизпаливо), по яких практично в кожному тендері кількість учасників дорівнює трьом, однак у кожному з регіонів України їх набагато більше.

Таким чином, існуюче на сьогодні законодавство не вирішує повністю всіх поставлених задач і

потребує чіткої та збалансованої державної політики, наслідком чого має бути реформування державних закупівель. Причому таке реформування не повинно обмежитись виключно одним нормативним документом. Повинна бути ефективна цінова політика, загальнодержавний моніторинг цін, результативна робота контролюючих органів, збалансований рівень відповідальності за допущені порушення та інші ефективні дії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/95-ВР, ст. 1.
2. Шейко О. Способи протидії корупції у сфері державних закупівель. ДЗУ № 7 (37) за липень 2007.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 № 921 «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х, ст. 164-14.
5. Звіт Антимонопольного комітету України щодо здійснення замовниками державних закупівель за 2007 рік.

Рецензенти: Тригуб П.М. – д.і.н., професор;
Сорока С.В. – к.політ.н., в.о. доцента.

© Ємельянов В.М., Степанюк Д.А., 2009 р.

Надійшла до редакції 10.09.2009 р.